

## SUMARIO

	Págs.
<b>I. IV SYMPOSIUM: EL MUNICIPIO FORAL Y ACTUAL EN LOS TERRITORIOS DE VASCONIA</b>	
SAYAS ABENGOECHEA, Juan José El municipio de Vasconia en el Mundo Antiguo .....	9
JIMENO ARANGUREN, Roldán El municipio de Vasconia en la Edad Media .....	45
SORIA SESÉ, Lourdes Entre Derecho tradicional y Derecho recibido: las repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna .....	85
LAFOURCADE, Maïté Les communautés paroissiales en Iparralde sous l' Ancien Régime ....	113
ENDEMAÑO AROSTEGUI, José María El municipio en la Comunidad Autónoma Vasca .....	125
ALLI ARANGUREN, Juan Cruz El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios .....	149
AHEDO GURRUTXAGA, Igor El municipio en Iparralde.....	199
AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki La doble oficialidad lingüística en el municipio de Vasconia .....	253
<b>II. VARIA</b>	
MANSO PORTO, Carmen El <i>Diccionario geográfico-histórico de España</i> de la Real Academia de la Historia .....	281

	Págs.
GOROSTIZA VICENTE, José Miguel La Troncalidad en Bizkaia: una concepción original de propiedad colectiva familiar.....	333
GOIKOETXEA OLEAGA, Lorenzo Función social del Derecho de propiedad y carácter familiar del patrimonio en la vigente Ley 3/1992 de Derecho Civil Foral del País Vasco .....	359
<b>III. CURRICULA</b> Curricula.....	395
<b>IV. ANALYTIC SUMMARY</b> Analytic Summary .....	403
<b>V. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES</b> Normas de uniformidad para la presentación de textos originales en <i>Iura Vasconiae</i> .....	411

**EL MUNICIPIO DE VASCONIA  
EN EL MUNDO ANTIGUO**

Municipalities of Vasconia in the Ancient World

Udalerría Antzinako Munduko Baskonian

Juan José SAYAS ABENGOECHEA  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
(UNED)

Se estudia la forma en la que los pueblos antiguos de Euskal Herria tenían organizado el territorio con anterioridad a la presencia romana, la aparición en época romana de las *civitates* y los procedimientos eurísticos utilizados en su identificación. Se analiza, especialmente, el caso de la ciudad federada de los Tarracenses, la adquisición por parte de alguna de ellas de un estatuto municipal privilegiado, y los problemas que originan los documentos literarios cuando valoran como vasconas ciudades que originariamente no lo fueron.

Palabras clave: Época prerromana. Etnias. Urbanización. Municipalización. Historiografía.



Euskal Herriko antzinako herriek erromatarren azaltzearen aurretik, civitate-en agertzea erromatarren garaian eta bere identifikazioan erabilitako prozedimendu euristikoen antolaketa modua ikertzen da. Bereziki Tarracenseen hiri federatuen kasua aztertzen da, hauetako batzuen udalerrri estatutu pribilegiatuaren eskuratzea, eta dokumentu literarioek sortzen dituzten arazoak hiri baskoniar moduan balioztatzen dituztenean jatorriz baskoniarrek ez zirenak.

Giltza-Hitzak: Erromatar aurreko garaia. Etniak. Urbanizatzea. Udalekotzea. Historiografia.



A study is made of the way in which the ancient villages of Euskal Herria had their territory organised prior to the presence of the Romans, and to the appearance in the Roman era of the *civitates* and the euristic procedures used in their identification. An analysis is made, especially, of the federated towns of the Tarracenses, and the acquisition by some of them of a privileged municipal statute, and the problems originated by literary documents when they assess as Vascon towns villages that originally were not Vascon.

Keywords: Pre-Roman era. Ethnic groups. Urbanization. Municipalisation. Historiography.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. 1. Las comunidades indígenas. 1.1. Su dimensión política. 2. La condición jurídica del suelo provincial. II. LAS *CIVITATES* AUTRIGONAS, CARISTIAS Y VÁRDULAS. 1. La utilidad de la *civitas* para conquistadores y conquistados. 2. El paso de los poblados y castros a las *civitates*. 3. La nomenclatura de la ciudad. 4. Ciudades autrigonas, caristias y várdulas mencionadas por las fuentes. 4.1. Identificación. 4.2. Estatuto jurídico de estas ciudades. 4.3. Derecho de latinidad. III. CIUDADES VASCONAS. 1. Los datos del problema. 2. Expansionismo vascón. 3. Los estatutos de las ciudades vasconas. 3.1. *Civitates* estipendiarias. 3.2. Los estatutos de *Andelo*, *Cara* y *Pompelo*. 3.3. Ciudades de estatuto latino viejo. 3.4. *Calagurris*, municipio de derecho romano. 3.5. La comunidad federada de los *Tarracenses*. 3.5.1. La cuestión de la identificación. 3.5.2. Las posibles razones del pacto. 3.5.3. La cuestión del grupo étnico de pertenencia de los *Tarracenses*. 3.5.4. El alcance del *foedus*.

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En los últimos tiempos, la mayor parte de los trabajos sobre los pueblos antiguos de Euskal Herria tiene por objeto estudiar, por una parte, los elementos que componen los mecanismos que regulan las sociedades indígenas y analizar, por otra parte, su proceso de adaptación y de integración en el sistema político e institucional romano. La urbanización, la difusión del modelo de la *civitas*, el derecho latino y la municipalización que abrían las puertas a la ciudadanía romana, son los resultados más granados de ese proceso de integración. Y ciertamente el conocimiento de esos dos mundos en contacto, el indígena apenas vislumbrado por culpa de una evidencia escasa y muy fragmentada, y el romano, dotado de instituciones sólidas y durables, ha crecido sin cesar en los últimos tiempos con nuevos hallazgos, con el estudio de los documentos, aquilatados de nuevo con interpretaciones maduras en la confrontación de ideas, y con la ayuda de las aportaciones de otras ramas del saber, desde la Arqueología hasta la Historia de la Instituciones.

---

<sup>1</sup> TERTULIANO, *De anima*, 30, 3, C. Ch. Serie latina II, p. 827.

## 1. Las comunidades indígenas

Se dijo, en frase que se ha hecho célebre, que colonizar es urbanizar y urbanizar es municipalizar. Y ciertamente es un hecho innegable que la institución de la *civitas* constituyó un instrumento poderoso de romanización en mano de los conquistadores y fue un fenómeno que estuvo tan ampliamente difundido por todo el Imperio que hizo exclamar a Tertuliano a comienzos del s. III: *jubi-que res publica*; ¡la ciudad por todas partes!. Y, en efecto, la aparición de la *civitas* fue para muchas tierras sometidas al dominio romano una consecuencia de la romanización, que debió de actuar sobre una realidad inicial muy diferente que la que los romanos se encontraron, por ejemplo, en Grecia. Un refrán vasco que procede de Navarra, según Pierre Narbaitz<sup>2</sup>, recomienda *que para saber a dónde se va es preciso saber de dónde se procede*, y esta recomendación es de gran utilidad para el estudio de los comienzos de la municipalización de estas tierras. Porque difícilmente se pueden valorar en sus justos términos los factores que conducen a la creación de las ciudades y a la municipalización, si antes no se conoce la realidad indígena de la que se parte, aunque se deje en este caso sin abordar, por no ser el momento ni lugar, el problema de la posible unidad o heterogeneidad de origen de las gentes que poblaron las tierras de *Heuskal Herria* en época prerromana. Esta cuestión está ampliamente debatida en la historiografía moderna, amén que no hay correspondencia exacta entre las tierras que componen Heuskal Herria y las que ocuparon, por poner un ejemplo, los autrigones y vascones. En época prerromana, el territorio étnico de autrigones, caristios, várdulos y vascones ocupaba una parte más grande o más pequeña de las tierras de Euskal Herria, según la etnia que se considere. *Virovesca*, por ejemplo, situada en Briviesca (Burgos), es tan autrigona en términos políticos y culturales como *Uxama Barca*, localizada en Osma de Valdegobía (Álava).

Estos grupos étnicos no se formaron al mismo tiempo, ni aparecen en los documentos históricos por las mismas fechas, ni con ocasión de los mismos acontecimientos históricos<sup>3</sup>. Tampoco parece que se gesten con los mismos componentes étnico-culturales. El hecho de que los romanos utilicen etnónimos

<sup>2</sup> NARBAITZ, Pierre, *La matin basque*, Paris: Librairie Guénégaud, 1975, p. 471: *Norat joan jakiteko, nondik jin jakin behar*.

<sup>3</sup> Vascones y autrigones son mencionados con ocasión de las luchas sostenidas por pompeyanos y sertorianos; várdulos y caristios lo serán con posterioridad. Ver al respecto SAYAS ABENGOECHEA, Juan José, De vascones a romanos para volver a ser vascones. En *Revue Internationale des Etudes Basques*, 41,1 (1999), pp. 151-52 y p. 154 para los vascones. Sobre las menciones a estos últimos ver también SAYAS ABENGOECHEA, Juan José, Algunas cuestiones relacionadas con la etnia de los vascones. En RODRIGUEZ NEILA, Juan Francisco y NAVARRO SANTANA, Francisco Javier (eds.), *Los pueblos prerromanos del Norte de Hispania. Una transición cultural como debate histórico*, Pamplona: Eunsa, Ediciones Universidad de Navarra, 1998, pp. 108-114.

diferentes para designarlos hace suponer que estas etnias no sólo eran distintas, sino también distinguibles entre sí<sup>4</sup>. Además, debe tener algún significado al respecto el que Roma incluyera a los autrigones, caristios y várdulos en el *conventus Cluniensis* y a los vascones en el *conventus Caesaraugustanus*.

Los arqueólogos, que proporcionan información directa para la etapa prerromana, constatan diferencias regionales en estas tierras, tanto en la forma de ocupar el territorio como en la cultura material. La densidad del poblamiento, por ejemplo, es exigua en las zonas norteñas y relativamente tupida en la parte central y meridional, donde un conjunto de poblados fortificados, situados a orillas de ríos o en lugares estratégicos, controlaban el territorio circundante, las vías de comunicación y los pasos naturales. A pequeña escala, algunos de estos castros y poblados han conocido en época prerromana una fase de protourbanización en lo que respecta a su espacio interior<sup>5</sup>. Estas comunidades indígenas estaban organizadas socialmente conforme a criterios de carácter gentilicio, pero al mismo tiempo tenían una dimensión territorial. No se dispone de datos arqueológicos suficientes para conocer de forma más precisa cómo estas comunidades armonizaban en la reordenación del territorio étnico la dimensión gentilicia y la territorial. En otras palabras, por falta de datos arqueológicos no se puede elaborar un esquema puntual de la organización política y social de esos grupos de población. No obstante, el hecho de que en algunas comarcas los asentamientos se encuentren próximos o relativamente próximos entre sí puede tomarse como un indicio de la existencia de un sistema más estructurado y complejo en la ordenación del territorio que exterioriza una jerarquización de los poblados, de los cuales uno, el poblado principal, ejercería para el resto funciones de tipo político, económico y cultural<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Para la conformación de las etnias ver SAYAS ABENGOCHEA, Juan José, La unidad en la diversidad: la visión de Estrabón de algunos pueblos peninsulares. En CRUZ ANDREOTTI, Gonzalo (coord.), *Estrabón e Iberia: Nuevas perspectivas de Estudio*, Málaga: Servicio Publicaciones Universidad de Málaga, 1999, pp. 153-208, especialmente, pp. 157 y ss.

<sup>5</sup> Para la organización interna de los poblados ver LLANOS, Armando, Urbanismo y arquitectura en los poblados alaveses de la Edad del Hierro. En *Estudios de Arqueología Alavesa*, 6, (1974), pp. 101-146; CASTIELLA, Amparo, Nuevos datos sobre la Protohistoria Navarra. En *Actas del Primer Congreso General de Historia de Navarra (Pamplona, 22-27 Septiembre 1986)*, Anejo 7 de Príncipe de Viana, Pamplona: Príncipe de Viana, 1987, pp. 229-238.

<sup>6</sup> Ese ha podido ser el caso del poblado de Pamplona respecto de los asentamientos menores de *Santa Lucía* y *Lezkaru*, del próximo de *Urri* (Ibiricu) e incluso de los más alejados de *Leguín Chiqui*, *San Quiriaco* y *Santo Tomás* de Echauri. Parecido pudiera ser el sistema establecido en la comarca de Mendavia, con los yacimientos de *Cogote Hueco*, *Puente Fustero* y *El Altillio* que dependían quizás del poblado principal de *El Castillar*. Y en situación similar pudieran encontrarse los yacimientos de *La Castellana*, *La Atalaya*, *Valdecarro* y *El Cueto* respecto del asentamiento de *La Custodia* de Viana correspondiente a territorio berón. Las prospecciones extensivas realizadas en el solar de Iruña (*Veleia*) han mostrado que el poblamiento prerromano abarcaba varias decenas de hectáreas, pudiendo estar ejerciendo, quizás, el papel de centro principal en el ámbito territorial del valle del Zadorra.

A diferencia de otras regiones no se dispone para estas tierras de documentos de carácter gentilicio que muestren los procedimientos a través de los cuales instrumentalizaban las relaciones sociales y la forma utilizada en el control y dominio de un espacio geográfico determinado. Pero las fortificaciones de los castros y poblados, tanto los que aparecen aislados como los que están integrados en un sistema jerarquizado, están indicando de forma implícita que la ordenación y dominio del territorio no se estaba logrando sin problemas.

Tampoco deja de ser una deducción lógica que esas comunidades necesitaban para su funcionamiento de una organización política y social del tipo que fuere. Consecuentemente, los espacios geográficos controlados por cada poblado o por el grupo étnico dominando varios de ellos, debió ser también el marco de la actuación política de esas comunidades.

### 1.1. Su dimensión política

Esas comunidades indígenas, ocupantes de un territorio más o menos definido, estaban reforzadas internamente por lazos familiares y clánicos y externamente por medio de instituciones ancestrales, que, como los pactos de hospitalidad, las ponía en contacto con otras comunidades. La disposición de un ámbito político suficientemente desarrollado permitía regular con normas consuetudinarias los diversos aspectos de la vida interna y externa de la comunidad. La *tabula Alcantarensis*, hallada en el castro de Castillejo de la Orden (Cáceres), abunda sobradamente en esta dimensión política de las comunidades indígenas. La comunidad (*populus*) lusitana de los seanocos, que se rindió a los romanos en el 104 a. C., fue conquistada, pero no integrada verdaderamente en el sistema jurídico romano. Tras el acto de la rendición (*deditio*), el gobernador Casio devolvió a ese pueblo no sólo los campos y los edificios, sino también sus *leges* y las demás cosas que hubieran tenido hasta el día de la rendición, esto es, les devolvió su constitución política, su existencia como comunidad, aunque la concesión se hacía en precario: *dum populus roomanus vellet*<sup>7</sup>. En definitiva, Roma, excepto la independencia, devuelve a ese pueblo su anterior realidad política, económica, social y cultural, esperando que la gestión de los asuntos comunitarios se fuera ajustando progresivamente a las instituciones y modos administrativos romanos. La decisión contemplada en la *tabula Alcantarensis* ejemplariza uno de los procedimientos utilizados por Roma en el trato con los pueblos dominados. En otras ocasiones consideró que era más conveniente acelerar la integración del pueblo sometido obligándole a trasladarse a un lugar

---

<sup>7</sup> Sobre este documento ver LÓPEZ MELERO, Raquel et alii, El bronce de la placa de Alcántara. Una *deditio* del 104 a. C. En *Gerión* 2 (1984), pp. 265-287.



más adecuado y a aceptar nuevas instituciones de contenido romano, al menos en el nombre. En el 47 d. C., por ejemplo, Corbulón *imposuit* a los Frisones *senatus, magistratus, leges*<sup>8</sup>, de la misma manera que Agrícola en Britania animó a los indígenas a realizar en sus comunidades cambios materiales, políticos y culturales<sup>9</sup>.

No parece que los romanos utilizaran ninguno de estos procedimientos en estas tierras, al menos las fuentes literarias y epigráficas no registran actos de rendición formal, ni episodios bélicos dignos de mención. La incorporación al dominio romano se realizó, probablemente, de forma pasiva. Quizás por esa razón no se disponga de datos fiables que sugieran el traslado forzoso de alguna comunidad a otro lugar, ni la imposición del cambio de sus estructuras sociales y políticas por otras nuevas de carácter romano. Es cierto que en la provincia de Álava las excavaciones arqueológicas constatan la existencia en proximidad de asentamientos de la Edad del Hierro que se abandonan, y la emergencia de otros de carácter romano, pero no parece que se trate de un traslado forzoso, sino voluntario. La transformación de las tierras de estos grupos étnicos de espacio conquistado o anexionado en espacio organizado con la aparición de las *civitates* obedece más bien, al margen de los influjos indirectos romanos, a un impulso prolongado en el tiempo que emana de las comunidades indígenas, excepción hecha de *Gracchurris* y *Pompelo*, cuyas fundaciones se debe a iniciativa de Graco y Pompeyo, respectivamente.

## 2. La condición jurídica del suelo provincial

La situación de la propiedad de las tierras que los indígenas retenían con arreglo a la costumbre y al poder de las armas cambió con la conquista romana. La condición jurídica del suelo provincial, que guarda relación con la creación de ciudades y con la organización administrativa y fiscal de las provincias, atrajo el interés de los investigadores y fue tema de un congreso específico en la

---

<sup>8</sup> Tácito, *Annales*, XI, 19: *Ceterum is terror milites hostisque in diversum adferit: nos virtutem auximus, barbari ferociam infregere et natio Frisionum, post rebellionem clade L. Apronii coeptam infensa aut male fida, datis obsidibus consedit apud agros a Corbulone descriptos: idem senatum, magistratus, leges imposuit.*

<sup>9</sup> Tácito, *Agrícola*, XXI 1 *Sequens hiems saluberrimis consiliis absumpta; namque ut homines dispersi ac rudes eoque in bella faciles quieti et otio per uoluptates adsuescerent, hortari privatim, adiuuare publice, ut templa, fora, domos exstruerent, laudando promptos, castigando segnīs: ita honoris aemulatio pro necessitate erat. 2 Iam uero principum filios liberalibus artibus erudire, et ingenia Britannorum studiis Gallorum anteferre, ut qui modo linguam Romanam abnuebant, eloquentiam concupiscerent. 3 Inde etiam habitus nostri honor et frequens toga; paulatimque discessum ad delenimenta uitiorum, porticus et balnea et conuiuiorum elegantiam; idque apud inperitos humanitas uocabatur, cum pars seruitutis esset.*

década de los setenta<sup>10</sup>. Desde finales del siglo XIX se hizo clásica y dominante la teoría de Mommsen<sup>11</sup>, según la cual el territorio provincial se convirtió en *ager publicus populi romani* por efecto de la rendición formal o implícita de los indígenas. Una parte importante de este territorio fue objeto de un disfrute directo por los ciudadanos romanos en la forma de *locatio ex lege censoria* o ventas *ex lege quaestoria* a los particulares, confiriéndoles el derecho del *uti frui licere*. La parte restante se restituyó a las comunidades indígenas para que la disfrutasen. Ciertamente, en la teoría mommseniana palpita la contraposición radical entre la propiedad del territorio itálico objeto del *dominium ex iure Quiritium*, con inmunidad tributaria por lo tanto, y la propiedad provincial sometida al estipendio o al tributo.

La teoría de Mommsen coge su fuerza, casi su única fuerza, en una afirmación de Gayo que señala que en suelo provincial la propiedad *dominium populi romani est vel Caesaris*<sup>12</sup>. Esta afirmación de Gayo, emitida en época imperial<sup>13</sup>, ha sido ampliamente debatida y discutida<sup>14</sup>. Las diversas opiniones pueden aglutinarse en torno a dos posturas opuestas: la que sostiene que las tierras provinciales son propiedad del pueblo romano y sólo deja a los conquistados el usufructo de las mismas, tal y como parece reflejar el pasaje de Gayo, y

<sup>10</sup> AA.VV., *I diritti locali nelle province romane con particolare riguardo alle condizioni giuridiche del suolo* (Roma, 26-28 octubre 1971), Roma: Academia Nazionale dei Lincei, 1974.

<sup>11</sup> Vid. al respecto MOMMSEN, Theodor, *Römisches Staatsrecht*, 3ª ed. Leipzig, 1887, III, pp.138 y ss.; pp. 716 y ss.

<sup>12</sup> GAYO, *Inst. 2.7* : *Se in provinciali solo placet plerisque solum religiosum non fieri, quia in eo solo dominium populi romani est vel Caesaris, nos autem possessionem tantum vel usum fructum habere videntur: utique tamen etiamsi non sit religiosum pro religioso habetur.*

<sup>13</sup> No se sabe si esta fórmula tuvo aplicación en época republicana. Ver al respecto DE MARTINO, Francesco, *Storia della costituzione romana*, 2ª ed., Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1973, vol. II, pp. 353 y ss. Le parece que es más bien la plasmación en época imperial de una concepción que el pueblo romano tenía sobre la propiedad del suelo provincial, pero que iba tomando forma ya en época republicana. Una opinión contraria defiende NÖRR, Dieter, *Imperium und Polis in der hohen Prinzipatszeit*, München, 1966, pp. 70 y ss.

<sup>14</sup> Es clásico a este respecto el estudio de FRANK, Tenney, *Dominium in solo provinciali and ager publicus*. En *Journal of Roman Studies*, 17 (1927), p. 141. Sostiene que salvo aquellas tierras declaradas *ager publicus*, Roma no afirmó durante la república y comienzos del Imperio su derecho de propiedad sobre el resto de las tierras provinciales. Considera, en consecuencia, que en provincias continuaba existiendo la propiedad peregrina. También KASER, Max, *Die Typen des römischen Bodenrechte in der späteren Republik*. En *Zeitschrift der Savigny Stiftung* 62 (1942), pp. 1-81, estudia los diversos tipos de propiedad y percibe que en provincias, tanto las propiedades públicas de las ciudades como las privadas de los particulares, se designan con los términos *uti frui habere possidere*. A partir de ese análisis saca la conclusión de que en provincias se daba también una propiedad peregrina reconocida o tolerada por Roma. Sobre esta propiedad peregrina ver también JONES, A. Hugo. M, *In eo solo dominium populi romani est vel Caesaris*. En *Studies in Roman Government and Law*, Oxford: Basil Blackwell, 1960, pp.143 y ss.; GRELLE, Francesco, *Stipendium vel tributum. L'imposizione fondiaria nelle dottrine giuridiche del II e III secolo*, Nápoles: Jovene, 1963.

la que defiende que en época republicana quedaron al menos muchas tierras provinciales de condición peregrina que estaban reguladas por el *ius peregrinum*, aunque sometidas a un tributo en beneficio de Roma. En época imperial el *dominium* romano seguía teniendo el valor conceptual de un derecho que sólo el pueblo romano y luego también el César eran capaces de tener; pero, al mismo tiempo, para designar el derecho de los provinciales sobre sus bienes comenzaron a utilizarse los términos de *possessio* y de *ususfructus*, que, aunque albergaban semánticamente los conceptos de *habere*, *possidere*, *frui* registrados en los textos jurídicos de época republicana, proporcionaban mayor claridad.

Era evidente que los peregrinos no podían ser propietarios de sus tierras patrias desde el punto de vista del derecho civil romano. En este sentido, la afirmación de Gayo ponía el acento en una situación de derecho, esto es, la soberanía romana sobre el suelo provincial. Pero, en la práctica, la realidad era algo distinta. El derecho de *possessio* de unas tierras transmitidas de generación en generación dentro de las familias y de las comunidades indígenas, por más que fuese unido al pago de una tributación, no podía por menos de producir en los nativos la sensación de que tenían la facultad y el ejercicio de disponer de un verdadero patrimonio, aunque la capacidad de anular las concesiones de las tierras y los derechos sobre ellas permanezca virtualmente intacta en poder de los verdaderos propietarios, el pueblo romano y el emperador. Por tanto, si se deja a un lado la cuestión de la propiedad teórica que el pueblo romano y el emperador tienen sobre las tierras restituidas a las comunidades indígenas y se contempla la situación desde la perspectiva de los nativos, resulta razonable aceptar que las comunidades peregrinas sintieran con fuerza que tenían poder sobre las tierras no arrebatadas materialmente (dejadas en *possessio*, según el derecho romano), que seguían como siempre siendo cultivadas al modo tradicional y manteniendo vigentes las viejas estructuras. Para ellos ese poder sobre las tierras tradicionales se revelaba psicológicamente como una verdadera propiedad, independientemente del título que pudiera amparar la restitución. Y quizás ese sentimiento pueda dar razón de algunas de las sublevaciones subsiguientes al inestable sometimiento romano de los comienzos. Ninguna, por cierto, en tierras de Euskal Herria.

## II. LAS CIVITATES AUTRIGONAS, CARISTIAS Y VÁRDULAS

### 1. La utilidad de la *civitas* para conquistadores y conquistados

La conquista, o la incorporación pasiva, acabó con la independencia de esos pueblos, pero dejó subsistir el resto de elementos que daban vida a esas comunidades. Sin embargo, era conveniente, con vistas al futuro, colocar los cimientos de la estabilidad de la región y el mejor medio para conseguirlo era que las comunidades nativas surgidas de la dislocación de los grupos étnicos

tradicionales, fueran asumiendo por propia iniciativa el modelo de la *civitas* en los espacios geográficos ocupados por ellas o en los poblados ya existentes. La *civitas* como institución brindaba enormes ventajas a conquistadores y conquistados. La ciudad creaba entre los miembros que la formaban vínculos nuevos de índole política, jurídica, económica y cultural, que eran más fuertes, en opinión de Cicerón<sup>15</sup>, que los lazos de pertenencia a una *gens*, *natio* o al uso de una lengua concreta, elementos estos últimos que el gran tratadista tenía en gran estima. La organización del territorio en comunidades ciudadanas interesaba a sus integrantes. En el marco institucional de la *civitas* los nativos aprendían la gestión de los asuntos comunitarios, se impregnaban de cultura y educación romanas y obtenían la ciudadanía latina y romana, una vez que la *civitas* alcanzaba un estatuto privilegiado. Como contrapartida, era cuestión de tiempo que, por mor de las nuevas solidaridades creadas por la *civitas*, se fueran difuminando y apagando los rasgos étnico-culturales de lengua, costumbres y tradiciones propias que daban identidad a esas comunidades y las diferenciaba de las poblaciones de otras regiones. También la creación de ciudades iba en beneficio del conquistador. Las ciudades se responsabilizaban de la gestión de los asuntos locales, sin dejar de ser por ello, al mismo tiempo, instrumentos eficaces de la administración romana. Gracias a la institución de la ciudad Roma podía administrar un inmenso dominio con un enorme ahorro de efectivos burocráticos en la administración central y provincial.

## 2. El paso de los poblados y castros a las *civitates*

En el proceso que llevó a la creación de ciudades y a la reorganización del territorio no se partió de la nada. Se tuvo en cuenta la realidad anterior. Algunos poblados y castros prerromanos se convirtieron en centros urbanos o en lugares principales de las nuevas *civitates*, otros fueron abandonados o pervivieron incorporados a la *civitas* como simples aldeas (*vici*). La constitución de cada nueva ciudad trajo consigo la delimitación de su territorio para evitar entrar en conflictos de propiedad con otras ciudades por indefinición de los límites. Hasta donde fue posible sirvieron las antiguas fronteras, especialmente en aquellos espacios y comarcas ocupadas por comunidades prerromanas que ya tenían delimitado prácticamente su territorio de pertenencia. Pero hubo casos en los que la delimitación imprecisa del territorio controlado o utilizado por una

---

<sup>15</sup> Cic. *De off.* I, 53: *Gradus autem plures sunt societatis hominum. Ut enim ab illa infinita discedatur, proprius est eiusdem gentis, nationis, linguae, qua maxime homines coniunguntur. Interius etiam est eiusdem esse civitatis; multa enim sunt civibus inter se communia, forum, fana, porticus, viae, leges, iura, iudicia, suffragia, consuetudines praeterea et familiaritates multisque cum multis rationesque contractae.*

comunidad dio origen a conflictos posteriores, que requirieron la intervención del gobernador provincial, como recoge la *Tabula Contrebiensis* en un asunto en el que está implicada la comunidad vascona de *Alavona*.

Las creación de ciudades se llevó a cabo con algún atraso. Después de la anexión, el interés de los romanos por estas tierras fue más bien escaso. No contaban con grandes recursos económicos que despertaran la codicia romana, ni disfrutaban durante la primera fase de la conquista de una posición estratégica interesante, salvo la parte meridional que daba al Valle del Ebro. Pero el panorama político y militar de este sector del norte peninsular cambió con ocasión de las guerras romanas contra cántabros y astures. En esa ocasión las tierras de los autrigones, várdulos y caristios formaban parte de la retaguardia y por su territorio y litoral pasaban las comunicaciones que llevaban a los frentes de lucha. De esa forma, los influjos que convergieron sobre esas comunidades cristalizaron en iniciativas que llevaron a la implantación del modelo de la *civitas*. En la Península, ciertamente, el número de ciudades se incrementó cuantiosamente durante la época augústea, si bien las comunidades autrigonas, várdulas y caristias estaban dando los primeros pasos en esa dirección; pero no así las vasconas. Las primeras figuran implícitamente entre los pueblos y tierras asignadas para su control a un legado al mando de una legión, mientras que los vascones están englobados implícitamente entre los *togati*, esto es, entre los pueblos que han abandonado la barbarie y han asumido la civilización romana, que Estrabón (III, 4, 20) simboliza en la toga. Y a este respecto no está de más recordar que los vascones disponían en esas fechas de centros urbanos importantes.

### 3. La nomenclatura de la ciudad

Los vocablos *civitas*, *populus*, *oppidum* y *respublica* son las palabras utilizadas en las fuentes escritas cuando se refieren a las ciudades. En algunos aspectos son términos equivalentes; en otros, distintos. *Populus* y *civitas* tienen un campo semántico muy similar, pues ambos hacen referencia a la organización política y social de una comunidad. En este sentido, las palabras *civitas*<sup>16</sup> y *populus* aluden a comunidades que están organizadas política y socialmente, que tienen, además, por lo general, una base urbana. Por el contrario el término *oppidum*, si dejamos a un lado la dimensión social y política que une a los miembros de la comunidad alu-

---

<sup>16</sup> En la definición que San Isidoro de Sevilla hace del término *ciudadano*, la *civitas* es valorada como comunidad organizada política y socialmente en un lugar. Ver OROZ RETA, José y MARCOS CASQUERO, Manuel (eds.), *San Isidoro de Sevilla. Etymologias*, Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1982, p. 774, IX, 4, 2; 5: *Ciues uocati quod in unum coeuntes vivant, ut vita communis et ornatio fiat et tutior*.

didada con ese término, designaría un asentamiento urbano provisto de defensas y situado en un lugar estratégico. Por lo tanto, *populus* y *civitas*, por un lado, y *oppidum*, por otro, no son equivalentes<sup>17</sup>, salvo en el caso de que el término *oppidum* vaya acompañado de la mención de su estatuto jurídico, que es el que le proporcionaría la dimensión política que le haría equivalente a *populus* y *civitas*. De cualquier forma, el término latino *civitas* resulta el más apropiado para designar tanto a los asentamientos indígenas que se convierten en *civitates* provistas de un centro urbano y de un territorio rural circundante, como a aquellas otras entidades autónomas acogidas al carácter político y administrativo que tiene la *civitas*, pero en cuyos territorios no hay un núcleo urbano importante, sino una población dispersa en pequeños asentamientos, sin que haya sido necesaria la transformación en centro urbano de uno de esos asentamientos para convertirse en *civitas*. Las *civitates* de uno u otro tipo tenían todas la misma dimensión político-administrativa que consagraba el principio de gestión autónoma de los asuntos locales, aunque entre ellas pudieran mediar grandes diferencias en el número e importancia de sus habitantes, en las estructuras urbanas y en la riqueza de su territorio.

#### 4. Ciudades autrigonas, caristias y várdulas mencionadas por las fuentes

Los documentos literarios, las monedas, las inscripciones, el Itinerario de Antonino Augusto Caracalla y la *Cosmografía* del Anónimo de Rávena registran los nombres de algunas de las ciudades de los autrigones, caristios, várdulos y vascones. En este sentido, la información de Plinio (24-79 d. C.) y, sobre todo, la posterior de Ptolomeo (floreció entre el 127-148 d. C. en Alejandría) resulta fundamental. El primero recoge en su *Historia Natural* el número de ciudades (*populi*) que concurren en el *conventus Cluniensis*, indicando su etnia de pertenencia. Los autrigones participan con diez ciudades (*civitates*); de ellas sólo da el nombre de dos: *Tritium* y *Virovesca*. Los *Carietes* (Caristios) y *Vennenses* concurren sólo con cinco ciudades (*civitates*), mencionando únicamente la de los

---

<sup>17</sup> La definición de *populus* que hace San Isidoro, inspirada en la definición realizada por Cicerón *De Rep.*, I, 25-39 y transmitida por San Agustín (*Civ. Dei*, II, 21) se resalta el vínculo jurídico y social que une a los miembros que componen el *populus*. Ver OROZ RETA, José y MARCOS CASQUERO, Manuel (eds.), *op. cit.*, p. 776: *Populus est humanae multitudinis coetus, iuris consensu et concordia communione sociatu*. En *Etimologías*, IX, 4, 5, complementa esta definición especificando la diferencia existente entre *populus* y *plebs*. Con ello pone de manifiesto el carácter desigual que estructuralmente tiene el modelo de ciudad implantado por los romanos: *Populus autem eo distat a plebibus quod populus universi cives sunt, connumeratis senioribus civitatis; plebs autem reliquum vulgus sine senioribus ciuitatis*. Para estas cuestiones de vocabulario ver LE ROUX, Pierre. *Les villes de statut municipal en Lusitanie romaine*. En *Les villes de Lusitanie romaine. Hiérarchies et territoires. Table ronde internationales des CNRS* (Tálenese, les 8-9 décembre 1988), Paris: Collection de la Maison des Pays ibériques, 42, 1990, pp. 37-39.

*Velienses*. Los várdulos son, en definitiva, los que contaban con un número mayor de comunidades, pues aportan nada menos que catorce ciudades (*populi*), aunque Plinio sólo menciona a los *Alabanenses*. Bien es verdad que en otro pasaje en el que el autor describe la costa cantábrica (IV,110), registra los nombres de otras ciudades (*oppida*) várdulas, como *Morogi*, *Menosca*, *Vesperies*<sup>18</sup>. No obstante, es preciso llegar a la época de Ptolomeo para que nuestro conocimiento de los nombres de las ciudades autrigonas (*Uxama Barca*, *Segisamonculum*, *Virovesca*, *Antecua*, *Diobriga*, *Vindeleia*, *Salionca* y *Flaviobriga*), caristias (*Suestasium*, *Tullica* y *Veleia*) y várdulas (*Gebala*, *Gabalaeca*, *Tullonium*, *Alba*, *Seguntia Paramica*, *Tritium Tuborica*, *Thabuca* y *Menosca*) aumente sensiblemente<sup>19</sup>.

#### 4.1. Identificación

Sólo vamos a referirnos a las ciudades caristias, várdulas y autrigonas localizadas en Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, aunque alguno de estos grupos, como por ejemplo el autrigón, ocupaba tierras que rebasaban los límites de esas provincias.

Es tarea muy difícil disponer de la identificación precisa de todas las ciudades cuyos nombres transmiten las fuentes literarias. En ocasiones, se han dado todo tipo de identificaciones provisionales y prematuras basadas en homfonías toponímicas con lugares actuales o relacionadas con hallazgos romanos en superficie realizados en algún lugar concreto. Los nuevos estudios, que en seguimiento de una metodología más escrupulosa contrastan el registro arqueológico con los datos de los textos literarios, los epígrafes y las indicaciones de los itine-

<sup>18</sup> PLINIO, N. H., III, 26 *In Cluniensem conventum Varduli ducunt populus XIII, ex quibus Alabanenses tantum nominare libeat...in eundem conventum Carietes et Vennenses V civitatibus vadunt, quarum sunt Valienses...in Autrigonum X civitatibus Tritium et Virovesca*; IV, 110: *a Pyrenaeo per oceanum Vasconum saltus, Olarso Va(r)dulorum oppida, Morogi, Menosca, Vesperies, Amanum portus, ubi nunc Flaviobrica IV, III colonia*.

<sup>19</sup> PTOLOMEO, II, 6, 52 menciona como ciudades autrigonas *Uxama Barca*, *Segisamonculum*, *Virovesca*, *Antecua*, *Diobriga*, *Vindeleia*, *Salionca*; y en el pasaje II, 6, 7 considera también autrigona la colonia *Flaviobriga*. El pasaje II, 6, 64 registra como ciudades caristias *Suestasium*, *Tullica* y *Veleia*. Y en el pasaje siguiente II, 6, 65 las ciudades várdulas mencionadas son: *Gebala*, *Gabalaeca*, *Tullonium*, *Alba*, *Seguntia Paramica*, *Tritium Tuboricam* y *Thabuca*. A estas hay que añadir la ciudad de *Menosca* que es tenida por várdula por Plinio (N.H. IV,110) y por Ptolomeo (II, 6, 9).

<sup>20</sup> Los trabajos recientes recogen y analizan los elementos que debe atenderse y los métodos a utilizar en la elaboración de las propuestas de identificación. Ver SANTOS, Juan. El poblamiento romano en el área de autrigones, caristos, várdulos y vascones. Estado actual de la investigación y perspectivas. En *II Congreso Mundial Vasca. Tomo I. De los orígenes a la cristianización*, San Sebastián: Editorial Txertoa, 1988, pp. 215-234; IDEM, Identificación de las ciudades antiguas de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Estado de la cuestión. En *Studia Historica*, 6 (1988), pp. 121-130; IDEM. Pueblos indígenas (autrigones, caristos y várdulos) y *civitas* romana. En RODRÍGUEZ NEILA, Juan Francisco y NAVARRO SANTANA, Francisco Javier (eds.) *op. cit.* pp. 181-208. Para la identificación de estas ciudades ver también GIL ZUBILLAGA, Eliseo, El poblamiento en el territorio alavés en época romana. En *Isturitz*, 9 (1997), pp. 23-52, especialmente pp. 29-34.

rarios<sup>20</sup>, no sólo han proporcionado notables avances en las identificaciones, sino que han permitido valorar más ajustadamente aquellos yacimientos de pequeña extensión que no alcanzaban la categoría de centro urbano. Son centros de pequeña entidad, dotados de infraestructuras, incluidas las termas, que vertebran un pequeño territorio comarcal y proporcionan servicios a la población del entorno diseminada en pequeños asentamientos. Algunos de estos centros de pequeñas dimensiones son identificados con los nombres de las *mansiones* registradas en el Itinerario de Antonino, *mansiones* que llevan los mismos nombres de las *civitates* mencionadas por Plinio, Ptolomeo y los epígrafes. La ausencia o el no hallazgo por ahora de un núcleo urbano en el territorio de estas ciudades siembra la sospecha de que la mayoría de ellas se formaron acogándose al concepto político-administrativo de la *civitas*, sin necesidad de transformar en centro urbano importante ninguno de los poblados sometidos a su jurisdicción. En el estado actual de nuestro conocimiento se puede decir que *Flaviobriga* –Castro Urdiales, Cantabria–<sup>21</sup> y *Veleia* –Iruña, Álava–<sup>22</sup> no sólo tienen identificaciones claras, sino que son, por ahora, los dos únicos yacimientos en los que los arqueólogos han detectado hechas urbanas. Por el contrario, para varias de las *civitates* y *mansiones* se proponen identificaciones probables con algunos de los yacimientos excavados o prospectados. La *mansio Deobriga*, de la ciudad del mismo nombre, se identifica con el yacimiento de Cabriana (Comuni6n); la *mansio* de *Suesatio*, de la ciudad de *Suestatium*, con el yacimiento romano de Arcaya, seg6n unos, o con el de Salbatierabide, seg6n otros<sup>23</sup>; la *mansio* de *Tullonio*, de

<sup>21</sup> Castro Urdiales, sede de la antigua *Flaviobriga*, ha proporcionado importantes datos arqueol6gicos de 6poca flavia. Sobre estos aspectos arqueol6gicos ver BOHIGAS, Ram6n *et alii*, *Los materiales arqueol6gicos del Cerro de Santa Mar6a (Castro Urdiales, Cantabria) Santander*, Castro Urdiales, 1990; IGLESIAS GIL, Jos6 Manuel y RUIZ GUTI6RREZ, Alicia, *Flaviobriga. Castro Urdiales romano. Arqueolog6a e intervenci6n (a6os 1991-1994)*, Bilbao, 1995.

<sup>22</sup> Bajo los niveles de 6poca romana de la ciudad de *Veleia* (Iru6a, Trespuentes, 6lava) estaba el poblado prerromano, que rebasaba la colina de Arkiz. Los primeros contactos con los romanos comenzaron en 6poca aug6stea y los primeros datos arqueol6gicos de la reorganizaci6n del poblado ind6gena corresponden a 6poca tiberiana. Otra remodelaci6n del asentamiento tuvo lugar en 6poca flavia, en consonancia quiz6s con la concesi6n del *ius Latii*. En el s. II se realiza otra reforma que afecta a edificios p6blicos y privados. La ciudad parece seguir una planta ortogonal y en la tierra cultivable se perciben huellas de centuriaci6n. Ver para estos aspectos, FILLOY NIEVA, Idoia, GIL ZUBILLAGA, Eliseo y IRIARTE CORT6ZAR, Aitor, Precisiones en torno a la ciudad romana de Iru6a. En *Cuadernos de Secci6n. Prehistoria-Arqueolog6a*, 4 (1991) pp. 239-263; IRIARTE CORT6ZAR, Aitor, La arquitectura del Pa6s Vasco peninsular en 6poca romana. El caso alav6s, en *Isturitz*, 9 (1997), p. 694.

<sup>23</sup> Los motivos de peso utilizados para la identificaci6n de la *civitas* de *Suessatium* con el yacimiento de Arcaya se cifran en los restos de estructuras arquitect6nicas y en el abundante material cer6mico que se extiende del siglo I al siglo III d. C. Ver SANTOS, Juan, Pueblos ind6genas ... *op. cit.* p. 203. Por razones similares y por el hecho de que el material obtenido presenta una cronolog6a m6s amplia, otros investigadores prefieren identificar la *mansio Suessatio* con el yacimiento de Salbatierabide, a 4 kms del anterior, ver GIL ZUBILLAGA, Eliseo, El poblamiento... *op. cit.* p. 23.



la *civitas* de *Tullonium*, recibe una propuesta de identificación con Alegría de Álava en razón al asentamiento romano existente en las cercanías del Castillo de Henayo; otros, por el contrario, proponen Angostina. La *mansio* de *Alba*, de la *civitas* de *Alba*<sup>24</sup>, se localiza en el yacimiento de Albeurmendi (San Román de San Millán). El yacimiento romano de Osma de Valdegobía pudiera ser la sede o el poblado principal de la ciudad de *Uxama Barca* y el de Santuste<sup>25</sup> de la ptolemaica *Tullica*, en el supuesto de que no se relacione con la ciudad de *Tullonium*. La tradicional identificación de *Menosca* con Guetaria se ha visto reforzada con nuevos hallazgos romanos<sup>26</sup>.

Las seguras y probables identificaciones propuestas para estas ciudades permiten intuir el contexto arqueológico en el que están inmersas y las causas que originaron su surgimiento en un lugar concreto. Así, en el ámbito territorial de algunas ciudades se detecta la presencia de un yacimiento prerromano que se abandona y la emergencia de otro de carácter romano muy cercano al anterior. En esa situación parece encontrarse *Deobriga* con el yacimiento prerromano y medieval de Arce y el romano de Cabriana<sup>27</sup>, *Uxama Barca* con los Castros de Lastra y el asentamiento romano de El Manzanal<sup>28</sup>, *Veleia* con el yacimiento prerromano de Arkiz y el asentamiento romano de Iruña, *Suestatium* con el asentamiento prerromano de Kutzemendi y el poblado romano cer-

<sup>24</sup> La ciudad de *Alba* recibe varias propuestas de identificación. En Albeurmendi (San Román de San Millán, Álava) se exhumaron habitaciones de un complejo termal que pudieran corresponder a la *mansio* de la ciudad de *Alba*. Sobre este yacimiento ver GIL ZUBILLAGA, Eliseo, Memoria de la campaña de sondeos estratigráficos en el yacimiento de Albeurmendi (San Román de San Millán, Álava). En *Estudios de Arqueología Alavesa*, 17 (1989), pp. 37-70. Para la identificación hipotética de la ciudad ver SANTOS, Juan, *Identificación de las ciudades...* op. cit. p. 122, con la bibliografía precedente.

<sup>25</sup> Para la identificación de esta ciudad con el yacimiento de Santuste en lugar de con Tuyo propuesta por razones homofónicas, ver SANTOS, Juan, *Pueblos...* op. cit. p. 194.

<sup>26</sup> Para la probable identificación de *Menosca* con Guetaria ver SANTOS, Juan, *Pueblos indígenas...* op. cit. p. 195.

<sup>27</sup> *Deobriga* se identifica con Arce Mirapérez (Miranda de Ebro, Burgos), donde se encuentra un yacimiento prerromano y medieval. Con relación a esta identificación, ABÁSULO, José Antonio y RUIZ VÉLEZ, Ignacio, La necrópolis de Miranda de Ebro. Materiales para su estudio. En *Estudios de Arqueología Alavesa*, 9 (1978), pp. 265-272. En Cabriana (Comuni6n, Álava) se excavó un edificio, tradicionalmente interpretado como una villa, pero que por la forma que adopta la planta, y por el contexto arqueológico, parece más bien una *mansio* con instalaciones termales asociadas a un ninfeo, ver IRIARTE CORTÁZAR, Aitor, *La arquitectura...* op. cit. p. 696.

<sup>28</sup> La localización de esta ciudad debe buscarse en las proximidades de Osma de Valdegobía, Álava. En Punta de S. Pedro (Villanueva de Valdegobía) hay un núcleo de población indígena. También en Los Castros de Lastra, Caranca hay un poblado fortificado (hierro-medieval) que ha proporcionado abundantes materiales. El asentamiento romano se encuentra en El Manzanal. Ver LLANOS, Armando, *et alii*, *Carta Arqueológica de Álava*, Vitoria: Diputación de Álava, 1987, pp. 342-344; SÁENZ DE URTURI, Francisca, Los castros de La Lastra (Caranda). En *Arkeoikuska*, 93 (1987), pp. 53-62. El gentilicio *Uxamabarcensis* está garantizado epigráficamente (CIL, II, 2854 y MAÑANES, Tomás, *Epigrafía y numismática de Astorga romana y su entorno*, Salamanca, 1982, p. 54, n° 35).

cano de Arcaya o de Salbatierrabide<sup>29</sup>, y *Tullonium*, cuyo territorio cuenta con el yacimiento prerromano de Castro de Henayo y el yacimiento romano de Alegría de Álava/Dulantzi<sup>30</sup>. Y en cuanto a las motivaciones de índole económica, resulta significativo al respecto no sólo que la mayoría de las ciudades se concentren en la parte meridional de los territorios étnicos, que es la que ofrece mayores posibilidades económicas, sino que muchas de ellas –*Deobriga*, *Uxama barca*, *Veleia*, *Suestatio*, *Tullonium*, *Gebala*, *Gabalaeca*, *Segontia Paramica*, *Alba*– se alineen a lo largo de la vía de comunicación que desde *Asturica Augusta* llevaba hasta *Burdigalia*, o se encuentren a poca distancia, incorporándose con rapidez a ella por caminos secundarios. Esta vía, que comenzó a consolidarse en época augústea, es la columna vertebral que sostiene la reordenación del territorio y su primordial eje económico. También motivaciones económicas, además de la conveniencia de disponer de enclaves seguros en la navegación, pudieron influir en la fundación de la colonia *Flaviobriga* (Castro Urdiales) y en la creación de las ciudades (*oppida*) várdulas de *Morogi*, *Vesperies*<sup>31</sup> y *Menosca* (probablemente Guetaria, como ya se ha señalado).

#### 4.2. Estatuto jurídico de estas ciudades

Sorprende que Plinio no mencione ninguna ciudad con estatuto privilegiado entre todas las ciudades autrigonas, caristias y várdulas que concurren en el convento cluniense, excepción hecha del problemático<sup>32</sup> estatuto colonial de *Flaviobriga* (Castro Urdiales). Por el contrario, cuando se trata de las ciudades

<sup>29</sup> Tres epígrafes registran el gentilicio *Suestatiensis*. La mansio de la ciudad de *Suessatium* se identifica con el yacimiento romano de Arcaya o con el de Salbatierrabide. Por otra parte en Kutzemendi hay un poblado indígena fortificado. Para el conjunto termal de Arcaya ver LLANOS, Armando *et alii*, *Carta arqueológica ... op. cit.* pp. 228-229 y pp. 246-247; IRIARTE CORTÁZAR, Aitor, *La arquitectura... op. cit.* p. 696.

<sup>30</sup> El topónimo Sierra de Toloño conserva, quizás, el nombre de la ciudad. Los autores que prestan atención a las distancias transmitidas por los itinerarios, no siempre rigurosas, se inclinan a situar esta *mansio* en el Castillo de Henayo. Ciertamente ese lugar tiene cercano un asentamiento romano, ver SANTOS, Juan, *Identificación de las ciudades... op. cit.* p. 122. El yacimiento prospectado, provisto de termas, es muy pequeño. La vida de este yacimiento se limita al período alto-imperial, ver IRIARTE CORTÁZAR, Aitor, *La arquitectura... op. cit.* p. 696.

<sup>31</sup> La ciudad de *Vesperies* la menciona Plinio (*N.H.*, IV, 110) pero no Ptolomeo. Se le dan varias identificaciones que resultan poco fiables. Su identificación con *Forua* es más sostenible en razón de los datos arqueológicos exhumados. Ver al respecto SANTOS, Juan, *Pueblos indígenas... op. cit.* p. 198. Para los datos arqueológicos, MARTÍNEZ-SALCEDO, Ana y UNZUETA PORTILLA, Miguel. *Forua: un asentamiento romano en la ría de Guernika (Vizcaya)*. En RODRÍGUEZ COLMENERO, Antonio (coord.), *Los orígenes de la ciudad en el noroeste hispánico*. Actas del congreso internacional (Lugo, 15-18 mayo 1996), Lugo: Ministerio de Educación y Ciencia, 1998, pp. 523-534, especialmente, p. 524.

vasconas, aunque no diga específicamente que son vasconas, ofrece una rica gama de los mismos. El hecho de que no se recojan estatutos privilegiados hace sospechar que las ciudades mencionadas eran *civitates stipendiariae*. De todas formas los ciudadanos de estas entidades no sólo disfrutaban de sus derechos e instituciones nacionales, aunque en precario, sino que se sentían muy orgullosos de pertenecer a ellas y cuando morían fuera del territorio de su ciudad cuidaban de consignar en los epígrafes los *cognomina* indicativos de su origen *Uxamabarcensis* y de *Suestatiensis*<sup>33</sup>, sin que ello implique que se trataban de una ciudad privilegiada.

No hay referencia literaria ni epígrafe que contenga, según venimos diciendo, la mención de un estatuto privilegiado que acompañe a alguna de estas ciudades. Pero es muy probable que lo obtuvieran con anterioridad al 212 d. C., cuando Caracalla concedió la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del Imperio. Cualquiera propuesta que se haga en este sentido debe tener en mente la época flavia, no solo porque en esa época se dieron los pasos más significativos en la organización del poblamiento de estas tierras, sino porque Vespasiano tomó una decisión trascendental como fue la de conceder el *ius Latii* a toda Hispania. En el caso concreto de la *civitas* de *Veleia*, la época flavia trajo consigo una importante remodelación urbanística y la construcción de casas de mayor distinción, como si la ciudad se hubiera preparado concienzudamente para la recepción del derecho de latinidad, aprovechando la concesión a toda Hispania. Pero esta concesión ofrece algunos problemas.

---

<sup>32</sup> *Flaviobriga* es considerada várdula por Plinio (IV,110) y autrigona por Ptolomeo (II, 6,7). El hallazgo de materiales cerámicos de época julio-claudia presupone la existencia de un asentamiento anterior a su elevación a la categoría de colonia en época flavia, conseguida, posiblemente, con la reinstalación de soldados y auxiliares reclutados por Galba (Suetonio, *Galba*, X, 2). GALSTERER, Hartmut, *Untersuchungen zum römischen Städtewesen auf der iberischen Halbinsel*, Berlín: Walter de Gruyter, 1971, p. 48, nota 87 piensa que la forma del topónimo *Flavio-briga* es poco apropiada para una colonia de derecho romano. Encajaría mejor con un estatuto de colonia latina, pero recuerda que no hay evidencia de colonias latinas en la Península en época imperial. Sugiere que pudiera tratarse de un error de Plinio. Trae a colación el paralelo de *Flaviopolis*, ciudad de Tracia (IV,47: *colonia Flaviopolis ubi antea Caela oppidum vocabatur*), considerada erróneamente como colonia, cuando en realidad se trataba de una comunidad estipendiaria.

<sup>33</sup> La inscripción CIL, II, 2854 de Quitanilla de las Viñas (Burgos) y la procedente de Astorga, recogida por FITA, Fidel, Epigrafía romana de Astorga. En *Boletín Real Academia de Historia y Museos* 1903, p. 214, n° 2 registran los nombres de personas que expresan su *civitas* de procedencia mediante el *cognomen* de *origo Uxamabarcensis*. Para la denominación de origen *Suestatiensis* ver CIL, II, 852, donde debe corregirse *Sestatiensis* por *Suestatiensis*, y MARCO, Francisco, *Las estelas decoradas de los conventus caesaraugustano y cluniense*, Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 1978, p. 162, n° 244.

### 4. 3. Derecho de latinidad

Plinio, en su *Historia Natural*, concluida dos años antes de su muerte acaecida en el 79 d. C., afirma brevemente que el emperador Vespasiano Augusto concedió a toda España el derecho latino, perturbado por las tempestades del Estado<sup>34</sup>. Vespasiano conocía muy bien aquellos problemas del Estado. Estuvo al corriente de los preparativos y reclutamientos de tropas –entre ellas las cohortes vasconas– que Galba hizo en Hispania antes y durante la guerras de los cuatro emperadores. Es posible, por tanto, que Vespasiano quisiese recompensar y asegurarse la influencia de las élites de las *civitates stipendiariae* hispanas concediéndoles el derecho de latinidad que garantizaba su ingreso en las filas de los ciudadanos romanos.

Uno de los efectos de la concesión fue la difusión, especialmente en la Bética y en el Levante hispano, de municipios de derecho latino, que van acompañados del adjetivo flavio o lo llevan en la composición del nombre de la ciudad. Por otra parte, la concesión flavia impulsó la elaboración de una serie de leyes municipales, que se concentran preferentemente en la Bética, como las de *Malaca*, *Salpensa* y la del *municipium flavium* de *Irni*, que era una ley marco emitida en el reinado de Domiciano para que sirviese de modelo a los municipios de derecho latino.

Esta ley, que contiene un añadido del propio Domiciano, dataría del año 91. Por el contrario la alusión de Plinio a la concesión de Vespasiano correspondería al año 73-74, coincidente con el momento de su censura. La disparidad de fechas entre esos dos elementos (leyes, por una parte, y concesión, por la otra), que sin duda alguna están estrechamente relacionados entre sí, hace suponer que la noticia pliniana no era mas que el anuncio de una concesión que se materializaría posteriormente con las disposiciones legales de Domiciano y las leyes municipales, que adoptaban, sobre todo, aquellas ciudades que podían asumirlas rápidamente por estar mejor preparadas para ello. Posiblemente esto explique la proliferación de municipios flavios en la Bética y en la parte oriental de la Citerior, que son las zonas más romanizadas.

Pero las ciudades que estaban preparadas política y urbanísticamente no fueron las únicas en hacer efectiva la concesión. Es probable que en tierras del interior y del norte peninsular no fuera necesario que las *civitates* se transformasen en municipios latinos para que sus magistrados adquiriesen la ciudada-

---

<sup>34</sup> Plinio, *NH*, III, 3.30: *universae Hispaniae Vespasianus imperator Augustus iactatum procellis rei publicae Latium tribuit*. Algún manuscrito recoge *iactatus* concertando con Vespasiano. Se propone también la forma de *iactatae*, no testimoniada en los manuscritos, concertando con *Hispaniae*, que de la mano de Galba tomó parte activa en guerra.

nía romana *per honorem*. Para el disfrute de la concesión pudo ser suficiente con que las comunidades que formaban unidades político-administrativas, esto es las *civitates*, asumieran normas jurídicas y magistraturas similares a las de los municipios latinos. Esto explicaría que en el norte hispano, por ejemplo, en tierras de autrigones, caristios y várdulos, no haya evidencia escrita de ciudades con estatuto municipal, aunque es muy probable que sus pobladores disfrutasen de los beneficios de la latinidad.

La concesión de Vespasiano no pretendió convertir a todos los *peregrinii* hispanos en ciudadanos romanos. Si esa hubiera sido su intención lo hubiera hecho directamente, porque podía, sin necesidad de buscar la vía intermedia del municipio latino, en el que solo obtenían la ciudadanía romana los magistrados cuando dejaban el cargo y sus familiares. En la práctica, los beneficiados eran muy pocos, pues los miembros de las familias de la élite urbana acaparaban el desempeño de las magistraturas, limitando a la masa el acceso a las mismas. Consecuentemente, los municipios latinos contaban con un grupo reducido de ciudadanos romanos, mientras la mayoría ciudadana seguía siendo latina y, en cuanto tal, no tenía acceso al *ius civile* que regulaba las acciones de los ciudadanos romanos. En este sentido, los municipios latinos se muestran como el marco constitucional ideal para la convivencia institucional entre *municipes* que eran ciudadanos romanos y *municipes* que no lo eran, pero que debían ser tratados como si lo fueran en algunos aspectos de la vida cotidiana y con el mismo trato en asuntos políticos e institucionales de la ciudad. Varias de las concesiones y privilegios concedidos por las leyes municipales, como la de *Irni*, tienen por objeto salvaguardar esta convivencia<sup>35</sup>.

### III. CIUDADES VASCONAS

#### 1. Los datos del problema

Documentos de diversa índole informan sobre un conjunto de ciudades, unas vasconas o localizadas en territorio originariamente vascón, y otras valoradas posteriormente como tales con arreglo al testimonio de Estrabón y de Ptolomeo<sup>36</sup>. Estas últimas ciudades –*Alaun-Alauona*, *Setia*, *Iacca*, *Cascantum*

<sup>35</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Estela, *El municipio latino. Origen y desarrollo constitucional*, Madrid: Gerión-Anejos. Servicio Publicaciones Universidad de Madrid, 2001, pp. 156 y ss.

<sup>36</sup> PTOLOMEO, II, 6, 6 califica de vasconas las siguientes ciudades: *Iturissa*, *Pompelon*, *Bituris*, *Andelus*, *Nemanturista*, *Curnonium*, *Iacca*, *Gracuris*, *Calagorina*, *Cascantum*, *Ergavica*, *Tarraga*, *Muscaria*, *Setia*, *Alavona*. A éstas hay que añadir la ciudad de *Oeasso* considerada vascona por Estrabón (III, 4,10) y Ptolomeo (II,6, 10). Este último autor no menciona la comunidad de los *Carense*s (Santacara, Navarra) y los *Iuberitani* (Lumbier, Navarra), citadas, no obstante, por Plinio y situadas dentro de lo que se considera territorio vascón.

o *Calagurris*—, que se encuentran situadas en los alrededores orientales y meridionales del territorio vascón, no deben su conformación ciudadana a la iniciativa romana. Eran comunidades que en uso de su autonomía y de su capacidad político-jurídica acuñan moneda indígena con el nombre de la comunidad.

El resto de las ciudades vasconas se configuran como tales ciudades en época romana. Dejando a un lado *Graccurris*, fundada por *Ti. Sempronius Gracchus* en el año 179 a. C., el territorio vascón propiamente dicho comenzó su desarrollo urbanístico con ocasión de los conflictos sertorianos, que produjeron enormes perturbaciones con *devastaciones de campos y destrucciones de ciudades* (Floro, II, 10). Con anterioridad a esos acontecimientos o a los momentos iniciales de la presencia romana, la Arqueología no encuentra en suelo vascón una agrupación humana similar a un *oppidum*<sup>37</sup>. Lo que se constata en la franja central y meridional de Navarra es una población dispersa en castros y pequeños poblados con jerarquización de los mismos en alguna comarca.

Con la presencia romana, esta forma de organizar el territorio cambiará profundamente. La conversión en *civitas* del pequeño asentamiento indígena de Pamplona se debe a Pompeyo, que le da su nombre: *Pompeiopolis* la llama Estrabón, esto es, *la ciudad de Pompeyo*. Su composición es similar a la que se aprecia en el topónimo *Pompelo*, con el nombre Pompeyo en el radical y un segundo elemento *-elo*, antecedente del vasco *iri*, *irun*, *ciudad*. Y de acuerdo también con los testimonios arqueológicos, los poblados indígenas de *Andelo* (Andión) y *Cara* (Santacara) se transforman urbanísticamente en esa época, gracias a los impulsos generados, posiblemente, por el ejército pompeyano que invernó en territorio vascón. Al igual que *Pompelo*, el topónimo *Andelo* (actual Andión) presenta a su vez, en opinión de J. Gorrochategui<sup>38</sup>, un segundo elemento *-elo*. Y tampoco puede dejarse en el olvido que es durante al desarrollo de ese conflicto sertoriano cuando Tito Livio hace referencia al *ager Vasconum*, que se extendía ya por la orilla derecha del Ebro, registrando en esta expresión por vez primera la mención segura del etnónimo Vascones. Hay que llegar, no obstante, a la época augústea para que Estrabón no sólo califique de vasconas

<sup>37</sup> Estas cuestiones están consideradas en la nota 6.

<sup>38</sup> Vid. al respecto GORROCHATEGUI, Joaquín, Los Pirineos entre Galia e Hispania: las lenguas. En *Veleia*, 12, (181-232), aquí p. 221; GORROCHATEGUI, Joaquín, LAKARRA, J.A. Nuevas aportaciones a la reconstrucción del Protovasco. En VILLAR, Francisco y D'ENCARNASÃO, José (eds.), *La Hispania prerromana. Actas del VI Coloquio sobre lenguas y culturas prerromanas de la Península Ibérica (Coimbra, 13-15 de octubre de 1994)*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1996, pp. 120-122 proponen para este topónimo un elemento radical \*And-, que se documenta en las formas aquitanas *And-ere* y *And-ossus*, con el significado de *grande*, *Andelo* = *ciudad grande*.

las ciudades de *Pompelo* y *Oiasouna*<sup>39</sup>, que estaban unidas en esa época por una vía que desde *Tarraco* llegaba a *Oiasouna* –puerto que daba salida a los productos y minerales del territorio vascón–, sino que también aplica significativamente esa denominación a la ciudad de *Calagurris*.

Es también a partir de época augústea cuando se inicia una segunda fase de nuevas ciudades en territorio vascón y se produce, consecuentemente, la reorganización de una parte del territorio. La franja norte de Navarra, ayuna de ciudades, pero recorrida intensamente desde las guerras cántabras por hombres y mercancías que seguían la vía de *Asturica Augusta-Burdigalia* o el recorrido de la denominada vía de *Las Cinco Villas*, requería una reordenación del territorio que estabilizase la zona y garantizase un recorrido viario sin sobresaltos. Se constituyen a tal fin tres nuevas *civitates*, formadas, posiblemente, por pequeños asentamientos dispersos, pero reunidos bajo la unidad político-administrativa de la *civitas*: la ciudad de los *Aracelitani* (de ubicación imprecisa en la zona de Huarte-Araquil); la de *Iturissa*<sup>40</sup>, localizada en El Espinal, y la ciudad de los *Ilumberritani*, situada en la vía que llevaba a *Pompaelo* a través de las Cinco Villas aragonesas, uno de los ejes económicos más importante del territorio vascón. La *civitas* de los *Ilumberritani* se identifica con Lumbier no sólo por homofonía, sino también por el hallazgo en el lugar de un importante mosaico. Ptolomeo proporciona los nombres de otras ciudades vasconas, como *Bituris*, *Nemanturista*, *Curnonium*, *Ergavica* y *Muscaria*, pero es muy poco lo que se puede decir de ellas, pues incluso sus localizaciones son desconocidas o inseguras. Y el Anónimo de Rávena, cosmógrafo del siglo VII, describe (IV,43) un trayecto viario que partía de *Gracuse* (*Gracurris*) e iba, posiblemente, a *Pompelone*, señalando como ciudades del recorri-

<sup>39</sup> Los hallazgos romanos en el eje Irún-Fuenterrabía han sido frecuentes. La vinculación *Oiasso* y el estuario del Bidasoa es muy estrecha. A los hallazgos de la década de los 70 en el casco viejo de Irún se añaden el descubrimiento en la calle Santiago de estructuras portuarias. El núcleo urbano, con probable vocación comercial, parece que estaba situado en la colina de Beraun. Para la necrópolis de Santa Elena vid. BARANDIARAN, Ignacio, MARTÍN BUENO, Manuel y RODRIGUEZ SALÍS, Jaime, *Santa Elena de Irún. Excavación arqueológica de 1971 y 1972*, Donostia: Centro de Estudios e Investigaciones Histórico-arqueológicas, 1999. Para los hallazgos arqueológicos GEREÑU URCELAI, Marian, LOPEZ COLOM, M<sup>a</sup> del Mar, URTEAGA ARTIGAS, M<sup>a</sup> Mercedes. *Novedades de arqueología romana en Irún-Oiasso 1992-1996*. En *Coloquios Internacionales sobre la Romanización de Euskal Herria I*, San Sebastián, 1997, pp. 467-489. Para la importancia del lugar como puerto marítimo vid. FERNÁNDEZ OCHOA, Carmen et alii, *De Brigantium a Oiasso. Una aproximación al estudio de los enclaves marítimos cantábricos en época romana*, Madrid: Foro Arqueología, 1994.

<sup>40</sup> El probable asentamiento principal de la *civitas* de *Iturissa*, comunidad situada en la vía que conducía a *Burdigalia*, se encontraba en El Espinal (Navarra), donde se han exhumado restos de dos casas de un poblado estable y dos necrópolis. *Iturissa* admitiría una cómoda etimología vasca (cf. *vasc. Iturissa*), aunque algún investigador lo considera un topónimo ibérico. Para los materiales arqueológicos, AAVV, *Necrópolis y poblado de época romana en Espinal (Navarra)*. En *Trabajos de Arqueología de Navarra*, 13 (1997-1998), pp. 75-155.

do *Beldalin* (?), *Erguti* (¿la *Ergavica* ptolomaica?) y *Beturri* (¿la *Bituris* ptolomaica?): *iterum iuxta super scriptam civitatem Gracuse dicitur civitas 1 Beldalin 2 Erguti 3 Beturri*.

## 2. Expansionismo vascón

Los autores greco-latinos llaman vasconas a ciudades que estaban situadas en lo que se entiende como territorio vascón originario. Pero Estrabón y Ptolomeo, con mayor abundamiento, también llaman vasconas a *Iacca*, *Segia*, *Alavona*, *Cascantum*, *Gracurris* y *Calagurris*, que originariamente pertenecieron a otras etnias. En definitiva, las fuentes históricas sugieren la idea de un expansionismo vascón. ¿Cómo entender ese expansionismo? Ciertamente no parece el momento ni el lugar de abordar ahora las cuestiones de *cuándo*, *por qué* y *para qué* los romanos atribuyeron esas ciudades a los vascones, aunque estas preguntas tenga un gran interés para el historiador. Es preferible ceñirse al contenido y al carácter de esa atribución y analizar si dicha asignación se realizó bajo la cobertura de algún mecanismo jurídico y político.

En este sentido, se puede decir, en primer lugar, que no hubo una asignación política. No hay ningún dato de peso que haga suponer que los romanos entregasen el dominio político sobre esas comunidades concretas para que ejerciese sobre ellas no sabemos qué tipo de cometidos y funciones a una especie de entidad colectiva de los Vascones. No hay rastro en las fuentes de una entidad jurídica ni política del colectivo vascón, sino *civitates* y entidades locales con nombres distintos y concretos, que, además, son inferiores en el orden militar, político y social a las ciudades supuestamente asignadas.

Que fuese una adscripción administrativa suele proponerse como salida posible. Desde esta perspectiva, en efecto, esas ciudades podían ser calificadas justamente de vasconas, sin necesidad de adquirir y atesorar los rasgos histórico-culturales propios de los vascones. Y algún investigador ejemplarizaba esta posibilidad recordando situaciones recientes similares como el caso de la villa de Pitilla de Aragón, inmersa geográfica y culturalmente en las Cinco Villas aragonesas, pero adscrita administrativamente a Navarra, o el caso del Condado de Treviño. Pero la asignación de la que estamos hablando tiene muy poco que ver con estos casos. Es cierto que en algunas ocasiones la administración romana establecía para fines concretos distritos provinciales menores bajo la autoridad de un funcionario (el *procurator provinciae Lusitaniae et Vettoniae*, por ejemplo). Pero habitualmente el aparato burocrático romano funcionaba por medio de una administración provincial, conventual y local. En este sentido, resultaba superflua la existencia de una administración interpuesta entre estos grados administrativos. Tanto las ciudades originariamente vasconas, como *Itu-*



*rissa* y *Pompelo* con estatuto de ciudades peregrinas, como *Calagurris* y *Cascantum* que no fueron vasconas en su inicio y que disfrutaban de un estatuto municipal privilegiado, se regían internamente por sus propias normas y costumbres, pero dependían todas ellas, de la misma forma, de la administración conventual y provincial.

Por lo tanto, la valoración de vasconas o la asignación a los vascones de ciudades que inicialmente no lo fueron, no encierra un contenido político ni administrativo, al menos en las dimensiones jurídicas que estamos considerando. Posiblemente la explicación de esta enrevesada cuestión sea más sencilla<sup>41</sup>. Los romanos aplicaban el término vascón a ciudades vasconas y a otras que originariamente no lo fueron porque era el denominativo de una etnia creada artificialmente por ellos. A este respecto, el poder romano, con comunidades del territorio navarro que estaban inmersas en realidades culturales diferentes, incluidas las lenguas, añadiendo al conjunto ciudades y territorios pertenecientes a otros grupos étnicos, alumbró y consolidó progresivamente una etnia que simplemente era unitaria en la denominación: la etnia de los vascones. El rumbo histórico de esta etnia lo fijó Roma con medidas políticas que fueron modelando y tejiendo la urdimbre de una imprecisa conciencia de pueblo. Y desde esa perspectiva, la plenitud del apelativo vascón compete tanto a un habitante de la pirenaica *Iturissa*, como a otro de la ribereña *Alavona*, a 25 Kms de Zaragoza. Y con la misma puridad metodológica, denomina Prudencio vascona a la culta *Calagurris* que Ausonio vascones a los habitantes del Pirineo cuando, en época bajo-imperial, los increpa con el apelativo de gentes inhumanas de una cumbre de ladrones.

<sup>41</sup> A. Schulten consideraba que allí donde las fuentes literarias registraban por vez primera la existencia de un pueblo esa era su zona originaria y desde ella se desplazaban a otros lugares. Con ese apriorismo metodológico esbozó la hipótesis de que los Vascones no sólo se desplazaron con anterioridad al 50 a. C. hacia el oeste y hacia Aquitania, sino que piensa que dicha expansión tuvo carácter militar. Vid. SCHULTEN, Adolf, Las referencias sobre los Vascones hasta el año 810 de d. J., en *Revue Internationale des Etudes Basques*, XVIII (1927), pp. 225-240, especialmente p. 228. Bosch Gimpera critica las ideas de Schulten y elabora su propia teoría. Sin argumentos sólidos considera que la ampliación de los límites vascónicos obedeció, entre otras razones, a la recuperación de los límites territoriales que los pueblos indígenas tenían con anterioridad al dominio celta. Vid. BOSCH GIMPERA, Pedro, Los celtas y el País Vasco. En *Revue Internationale des Etudes Basques*, XXIII, 4 (1933), pp. 457-486, especialmente p. 476. La causa de que los vascones alcanzaran su máxima expansión territorial la centra en el hecho de que estaban apoyados en la amistad romana, ver p. 470 del artículo citado. Sobre la problemática expansión vascona, ver SAYAS ABENGOCHEA, Juan José, De historiae Vasconiae rebus controversis. En *Actas del Primer Congreso General de Historia de Navarra (Pamplona, 22-27 Septiembre 1986)*, Pamplona: Anejo 6 de Príncipe de Viana, 1987, pp. 89-124, especialmente pp. 103-109; IDEM, Algunas consideraciones en torno a la vascona Alavona. En SÁEZ, Pedro y ORDÓÑEZ, Salvador (eds.), *Homenaje al Profesor Presedo*, Sevilla: Publicaciones Universidad de Sevilla, 1994, pp. 297-304.

### 3. Los estatutos de las ciudades vasconas

Entre las ciudades del convento cesaraugustano, Plinio el Viejo<sup>42</sup> menciona, sin indicar etnia de pertenencia, una serie de ciudades con su estatuto jurídico correspondiente. En conformidad con el pasaje pliniano, los *Calagurritani* (Calahorra) constituían un municipio de derecho romano; los *Cascantenses* (Cascante), los *Graccurritani* (Eras de San Martín, Alfaro, La Rioja) y *Ergavicenses* (quizás no se refiera a la ciudad mencionada por Ptolomeo como vascona) eran municipios de derecho latino viejo (*ius Latinorum veterum*); los *Tarracenses* (probablemente en la comarca de Sádaba, Zaragoza) constituían una comunidad federada, y los *Andelonenses* (Andión), *Aracelitanos* (en la zona de Huarte Araquil), *Carenses* (Santacara), *Iuberitani* (probablemente Lumbier), *Iacetani* (Jaca), *Pompelonenses* (Pamplona) y *Segienses* (Ejea de los Caballeros) retenían todavía la condición de ciudades estipendiarias sometidas a tributación. No recoge en esta nómina, ni indica por tanto, el estatuto jurídico que tenían la ciudad de *Oiarso*, citada en otro pasaje, la de *Alauona*, una ciudad antigua que acuñó moneda indígena, ni la ciudad de *Iturissa*. Con tan pocos datos e indicios es difícil conocer los momentos y circunstancias históricas en las que esas ciudades alcanzaron su estatuto privilegiado. Por otra parte, es evidente que las ciudades estipendiarias lo obtuvieron en fechas posteriores a la concesión por Vespasiano del derecho de latinidad.

#### 3.1. *Civitates* estipendiarias

Las *civitates* peregrinas eran comunidades autónomas. Roma respetó los derechos locales y la gestión interna y externa de las *civitates* a condición de que la estabilidad y los intereses romanos no se vieran comprometidos por querellas entre ciudades indígenas, como parece suceder con el pleito registrado en la *tabula Contrebiensis* del año 87 a.C., que enfrenta a las comunidades de los sosinestanos, los saluienses y los alavonenses<sup>43</sup>, consignados posteriormente como vascones, por motivo de la venta de unos terrenos destinados a una conducción de aguas.

<sup>42</sup> Plinio, N. H., III,24 : *Caesaraugusta colonia immunis, amne Hiberno adfusa, ubi oppidum antea vocabatur Salduba, regionis Edetaniae, recipit populos LV: ex his civium Romanorum Bilbilitanos, Celsenses ex colonia, Calagurritanos qui Nasici cognominantur, Ilerdenses Surdaonum gentis, iuxta quos Sicoris fluvius, Oscenses regionis <S>uessetaniae, Turiaesonenses; Latinorum veterum Cascantenses, Ergavicenses, Graccurritanos, Leonicensenses, Osi<c>erdenses; foederatos Tarracenses; stipendiarios Arcobrigenses, Andelonenses, Aracelitanos, Bursaonenses, Calagurritanos qui Fibularensenses cognominantur, Complutenses, Carenses, Cincienses, Cortonenses, Damanitanos, <I>spallenses, Ilur-senses, Iuberitanos, <I>acetanos, Libienses, Pompelonenses, Segienses.*

<sup>43</sup> Para la ubicación de *Alaun* en Alagón (Zaragoza) ver ASENSIO ESTEBAN, José Ángel, *La ciudad en el mundo prerromano en Aragón*, Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 1995, pp. 53-56; pp.131-134. Para la edición y estudio de la *tabula Contrebiensis*, vid. FATÁS, Guillermo, *Contrebia Belaisca (Botorrita. Zaragoza) II: Tabula Contrebiensis*, Zaragoza: Institución Fernando El Católico,1980.

El gobernador de la Citerior, en uso de los poderes legales de los que estaba investido, intervino en el asunto encomendando el papel de árbitros a los magistrados de la *civitas Contrebiensis*. El texto de la *tabula* sigue el procedimiento formular romano. Es un reflejo del alcance conseguido por algunas *civitates peregrinae* en el proceso de adaptación y acomodación de los usos locales indígenas a las normas legales del conquistador. Al margen de este avance tan significativo, la sentencia dictada no es una ley romana, pues ninguna de las *civitates* implicadas, incluida *Contrebia*, eran municipios de derecho romano, sino *civitates peregrinae*.

### 3.2. Los estatutos de *Andelo*, *Cara* y *Pompelo Andelo*.

En época de Plinio (murió en el 79 d. C.), *Andelo*, *Cara* y *Pompelo* eran ciudades estipendarias. Sin embargo disfrutaban de un desarrollo urbanístico importante que las excavaciones arqueológicas han puesto de manifiesto. *Andelo* lo tuvo sin duda alguna. En este sentido, hacía honor a la significación de su topónimo: *ciudad grande*. La ciudad se asentaba sobre un poblado indígena, que alcanza, con mucha probabilidad, dimensiones urbanas en época sertoriana. Este desarrollo urbanístico y el aumento de los influjos romanos operando en un ambiente de simbiosis cultural están documentados con datos arqueológicos correspondientes al s. I. a. C. Cabe significar al respecto el pavimento de *opus signinum* de una habitación con una inscripción musivaria elaborada conforme a los modos romanos, pero realizada con caracteres ibéricos, que transcriben la lengua o una de las lenguas habladas en *Andelo*<sup>44</sup>. Es, sin embargo, en el siglo I d. C. cuando la ciudad de *Andelo* experimenta un gran desarrollo urbanístico, incluso en lo que atañe a las infraestructuras. Estas construcciones son, además, un claro indicio de la pujanza económica de la ciudad<sup>45</sup>. Lógicamente, la elite urbana, que ya se atreve a llevar onomástica romana,

<sup>44</sup> Para esta inscripción musivaria *vid.* GORROCHATAGUI, Joaquín, *Los Pirineos... op. cit.* pp. 181-235, aquí pp. 194-197. El antropónimo que aparece en esta inscripción tiene ascendencia celta, mostrando en ello un indicio más del sincretismo cultural que está viviendo la sociedad de ese *oppidum*. Este sincretismo cultural se aprecia de nuevo en una inscripción de época tardorrepública en la que *Manilius Martialis* hace una dedicación a la divinidad indígena *Laharri*, teónimo, con una base *Larra-* y un sufijo apreciable en teónimos aquitanos, que presentan el fenómeno fonético de la aspiración intervocálica de raigambre vasconica. Sobre esta inscripción *ver* CASTILLO, Carmen y BAÑALES, Jesús M<sup>o</sup>, Epigrafía romana de Andión y su entorno. En *Príncipe de Viana*, 188 (1989), pp. 521-531, especialmente pp. 523-524.

<sup>45</sup> Para este desarrollo urbanístico *vid.* MEZQUIRIZ, M<sup>o</sup> Ángeles. La ciudad de Andelos: secuencia estratigráfica y evolución cronológica. En *Actas del Primer Congreso General de Historia de Navarra (Pamplona, 22-27 Septiembre 1986)*, Anejo 7 Príncipe de Viana, Pamplona: Príncipe de Viana, 1987, pp. 517-530; EADEM. Excavaciones arqueológicas en Andelos (Mendigorría, Navarra). En SANTOS, Juan (ed.), *El Solar Vascon en la Antigüedad. Cuestiones de Lengua. Arqueología, Epigrafía e Historia*, VII Cursos de Verano en San Sebastián. San Sebastián: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1989, pp. 63-75.

participa abundantemente de la prosperidad económica, dejando testimonio de su poder adquisitivo en casas pavimentadas con mosaicos. Pero, aunque el desarrollo urbanístico y el poder económico de la élite urbana son signos que traducen una aceptación profunda de la cultura material romana, no dejan de ser un manto esplendoroso que no puede ocultar la pervivencia de las manifestaciones culturales indígenas y la vigencia de las relaciones sociales, tal y como revelan los epígrafes; ni tampoco el hecho de que *Andelo* siga siendo una ciudad peregrina.

Es muy probable que *Andelo* se convirtiese en municipio de derecho latino aprovechando las condiciones creadas por la concesión de Vespasiano. La ciudad estaba preparada en el plano urbanístico y la cultura material romana había calado profundamente en la masa ciudadana. Quizás necesitase una pequeña adaptación de sus instituciones a los modos administrativos romanos. Pero ya una inscripción (AE, 1989, 456), datable probablemente en época flavia, recoge como prueba de esa adaptación los nombres de los dos magistrados-*aediles* de la ciudad. Puede ser un indicio de que la transformación institucional estaba ya alcanzada.

**Pompelo.** También la *civitas* de *Pompelo* se levantó sobre un antiguo poblado indígena y comenzó a desarrollarse urbanísticamente en el s. I. a. C. De ese desarrollo las excavaciones arqueológicas sacaron a la luz el trazado de varias calles<sup>46</sup>. Pese a contar en fechas tan tempranas con ese desarrollo urbanístico, *Pompelo* seguía siendo una *civitas* peregrina en época de Plinio, pero con signos claros de su progresiva adaptación a los modos romanos, pues en el 57 d. C. la *civitas Pompelonensis* renueva un pacto de hospitalidad (CIL II, 2958) con Lucio Pompeyo Primiano conforme a fórmulas romanas. Además, si atendemos a los *legati* de la ciudad que gestionan el pacto –no sabemos sin son magistrados estables, ni si las magistraturas de la ciudad tenían esa titulación–, *Sergius Crescens* lleva onomástica latina y *Sex(tus) Pompeius Nepos* los *tria nomina*, como si se tratara de un ciudadano romano.

Por su desarrollo urbano y su acomodación a las instituciones romanas, *Pompelo* estaba preparada para transformarse en municipio latino en momentos posteriores a la concesión de la latinidad a toda Hispania. En el año 119 d. C., sus magistrados se titulan ya *duoviri* como los de cualquier municipio. A esos *duoviri* desconocidos va dirigido el rescripto que desde *Calagurris* envía el *legatus iuridicus* de la Citerior exhortándoles a utilizar todo su poder contra la contumacia de unos demandantes<sup>47</sup>. La ciudad contó, por supuesto, con una eli-

<sup>46</sup> Sobre las excavaciones en el casco viejo de Pamplona y materiales encontrados, *vid.* MEZQUIRIZ, M<sup>a</sup> Ángeles, *Pompaelo I*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1958 y *Pompaelo II*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1978.

<sup>47</sup> El análisis de este rescripto en D'ORS, Álvaro, *Epigrafía jurídica de la España romana*, Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1953, pp. 353-355.

te urbana, que era muy rica en el contexto del territorio vascón y muy activa políticamente. Para alguno de los miembros pudientes de la ciudad, el desempeño de las magistraturas locales fue el trampolín utilizado para alcanzar puestos de más realce social y político, como los cargos religiosos que desempeñó *Cn.Pompeius Pompelonensis*, *duovir* de la ciudad y *flamen* de la Citerior (CIL II, 4234), o la *legatio* dirigida y costeada por *Caius Cornelius Valens* (CIL II, 4208), que encabezó por mandato de la asamblea provincial una embajada ante el emperador, que se hallaba en Sirmio. Y en puestos de prestigio colocó también este personaje a su mujer, que fue sacerdotisa del culto al emperador y a la que hizo una dedicación en Tarragona. Por otra parte, en el pacto del año 195 d. C. (CIL II, 2960) el término utilizado para designar a la comunidad de *Pompelo* es el de *respublica*, término que se aplica tanto a colonias como a municipios de derecho latino y romano.

**Cara.** Muestra una evolución similar. Un poblado prerromano constituye el arranque de la *civitas*. El comienzo de su incipiente romanización data de la primera mitad del s. I. a.C. En el siglo I d. C. se produce un importante desarrollo urbanístico, perceptible en la exhumación de una calle enlosada y de restos de edificios con capiteles corintios. Ya en esas fechas la ciudad estaba material y socialmente preparada para recibir el estatuto de latinidad. Al igual que sucede con *Pompelo*, los miembros de la elite de *Cara* se desenvuelven con gran maestría en el intrincado mundo de las relaciones políticas provinciales, logrando que los representantes de las ciudades en la asamblea provincial elijan a los hijos e hijas de su ciudad para los cargos sacerdotales provinciales<sup>48</sup>.

### 3.3. Ciudades de estatuto latino viejo *Gracchurris*

Se sabe (*Periochae*, 41) que Sempronio Graco, padre de los Gracos, fundó la ciudad de *Gracchurris*<sup>49</sup>, un topónimo latino-indígena formado con el nombre del fundador más el elemento nativo *-gurris* que también se aprecia en *Calagurris*. A su vez Festo (p.86 L.) da a entender que la nueva ciudad ocupó el lugar de otra indígena que *antea Ilurcis nominabatur*. La fundación de *Grac-*

<sup>48</sup> Para los cargos sacerdotales desempeñados por estos vascones de *Pompelo* y *Cara* ver SAYAS ABENGOCHEA, Juan José. El culto al emperador entre las gentes vasconas. En *Los Vascos en la Antigüedad*, Madrid: Editorial Cátedra, 1994, pp. 247-255. Probablemente a mediados del siglo II d.C. *Postumia Nepotiana vel Marcellina, Karensis* de origen, alcanzó el flaminado (CIL, II, 4242), al igual que su marido Tito Porcio Verrino. Es probable que este personaje procede de *Cara*, pues una inscripción funeraria (CIL, II, 2962) procedente probablemente de Carcastillo, recoge el nombre de *Porcius Felixs*, con un cognomen de denominación de origen *K(a)re(n)sis*.

<sup>49</sup> La ciudad se encuentra en el lugar denominado Las Eras de San Martín, en Alfaro (La Rioja). Ver HERNÁNDEZ VERA, José Antonio y CASADO LÓPEZ, M<sup>o</sup> P., *Gracchurris*: la primera fundación romana en el valle del Ebro. En *Symposion de Ciudades Augusteas* II, Zaragoza, 1976, pp. 23-29.

*churris* no fue, evidentemente, una colonia ni tampoco, quizás, resultado de una *deductio* militar. Por el contrario, el topónimo *Ilurcis*, el elemento *gurris* y un grafito cerámico con la leyenda incompleta *l.u.e.i.ka.r-*, hallado en Alfaro, hacen suponer que la ciudad se fundó con nativos, al menos en parte, posiblemente vascones<sup>50</sup>.

Algún investigador, sin embargo, considera, sin apoyo en los textos, que *Gracchurris* sería, quizás, un municipio de derecho latino desde su creación, ya que pudo fundarse con nativos y *socii* itálicos, ex-soldados. Es cierto que en situaciones similares de mixtura poblacional el municipio de derecho latino se revela como el marco jurídico más apropiado para regular la vida en comunidad de *municipes* con ciudadanía diferente. Pero la ciudad prerromana de *Cascantum*, que gozó como *Gracchurris* del mismo derecho de latinidad viejo, no tuvo en su origen esa doble componente poblacional. Ambas ciudades, sin embargo, pasaron vicisitudes históricas similares. Fueron aliadas de Pompeyo durante los conflictos sertorianos y ambas sufrieron por ello la destrucción de sus cosechas. No resultaría, por tanto, una propuesta excesivamente extraña el suponer que Pompeyo, que fundó ciudades en territorio vascón, concediese, tras su victoria sobre Sertorio, el estatuto latino a las ciudades de *Gracchurris* y *Cascantum*. No haría otra cosa que seguir en este caso el ejemplo de su padre, que concedió el estatuto de latinidad a las ciudades de la zona transpadana con arreglo a la *lex Pompeia* del 89 a. C.

En el pasaje pliniano la secuencia *ius Latii antiquum* acompaña a *Gracchurris* y *Cascantum*. En ella el contenido sustantivo y jurídico reside en el *ius Latii*, no en el calificativo *antiquum*, que no añade ninguna dimensión jurídica, ni tampoco mayores derechos, ni mayor autonomía<sup>51</sup>. El valor semántico de *antiquum* tiene sentido referencial, que lo relaciona con algo que es más reciente o menos viejo. Plinio utiliza la palabra *antiquum* para establecer la oportuna distinción cronológica entre los municipios latinos que obtuvieron el estatuto de municipio latino con anterioridad a la concesión por Vespasiano y los que lo alcanzaron a partir de ese emperador. En este sentido, *Gracchurris* y *Cascantum* son municipios de derecho latino antiguo en comparación con los municipi-

<sup>50</sup> LÓPEZ MELERO, Raquel, ¿Gracchuris fundación celtibérica? En *Veleia*, 4 (1987), pp. 171-177 defiende la hipótesis de que la fundación de esta ciudad pudo realizarse con gentes vasconas con la intención de que esta ciudad estabilizara esa zona celtíbera recientemente pacificada y para asegurar las rutas que llevaban al norte peninsular y a la Meseta.

<sup>51</sup> En textos referentes a la época republicana el nombre *Latini* daba razón a *grupo étnico* y a *unidad política*. Unido al adjetivo *prisci* (viejo) se refiere a los pueblos originarios del Lacio, pero también se utiliza para contraponer y distinguir este grupo étnico de los habitantes de las colonias latinas fundadas por Roma. A veces la expresión *prisci Latini* es sustituida por *veteres Latini*, ver CATALANO, Pierangelo, *Linee del sistema sovranazionale romano*, Turín: G. Giappichelli, 1965, pp. 187 y ss. En la expresión *ius Latii vetuum* Plinio utiliza *vetus* en sentido relativo: el estatuto de latinidad de estas ciudades es más antiguo que el estatuto de latinidad flavio.

prios que alcanzaron esa dignidad en época flavia, como pudiera ser el caso de *Andelo*, *Cara* y *Pompelo*, entre otros.

**Cascantum.** Esta comunidad emitió monedas con la leyenda ibérica *ka.i.s.ca.ta*, probablemente desde mediados del s. II a. C. En Cascante no se han encontrado muchos restos arqueológicos, pero los hallados, como son, por ejemplo, los restos de un importante edificio con pavimentos de *opus signinum* exhumados durante las excavaciones efectuadas en el año 1970<sup>52</sup>, permiten intuir la existencia de un impulso urbanizador durante el siglo I a. C. Se desconoce cuándo *Cascantum* alcanzó la categoría municipal. Es un dato a tener en cuenta el hecho de que durante el reinado de Tiberio la ciudad acuñase monedas romanas con la leyenda *municip. Cascantum* en su reverso, pues cabe la posibilidad de que el inicio de las acuñaciones monetales con esa leyenda constituyese una forma propagandística de dar a conocer a otras ciudades que *Cascantum* han alcanzado ese estatuto municipal. Con todo, creo más bien, como ya he señalado, que el estatuto municipal pudo recibirlo en unión de *Graccurris* con ocasión de los conflictos sertorianos. Un miembro de este municipio que vivió en Tarragona, pertenece a la familia de los *Granii*<sup>53</sup>, relacionada, probablemente, con los *Granii* residentes en la ciudad próxima de *Calagurris*.

### 3.4. *Calagurris*, municipio de derecho romano

La documentación literaria, epigráfica y numismática sobre *Calagurris*, la ciudad vascona más notable, es muy abundante. Se levantó sobre un asentamiento anterior. Durante la conquista era una ciudad situada en el ámbito de dominio celtibérico. Acuña moneda indígena con la leyenda *ka.l.a.ko.r.i.ko.s*, de

<sup>52</sup> En las excavaciones del 1970 se descubrieron pavimentos de *opus signinum* datables en el siglo I a. C., además de fragmentos de cerámica campaniense A y B y otros materiales que se remontan al s. II. A. C. También corresponde al s. I. a. C. el ánfora vinaria hallada en el solar de la bodega cooperativa. Ver MEZQUÍRIZ, M<sup>a</sup> Ángeles, Descubrimientos de un pavimento de *opus signinum* en Cascante (Navarra). En *Homenaje a J. E. Uranga*, Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1971, pp. 277-383.

<sup>53</sup> Una inscripción (CIL, II, 4321) hallada en Tarragona menciona a *C(aius) Granus Sabinus* originario de *Cascantum*. Los *Granii* están documentados especialmente en Hispania (AE, 1928, 166 recoge un *Grenius Fortis* (?) veterano de la legión VII Gemina), África e Italia de donde eran originarios. El cascantense tiene un nombre muy semejante al del senador *Granus Sabinus* (A. GARCÍA Y BELLIDO, *A.EArq.* 39, 1966, p. 31 n<sup>o</sup> 5), *legatus iuridicus* de *Asturia et Gallaecia* en algún momento del ss. III. También el soldado *Granus Sabinianus* (RIT, 135), miembro del *officium* de Tito Flavio Titiano, gobernador bajo Septimio Severo, tiene un nombre muy parecido. Es posible que este cascantense, que vivió en Tarraco, estuviese emparentado con los *Granii Sabinus* y *Sabinianus* que también residieron o estuvieron en ella por motivos de trabajo. Pero al margen de esa hipotética relación, es más probable que los *Granii* de la vascona *Cascantum* estén relacionados familiarmente con los *Granii* de la vascona *Calagurris*, donde se registran dos *duoviri* monetales: *L. Granus* aparece en monedas de la ciudad anteriores al 27 a. C. y el otro *C. Gran(ius) Broc(chus)* en monedas emitidas entre el 27 y el 2 a. C.

flexión claramente celtibérica. Pero ya en época de Estrabón (III, 4, 10) es calificada de vascona, y Plinio (*nat.* III, 3, 24) afirma que era un municipio de derecho romano. La ciudad atesora abundantes restos arquitectónicos de infraestructuras, termas, circo, estructuras domésticas, etc.

El momento de la obtención del estatuto municipal romano se pone en relación con el comienzo de las emisiones monetales realizadas en varias series. Éstas se inician en fechas que se sitúan entre el 43 a.C. y el 29/8 a.C. Es a partir de la serie III cuando las monedas recogen el título de *municipium* en forma abreviada. Pero tampoco resultaría extraña la posibilidad de relacionar la concesión de la categoría de municipio romano con la decisión de Octavio de licenciar, tras la batalla de *Actium*, la guardia personal de calagurritanos que le acompañaba (Suet., *Aug.*, 49,1). Es muy probable que Octavio quisiera recompensar a esos guardaespaldas, elevando a la condición de municipio de derecho romano la ciudad de la que eran originarios y a donde muchos de ellos pudieron regresar. En cualquier caso, *Calagurris* se presenta en esas fechas como la ciudad del interior de la provincia de la Citerior con estatuto más elevado, y en lo que concierne a las ciudades vasconas no sólo es la ciudad de estatuto más importante sino también la de economía más fuerte, socialmente la más relevante y culturalmente la más avanzada<sup>54</sup>. Unas décadas después, en el año 33 *post Christum*, Marco Fabio Quintiliano, el tratadista de Oratoria más celebrado de la literatura romana, nació en la vascona Calahorra: *Quintilianus ex Hispania Calagurritanus*. Los antepasados inmediatos de Quintiliano, *rhetores* a su vez, residían también en *Calagurris*. La ciudad, por tanto, disfrutaba desde hacía tiempo de los refinamientos de la cultura romana.

### 3.5. La comunidad federada de los *Tarracenses*.

Entre las comunidades del *conventus Caesaraugustanus*, Plinio (*nat.*, III 3,24) hace mención, bajo la forma del colectivo de la comunidad, a unos *foederati Tarracenses*. Posteriormente Ptolomeo (2.6,67) especifica que *Tarraga* (utiliza el topónimo) era una ciudad vascona.

#### 3.5.1. La cuestión de la identificación

No se conoce el lugar exacto donde se hallaba esta ciudad, pero el Anónimo de Rávena en su *Cosmographía* delimita una zona aproximada. En esta

---

<sup>54</sup> Vid. la monografía de ESPINOSA, Urbano, *Calagurris Ivliá*, Logroño: Colegio Oficial de Aparejadores y A.T. de la Rioja y Excmo. Ayuntamiento de Calahorra, 1984. Sobre diversos aspectos relacionados con *Calagurris* vid. AA.VV, *Calahorra. Bimilenario de su fundación*, Madrid: Ministerio de Cultura. Dirección General de Bellas Artes y Archivos, 1984.



obra anónima del s. VII el autor describe la ruta denominada de *Las Cinco Villas*<sup>55</sup> que desde *Caesaraugusta* llevaba hasta *Iturissa*, indicando las ciudades que se hallaban en el trayecto<sup>56</sup>. En la secuencia de ciudades ofrecida en un orden sur-norte, *Teracha*<sup>57</sup> se hallaba situada entre *Seglam* y *Carta*, dos topónimos con formas evolucionadas que dejan percibir los nombres antiguos de *Segia* y *Cara*, con ubicaciones bien establecidas en Ejea de los Caballeros (Zaragoza) y Santacara (Navarra) respectivamente. Se hallaba, por tanto, situada en algún lugar por identificar entre Ejea de los Caballeros y Santacara<sup>58</sup>.

Según la tradición analítica romana, el estado romano no tuvo inconveniente de concluir *foedera* con grupos étnicos cuando los territorios controlados por ellos carecían de organizaciones ciudadanas<sup>59</sup>. En el caso considerado, no se concluye con el grupo étnico de los vascones, pese a que aceptaron pasivamente, a lo que parece, el dominio romano y pese a que recibieron la asignación de nuevas comunidades. Tampoco se suscribe, evidentemente, con el grupo étnico de los suessetanos, que fueron derrotados y sus tierras asignadas en algún momento a los vascones. Se realiza con una comunidad concreta. Sorprende a algunos investigadores el hecho de que una comunidad pequeña, inicial o posteriormente vascona de la que apenas se tiene noticias, haya suscrito un pacto de alianza con Roma. Por esa razón suponen que el *foedus* no se hizo con *Tarraga*, sino con *Tarraco*, capital del *conventus Tarraconensis* y de la provincia *Hispania Citerior*<sup>60</sup>. Pero la realidad es

<sup>55</sup> Sobre esta ruta *vid.* SAYAS ABENGOCHEA, Juan José, y PERÉX AGORRETA, M<sup>a</sup> Jesús, La red viaria de época romana en Navarra. En *Actas del Primer Congreso General de Historia de Navarra (Pamplona, 22-27 Septiembre 1986)*, Pamplona: Anejo 7 de Príncipe de Viana, 1987, especialmente pp. 598-603.

<sup>56</sup> La *Cosmographía* se elaboró a lo que parece en el siglo VII. Se inspira en un mapa romano modernizado en el siglo V y el VI. Anónimo de Rávena, *Cosmographía*, IV, 43-44 (311, 8-14): *Iterum iuxta super scriptam Caesaraugusta et civitates que dicitur: 10 Seglam. 11 Teracha. 12 Carta. 13 Pompelone. 14 Iturisa.*

<sup>57</sup> Ciertamente en el paso de *Tarracenses* y de *Tarraga* a *Terracha* se ha producido un cambio de vocal en el radical del nombre. Pero este fenómeno no deja de ser usual. El propio nombre de la capital provincial, *Tarraco*, aparece como *Terracone* en el Itinerario Antoniano (381, 396, 2; 399, 1; 448, 3) y con la forma *Tarsagona* en el Ravenate, IV, 42 (303, 13); IV, 43 (309, 1-2). Es la parte final de *Terracha* la que, sobre todo, presenta una evolución muy alterada.

<sup>58</sup> En razón a la posición intermedia que ocupa entre esas dos ciudades, se propone como lugar de asentamiento de *Tarraga*, la zona de Sádaba-Uncastillo, Zaragoza, sugiriéndose Los Bañales (Uncastillo) con restos arqueológicos importantes. También en otros lugares de la zona indicada haya restos romanos *vid.* LOSTAL PROS, Joaquín, *Arqueología del Aragón romano*, Zaragoza: Institución Fernando El Católico, 1980, pp. 60-90. ASENSIO ESTEBAN, José Ángel, *op. cit.* p. 327 piensa que los yacimientos de Los Bañales no corresponden a una ciudad.

<sup>59</sup> Ver FREZZA, Paolo, *Le forme federative...op. cit.* pp. 369 y ss.

<sup>60</sup> MANGAS, Julio, *Historia de España*, Madrid: Labor, 1982, p. 302 considera que la ciudad federada es *Tarraco*. Por su parte KNAPP, Robert C., *Aspects of the Roman Experience in Iberia, 206-100 B.C.*, Valladolid-Vitoria: Colegio Universitario de Álava (Vitoria)-Departamento de H<sup>a</sup> Antigua de la Universidad de Valladolid, 1977, pp. 41 y ss., realiza desde el punto de vista histórico un explica-

que Plinio no se refiere a *Tarraco*, sino a unos *Tarracenses foederati* que pertenecían, además, al *conventus Caesaraugustanus* y no al *Tarraconensis*. Y también es un hecho innegable que Ptolomeo menciona a *Tarraga* entre las ciudades vasconas que pertenecían todas ellas al convento cesaraugustano.

### 3.5.2. Las posibles razones del pacto

Al margen de la escuetas menciones de Plinio, de Ptolomeo y del Anónimo de Rávena, no se dispone de otras referencias literarias ni se conocen desde el punto de vista arqueológico las hechas materiales del asentamiento, pues se ignora su ubicación exacta. En buena lógica cabe la sospecha de que no tuviera la importancia política y social de otras ciudades federadas de Italia y de Hispania, ni, por supuesto, la prestancia y el peso cultural de las ciudades griegas aliadas de Roma. Pero algo debieron tener los *Tarracenses* para que Roma considerase conveniente suscribir un pacto con ellos. No se tiene ciertamente el texto del *foedus* y se desconoce, por lo tanto, los beneficios que los romanos esperaban obtener del pacto con los *Tarracenses*; pero dado que el interés defensivo fue la razón principal que guió la suscripción de muchos tratados, por ejemplo, el de la liga latina con Roma<sup>61</sup>, no estaremos muy lejos de la realidad si suponemos que lo que los romanos buscaron fue contar con la colaboración de los tarracenses durante la conquista de la zona o con ocasión de los conflictos sertorianos, que también la agitaron. Pompeyo, que inveró en territorio vascón, pudo considerar oportuno a su planteamiento táctico romper la línea estratégica que unía *Osca* y *Calagurris*, ciudades de absoluta fidelidad a Sertorio, introduciendo la cuña de una ciudad aliada (aceptada luego por el senado y el pueblo romano) que aseguraba el dominio del territorio vascón y el control de una de las rutas que llevaban a los pasos occidentales del Pirineo. Es evidente que Sertorio, en su condición de sublevado, carecía de capacidad jurídica necesaria para proponer un *foedus* en nombre de Roma.

---

ción más concreta y compleja del sujeto del *foedus*. Piensa también que es *Tarraco* la ciudad federada y la que suscribe el *foedus* en época temprana. Piensa, además, que el territorio de la colonia fue segregado de esta zona aliada por Augusto y lo que quedó del territorio tarracense fue adscrito a un *convento diferente (cesaraugustano)* y *conservó su status de aliado*. La verdad es que resulta poco factible que la colonia de *Tarraco* pudiera tener una porción territorial en suelo vascón en calidad también de federada, amén de que la enorme distancia supone de suyo un obstáculo muy serio. En detrimento de la artificial relación de los *Tarracenses foederati* con *Tarraco* está el hecho de que Plinio no recoja esas vicisitudes y circunstancias. Sólo afirma que esos federados Tarracenses pertenecían al convento cesaraugustano. Ptolomeo completa la información señalando que *Tarraga* era una ciudad vascona.

<sup>61</sup> Sobre estos aspectos *vid.* FREZZA, Paolo, Le forme federative e la struttura dei rapporti internazionali nell'antico diritto romano, en *Studia et Documenta Historiae Iuris*, 4 (1938), pp. 363-428; 5 (1939), pp.161-201. Para los diversos tipos de *foederati: latini, liberi-civitas libera, socii*, etc. ver MOMMSEN, Theodor, *Staatsrecht...op. cit.* 3, p. 653.

Durante la conquista, la zona o los alrededores del territorio en el que se asentaba la comunidad tarracense estaba ocupado por los suessetanos, pueblo de raigambre celta<sup>62</sup>. Se extendían por las tierras de Las Cinco Villas y los territorios bardeneros de Navarra y Zaragoza<sup>63</sup>. Estuvieron implicados en diversas operaciones militares. Así, en el 195 a. C., Catón atacó a los *lacetanos* (¿iacketanos?), en unión de un grupo de jóvenes suessetanos. Luego, en el 184 a. C., la capital de los suessetanos, *Corbio*, considerada por Tito Livio como un *oppidum* de sólidas defensas<sup>64</sup>, fue tomada por el pretor Terencio Varrón, que vendió a sus habitantes como esclavos. Desde entonces, las fuentes literarias apenas mencionan ya a los suessetanos. Es posible, por tanto, que el pacto se suscribiese en esos momentos de conquista y de reajuste de la población de la región, o, en su caso, durante los conflictos sertorianos, en los que la zona estuvo

<sup>62</sup> El etnónimo de los suessetanos se relaciona con el de los suessiones, celtas galo-belgas. También la capital de los suessetanos, Corbio, tiene una apariencia lingüística con el topónimo Corbeil, lugar que se encuentra en las proximidades de Soissons. Dentro de la Península Ibérica el etnónimo *suessetani* presenta semejanza formal con la ciudad caristia *Suessatium*. BOSCH GIMPERA, Pedro, *Los celtas*, op. cit. pp. 457-486 supone que el pueblo celta de los suessetanos fue el responsable de algunos topónimos de la zona que llevan el sufijo *-dunum*, como Gordún, Berdún y Navardún. El primer elemento de este último topónimo se pone en relación con la raíz del nombre de Navarra y *navarri*, remitiendo hipotéticamente a esta época la verosímil e improbable existencia de una oscura comunidad de los *navarri*.

<sup>63</sup> En el 195 a. C., Catón luchó y sometió a sedetanos, ausetanos y *lacetanos* (¿iacketanos?). Luego, ayudado por un grupo de jóvenes suessetanos, combatió a los *lacetanos* (iacketanos?). Tito Livio cita a estos pueblos uno tras otro, dando a entender con ello que se encontraban en vecindad. Se conoce bastante bien el espacio ocupado por alguno de estos pueblos. Así, los sedetanos, que tenían a *Salduie* como ciudad más occidental, ocupaban densamente los valles de los ríos Martín y Gaudalote. En opinión de varios investigadores, el grupo de los ausetanos mencionados en esta cita se situaría al sur del Ebro, principalmente en tierras de los valles Guadalote y Matarraña. La vecindad mantenida con estos pueblos y con los iacketanos hace suponer que el pueblo suessetano se asentaría, sobre todo, en tierras de las Cinco Villas y territorios bardeneros de Aragón y Navarra. BOSCH GIMPERA, Pedro, *Los celtas* op. cit. p. 478 considera verosímil que los suessetanos fuesen los ocupantes de las comarcas de Sos, de Ejea de los caballeros y de Sangüesa en Navarra. Los *lacetanos* del texto, dado el contexto histórico y las identificaciones del espacio geográfico ocupados por esos pueblos, puede sustituirse sin violencia en este pasaje por el etnónimo *iacketani*. Para la conquista de la zona ver SAYAS ABENGOCHEA, Juan José. Conquista y colonización del Valle Medio del Ebro en época tardorrepública y Principado. En ORTIZ DE URBINA, Estíbaliz y SANTOS, Juan (eds.), *Revisión de Historia Antigua II: Teoría y práctica del ordenamiento municipal en Hispania*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de la universidad del País Vasco, 1996, pp. 64-65; FATÁS, Guillermo, *Hispania* entre Catón y Graco. Algunas precisiones basadas en las fuentes, *Hispania Antiqua*, 5 (1975), p. 269 y ss.

<sup>64</sup> Tito Livio, XXXIV, 20, 1-9 narra las vicisitudes que vivieron los suessetanos y su capital: *A. Terentius in Suessetanis oppidum Corbionem vineis et operibus expugnavit, captivos vendidit*. Para TOVAR, Antonio, *Iberische Landeskunde*, tomo. 3. *Tarraconensis*, Baden-Baden: Valentin Corner, 1989, p. 41, este acontecimiento ha podido significar la aniquilación, al menos política, de los suessetanos, pues dejan de estar mencionados en los documentos históricos. No obstante, no es esta la última alusión: Plinio (III, 3,24) ofrece la expresión *Oscenses regionis Suessetaniae* y en una inscripción (CIL, VI, 1446) se alude a unos *Sussetanei* (sic) y a unos *Segobrigenses*.

envuelta en luchas y el territorio suesetano fuera asignado tal vez en esas fechas a los vascones<sup>65</sup>.

### 3.5.3. La cuestión del grupo étnico de pertenencia de los *Tarracenses*

Los vascones se incorporaron al dominio romano sin tensiones dignas de recordarse en las fuentes. Tampoco la Arqueología encuentra signos de violencia en los poblados indígenas que se transformarán en ciudades en época romana<sup>66</sup>. Por el contrario, las fuentes históricas recuerdan duros enfrentamientos con varios grupos étnicos en las tierras orientales y meridionales vecinas al territorio vascón. En ese contexto histórico, no desentonaría gran cosa el hecho de que una ciudad situada en los límites orientales vascónicos suscribiera un pacto de alianza con Roma. No sólo no desentona, sino que en esa línea van también otras suposiciones. Algunas tienen cierta solidez, como la que sugiere que *Graccurris* se fundó con gentes vasconas para que controlase los accesos a la Meseta; otras parecen, como ya hemos señalado, un tanto inaceptables, como la que considera que los vascones recibieron la asignación de algunas ciudades como una especie de gratificación o compensación por su comportamiento.

La posibilidad, razonable desde la perspectiva histórica, de que los *Tarracenses* sean una comunidad vascona y federada desde las luchas del año 184 a. C. en adelante, tiene el inconveniente de los datos arqueológicos. Al margen de la zona de Viana que es territorio berón, en tierras navarras por encima del Ebro los arqueólogos no han encontrado estructuras urbanas correspondientes a fechas tan tempranas en ninguno de los poblados indígenas que luego evolucionan a *civitates*. Pero quizás el inconveniente sea más aparente que real. Es cierto que de una comunidad que suscribe un pacto se esperaría que dispusiese de un núcleo urbano; pero también se esperaría que lo tuvieran las sedes de las cecas indígenas (*b(r)arscunes*, *olcairum*, etc. situadas, se supone, en territorio vascón y que acuñan moneda indígena a mediados del s. II, a. C. En el supues-

<sup>65</sup> En razón a estos acontecimientos y a la práctica desaparición de los suesetanos de las fuentes literarias, BOSCH GIMPERA, Pedro, *Los celtas*, op. cit. pp. 457-486, especialmente p. 479 considera razonable la posibilidad de que el territorio suesetano pasara a ser asignado a los vascones. Para la explicación de la causa de la asignación utiliza el conocido e inaceptable comodín de la recuperación territorial: *...si los suesetanos representasen una tribu enemiga de los vascones que hubiesen ocupado en oposición a ellos alguno de sus territorios o una zona fronteriza con ellos*. Ver lo indicado sobre el supuesto expansionismo vascón.

<sup>66</sup> Sobre esta consideración arqueológica vid. MEZQUÍRIZ, M<sup>a</sup> Ángeles. Urbanismo de época romana en Navarra. En RODRÍGUEZ COLMENERO, Antonio (coord.) *Los orígenes de la ciudad en el noroeste hispánico*. Actas del congreso internacional (Lugo, 15-18 mayo 1996) Lugo: Ministerio de Educación y Ciencia, 1998, pp. 511-521, especialmente p. 511.

to de que tanto los tarracenses y las cecas emisoras dispusieran de núcleos urbanos como es razonable, éstos están sin localizar. Por otra parte tampoco resultaría extraño que en un territorio como el vascón, en el que al menos hasta nuestros días no se han encontrado estructuras urbanas correspondientes a esa época, Roma hubiera suscrito un pacto de alianza con una comunidad que constituía en esos momentos una especie de *civitas* con población dispersa en pequeños asentamientos.

Cuestión diferente es la relación concreta que la comunidad de los tarracenses (vascona en esos momentos o con posterioridad) pudiera mantener con el grupo vascón, especialmente durante los momentos de la conquista de la zona suesetana. En este sentido no hay documento alguno, justo es decirlo, que sugiera la convivencia en territorio vascón del grupo étnico vascón que dominara, diera cohesión y organizara el territorio con comunidades concretas y autónomas, como sucede, por ejemplo, con los suesetanos, que ocupaban un territorio étnico en cuyo seno se destaca su capital *Corbio*, y posiblemente también *Setia*. Se desconoce su grupo étnico original. Ptolomeo califica a *Tarraga* de vascona, pero no sabemos si lo fue siempre, ni tampoco si lo era en los momentos de la conquista de la zona.

#### 3.5.4. El alcance del *foedus*

El pacto de los *Tarracenses* tenía carácter internacional, como todos los pactos de alianza. En estos pactos no sólo se reconocía la autonomía interna de la comunidad suscritora, sino también su soberanía, que la ponía a resguardo de las ingerencias del gobernador provincial y de tener que pagar un tributo, símbolo de sumisión. No obstante, la soberanía de la comunidad tarracense pudo quedar limitada en la práctica por las cláusulas del tratado, que ciertamente no las conocemos, como tampoco las prestaciones a las que se obligaron los *Tarracenses*, pero que no serán muy distintas de las que figuran en otros tratados<sup>67</sup>.

Entre las ciudades federadas no había diferencia de categoría desde el punto de vista jurídico. Cada una de ellas tenía la misma capacidad legal para regular sus relaciones con la otra parte a través de lo estipulado en el *foedus*.

---

<sup>67</sup> La soberanía de las ciudades suscriptoras se veía limitada, generalmente, por una cláusula que velaba por el interés de Roma: *ut is populus, alterius populi maiestatem comiter conservaret*, ver TÄUBLER, Eugen, *Imperium romanum. Studien zur Entwicklungsgeschichte des römischen Reichs. I. Die Staatsverträge und Vertragsverhältnisse*, Leipzig-Berlín, 1913, I, p. 63. También se utilizaba otra cláusula que obligaba a tener los mismos amigos y enemigos que el pueblo romano: *si pacem habere vellent, ad ea adiecturum etiam in foedus esse, ut eosdem quos populus Romanus amicos atque hostis habeant*, (T. Livio, XXXVIII, 8, 10). Vid. al respecto, DE MARTINO, Francesco, *Storia della costituzione romana*, 2ª ed., Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1973, Vol. II, p. 324.

Pero en la práctica el tratado beneficiaba más a unas ciudades que a otras. Se consideraba un *foedus aequus* si se realizaba bajo el principio de igualdad de trato entre las partes suscriptoras. Pero no faltan ejemplos en los que el tratado se cimentó en la desproporción de las mutuas obligaciones y en el uso desigual que la potencia hegemónica hacía del mismo, cercenando la autonomía de la otra parte. En ese caso se trataba de un *foedus iniquuus*. La comunidad de los *Tarracenses*, tanto si suscribió un *foedus aequus* o *iniquuus*, debió de encontrarse de hecho en una situación de inferioridad, sobre todo a partir del momento en el que quedaron atrás las circunstancias históricas que aconsejaron la suscripción del pacto. Pese a ello, es evidente que los *Tarracenses* tuvieron en gran estima su condición de federados, pues prefirieron mantener vigente su tratado en lugar de transformarse en municipio como hicieron otras comunidades del territorio vascón. Aunque el elemento temporal de la perennidad era una cualidad de los tratados de federación<sup>68</sup>, resultaba un hecho de experiencia que los tratados se modificaban, desaparecían o eran sustituidos. En este caso, Roma no lo suprimió y siguió manteniéndolo, al menos hasta la época de Plinio, cuando ya Hispania estaba totalmente pacificada. Sin datos en contrario, no hay por que dudar de la voluntad de Roma de seguir respetando la soberanía y especificidad de esta comunidad en lo que pudiera concernir a sus asuntos locales. Recientes hallazgos epigráficos<sup>69</sup> en *Aphrodisias* (Anatolia), por ejemplo, han aportado una serie de rescriptos de diversos emperadores hasta Valerio y cartas de los procónsules de Asia, en las que se garantizaba, todavía en fechas avanzadas, los privilegios de esa ciudad libre, impidiendo que los gobernadores se inmiscuyeran en sus asuntos. Poco, o apenas nada, se conoce de la vida posterior de *Tarraga*. Ptolomeo sólo dice que era vascona, sin señalar su estatuto, y el Anónimo de Rávena alude a su situación entre otras ciudades, dejando entrever con ello una continuidad que va más allá de siglo III d. C.

---

<sup>68</sup> Vid. FREZA, Paolo, *La forma federative...op. cit.* pp. 364 y ss.

<sup>69</sup> REYNOLDS, J.M., *Aphrodisias and Roma*, Londres: J.R.S. Monographs, 1983; ROUECHÉ, CH., *Aphrodisias in Late Antiquity*, Londres: J.R.S Monographs, 1989.

**EL MUNICIPIO DE VASCONIA EN  
LA EDAD MEDIA**

Municipalities of Vasconia in the Middle Ages

Udalerrria Euskal Herriko Erdi Aroan

Roldán JIMENO ARANGUREN  
Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Tras precisar los conceptos de ciudad y municipio, se describen las características principales del medieval: la vecindad fruto de su aforamiento, el mercado y la fortificación, las diferentes familias de fueros locales y su evolución y/o perpetuación durante la Edad Media, así como las hermandades o juntas de municipios bajomedievales, incidiendo en las últimas aportaciones historiográficas. Finalmente, se analiza someramente la organización municipal.

Palabras clave: Municipio. Vasconia. Edad Media. Ciudad. Villa. Burgo. fuero local. Hermandad.



Hiria eta udalerrriaren kontzeptuak zehaztu ondoren, Erdi Aroaren ezaugarri nagusienak deskribatuko ditut: aforamentuaren ondorio den auzotasuna, azoka eta fortifikazioa. Ondoren, foru lokaletako familia desberdinak, hauen garapena eta/edo perpetuazioa Erdi Aroan deskribatuko ditut, baita anaitasun edota Behe Erdi Aroko udalerrien batzarrak, azkenengo ekarpen historiografikoetan sakonduz. Azkenik, azaletik udalerrriaren erakundea deskribatuko da.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Euskal Herria. Erdi Aroa. Hiria. Hiribildua. Burgoa. Foru lokala. Anaitasuna.



After making some precisions about the concepts of town and municipality, I shall describe the main characteristics of the medieval municipality: the neighbourhood as a result of its statute, the market and the fortification. I will then describe the different families of local statutes and their evolution and/or perpetuation during the Middle Ages, together with the brotherhoods or late medieval groupings of municipalities, mentioning the latest historiographic contributions. Finally, there will be a brief description of the municipal organisation

Keywords: Municipality. Vasconia. Middle Ages. Town. Local statute. Brotherhood.



## SUMARIO

I. ACOTACIONES CONCEPTUALES. 1. La *Civitas*. 2. Villa, burgo, población y valle aforado. 3. El *municipio* y los elementos constitutivos de su identidad. II. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO: DE LOS FUEROS LOCALES A LAS HERMANDADES. 1. Fueros de francos. 2. Fuero de Tudela-Sobrarbe. 3. Fueros de Viguera-Val de Funes. 4. Fuero de la Novenera. 5. Fuero de los labradores de Durango. 6. Fueros de frontera. 7. Fueros de Medinaceli. 8. Transformaciones en el derecho local bajomedieval. III. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO. IV. BIBLIOGRAFÍA.

### I. ACOTACIONES CONCEPTUALES

Al abordar el fenómeno del *municipio* medieval de Vasconia topamos con una historiografía que, frecuentemente, une este concepto al de *ciudad y mundo urbano*, viciada en ocasiones por la perspectiva de la *longue durée*. Desde el punto de vista jurídico y sociológico conviene, pues, comenzar realizando unas consideraciones terminológicas.

#### 1. La *Civitas*

En nuestra historiografía encontramos referencias constantes a las *ciudades* medievales de Vasconia, no siendo extraño leer consideraciones sobre *la ciudad de Pamplona, Tafalla, Vitoria, San Sebastián, Bilbao, Bayona... en la Edad Media*<sup>1</sup>. Si bien este término nos puede servir desde el presente para describir una realidad urbana o municipal medieval, hemos de ser conscientes del anacronismo que ello supone y, por lo tanto, tratar de evitarlo.

Durante prácticamente toda la Edad Media en Vasconia únicamente existió una *ciudad*, la de la Navarrería pamplonesa. De todas las *civitates* romanas (Pompeo, Andelos, Aracilus...)<sup>2</sup>, fue la única que mantuvo este título ininterrumpida-

<sup>1</sup> Ejemplo reciente e ilustrativo es la, por otra parte, magnífica monografía de GARCÍA PASTOR, Ernesto, *Gobernar la ciudad en la Edad Media: Oligarquías y elites urbanas en el País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 2004.

<sup>2</sup> Remito al lector a la ponencia que en este mismo Symposium presenta el Prof. J.J. SAYAS ABENGOECHEA.

mente desde época romana. En plena crisis del siglo V se la conocía como *urbs Pampilonensis* (c. 418), con milicia a la que dirige una epístola el emperador Honorio<sup>3</sup>. Contribuyó a la perpetuación de su categoría jurídica en el tiempo su condición de *civitas* diocesana, creada probablemente antes de finalizar el siglo IV. En el mundo imperial romano, los núcleos de un espacio regional como Pamplona solieron convertirse en centros de una iglesia particular, con su obispo y territorio diocesano. Por su parte, las *civitates* surgidas en el territorio de los várdulos y caristios, aun teniendo esta categoría jurídica, no constituyeron núcleos urbanos, salvo el caso de Veleia, por lo que únicamente la antigua Iruña alavesa pudo haber sido capaz de erigirse en una sede episcopal, si bien no aparece ningún obispo documentado en las citas conciliares. No parece que Veleia hubiera constituido una diócesis tardoantigua, por lo que muy probablemente el territorio alavés se hallaría en la órbita de la diócesis de *Auca* (Oca). Su primer obispo documentado, al igual que el de Pamplona, aparece en III Concilio de Toledo (589)<sup>4</sup>. Suerte similar corrió el municipio de derecho romano vascón de Calahorra, convertido en cabeza episcopal quizás desde finales del siglo III y con un obispo documentado –Silvano– en el V. La conquista musulmana parece que hizo desaparecer a sus preladados, que reaparecen brevemente en la documentación ovetense durante su exilio asturiano del siglo IX<sup>5</sup>. Cuando los pamploneses de Sancho Garcés I reconquistaron esa región riojana (922), se restableció de inmediato la diócesis, consagrándose obispos para la antigua sede de Calahorra y para la nueva y transitoria de Tobía, que posteriormente se trasladaría a Nájera<sup>6</sup>. Esta última será, pues, ciudad diocesana y desde 1076, villa aforada<sup>7</sup>.

La erección de la sede diocesana de Velegia, empero, no fue fruto de la continuación de una realidad truncada con la conquista musulmana. Como acabamos de ver, el territorio alavés estuvo bajo la administración episcopal de Auca (Oca), cuando los musulmanes se hicieron con ella en la segunda década

<sup>3</sup> MARTÍN DUQUE, Ángel J., Mensajes de un mundo antiguo. De los vascones a los pamploneses. En *Signos de identidad histórica para Navarra*, I, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1996, p. 27. Donde se recogen los estudios críticos sobre esta pieza.

<sup>4</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Orígenes del cristianismo en la tierra de los Vascones*, Pamplona: Pamiela, 2003, pp. 48-49.

<sup>5</sup> MARÍN, T. y J.M. Calahorra, La Calzada y Logroño, Diócesis de. En *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, I, Madrid: Instituto Enrique Flórez, CSIC, p. 305.

<sup>6</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán. Organización territorial, sociedad y cultura cristiana. En *Vasconia en el siglo XI. Reinado de Sancho III, el Mayor, rey de Pamplona (1004-1035)*, Pamplona/Iruña: Pamiela, p. 79.

<sup>7</sup> Sobre su carácter urbano vid. GARCÍA DE CORTÁZAR, José Ángel, La organización social del espacio riojano en vísperas de la concesión del Fuero de Logroño. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 199-200.

del siglo VIII. Sin embargo, en su organización del condado alavés durante el último cuarto del siglo IX, la monarquía astur encontró en la simbólica *Velegia Alabense* una ocasión extraordinaria para erigir la nueva sede episcopal, en su peculiar proyecto de conferir una continuidad histórica, social y política del territorio<sup>8</sup>. Los acontecimientos políticos posteriores situaron a Álava bajo la órbita pamplonesa, quizás ya desde la segunda mitad del siglo X, y fue durante el reinado de Sancho Garcés II (970-994) y fruto de la irradiación pamplonesa por los territorios anteriormente vinculados a Castilla cuando se configuró el obispado de Álava con sede en Armentia, abarcando también Bizkaia y la cuenca del Deba<sup>9</sup>. Se perdía así en Álava la continuidad de la *civitas* romana como cabeza de su demarcación eclesiástica.

El esquema *civitas* romana-*civitas* diocesana medieval no se corresponde con *Lapurdum* –nombre con el que se conoció a Bayona hasta finales del siglo XI–, aunque sí con el de la ciudad aquitana de Dax. Bayona tiene su origen en un antiguo castro fundado a finales del siglo IV para ser residencia del tribuno de la cohorte de Novempopulania, tal y como aparece en la *Notitia Dignitatum Imperii*<sup>10</sup>. Este enclave estratégico no conoció el establecimiento de una sede episcopal hasta las primeras décadas del siglo IX, cuando fruto de la existencia del reino carolingio de Aquitania y ante la necesidad de evangelizar los valles vascos se produjo una desmembración de la porción meridional de la diócesis de Dax, si bien desde esta última se continuaron administrando los territorios del país de Mixa y Ostabaret<sup>11</sup>.

En época hispano-goda a Pamplona y Calahorra se les unieron otras dos ciudades: *Victoriaco*, de escasa proyección en el tiempo y fundada por Leovigildo tras ocupar parte de Vasconia con el fin de someter a sus habitantes (*Liu-vigildus rex partem Vasconiae occupat et civitatem quae Victoriaco nuncupatur, condidit*) (581), ha sido identificada con la propia Vitoria<sup>12</sup>, aunque otros autores la identifican con el pueblecito alavés del municipio de Zuya, próximo a Bizkaia. Conviene recordar que el nombre de la capital alavesa fue elegido por Sancho VI de Navarra para rebautizar en septiembre de 1181 la nueva villa aforada ubicada sobre el cerro de la aldea de Gasteiz, en un alarde erudito de otor-

<sup>8</sup> MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, *Álava medieval, I*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1974, pp. 43-44.

<sup>9</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán. Organización territorial, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>10</sup> SEECK, Otto, *Notitia Dignitatum. Accedunt Notitia urbis Constantinopolitanae et Latercula provinciarum*, Frankfurt, 1962. Vid. TOBIE, Jean Luc. La romanización en el País Vasco norte. En *Ibaiak eta Haranak, 10*, San Sebastián: Lur, pp. 33-48.

<sup>11</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Orígenes del cristianismo*, *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>12</sup> El P. Gonzalo MARTÍNEZ DÍEZ la sitúa, en cualquier caso, en la llanada alavesa (*Álava medieval, I, op. cit.*, p. 7 y 148).

garle empaque y fortaleza simbólica frente a los señores alaveses de la Cofradía de Arriaga<sup>13</sup>. La segunda *civitas Gothorum*, como la denomina San Isidoro de Sevilla en su *Historia de regibus Gothorum*, fue *Oligito*<sup>14</sup>, cuya identificación con la villa medieval navarra de Olite parece evidente. La fundó Suintila con sus prestaciones (*stipendiis suis*) y trabajo (*laboribus conderent*). Al igual que ocurría en época romana, esta categoría jurídica no se correspondía con un núcleo propiamente urbano. En este caso, el estatus obedecería a la voluntad de Suintila y Leovigildo de consolidar jurídicamente unas ciudades que contuvieran a aquellos *vascones revelantes* cuyas incursiones, en época del primero de aquellos monarcas, *infestaban* con sus correrías la tarraconense.

La conquista musulmana abrió un período en el que durante unos siglos la única ciudad de la Vasconia peninsular era Pamplona. Así aparece consignado en las crónicas árabes, mozárabes y franco-carolingias<sup>15</sup>. Estas últimas fuentes narran, entre las conquistas aquitanas del primer monarca franco-carolingio Pipino el Breve (751-768)<sup>16</sup>, las de las ciudades de Limoges y otras ciudades de Wasconia (*Limodian civitatem et alias civitates in Wasconia*) (767)<sup>17</sup>, entre las que se hallaría Burdeos. Tres décadas atrás, en el año 735, Carlos Martel se apoderó de la ciudad de Burdeos y toda su región, sometiendo ciudades y pueblos sufragáneos<sup>18</sup>. La ciudad del Garona ostentó rango de capitalidad (*urbem Burdegalim*

<sup>13</sup> ELIZARI HUARTE, Juan Francisco, *Sancho VI el Sabio*, Iruña: Mintzoa, 2003, pp. 186-189.

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ ALONSO, Cristóbal, *Las Historias de los godos, vándalos y suevos de Isidoro de Sevilla. Estudio, edición crítica y traducción*, León: Centro de Estudios e Investigación San Isidoro; Archivo Histórico Diocesano, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de León, 1975, n° 63: *Habuit quoque et initio regni expeditionem contra incursus Vasconum Terraconensem prouinciam infestantium, ubi adeo montiuagi populi terrore aduentus eius perculti sunt, ut confestim quasi debita iura noscentes remissis telis et expeditis ad precem manibus supplices ei colla submitterent, obsides darent, Ologicus ciuitatem Gothorum stipendiis suis et laboribus conderent, pollicentes eius regno dicionique parere et quicquid imperaretur efficere*. [Traducción de C. Rodríguez Alonso: Hizo también al comienzo de su reinado una expedición contra los vascones, que con sus correrías infestaban la provincia tarraconense; en aquella ocasión estos pueblos, acostumbrados a correr por las montañas, fueron víctimas de tal terror ante la llegada de Suintila, que al punto, como si reconocieran ser justos deudores, arrojando sus armas y dejando expeditas sus manos para la súplica, doblegaron ante él sus cuellos, suplicantes; le dieron rehenes, fundaron la ciudad goda de Ologico con sus prestaciones y trabajo, y prometieron obediencia a su reino y a su autoridad y cumplir cuantas órdenes les fuesen impuestas].

<sup>15</sup> Vid. un extracto de los textos de estas fuentes en PÉREZ DE LABORDA, Alberto, *Guía para la Historia del País Vasco hasta el siglo IX. Fuentes, textos, glosas, índices*, Donostia-San Sebastián: Txertoa, 1996, pp. 229-383.

<sup>16</sup> Vid. una síntesis del período en GOYHENETCHE, Manex, *Historia General del País Vasco. I. Prehistoria-época romana-Edad Media*, Donostia: Ttarttalo, 1999, pp. 140-142.

<sup>17</sup> PERTZ, G.H., *Annales germanorum antiquissimi*, Col. *Monumenta Germaniae Historica*. Serie *Scriptorum*, I, Hannover, 1826. Reed. Por HIERSEMAN, Anton, New York: Stuttgart & Kraus Reprint Corporation, 1963, n° 14. Vid. extractado y traducido PÉREZ DE LABORDA, Alberto, *Guía, op. cit.*, pp. 252-253.

<sup>18</sup> PÉREZ DE LABORDA, Alberto, *Guía, op. cit.*, pp. 256-257.

*minitissiman, caput regionis Novempopulanae*), y así consta en la *Crónica Fontanellense* cuando cita su arrasamiento por los normandos en el año 851<sup>19</sup>.

Habremos de esperar a finales del siglo XI para asistir en Vasconia al nacimiento del municipio medieval. Burgos, poblaciones y villas se diseminaron en lo sucesivo por el territorio. Sin embargo, dejando a un lado la categoría de *civitas* diocesana que detentarán desde uno u otro momento Pamplona, Bayona, Calahorra-La Calzada, Nájera, Velegia-Armentia-Álava, Valpuesta y Lapurdum-Bayona<sup>20</sup>, a partir de este momento la única *ciudad* conocida con esta categoría será la de la Navarrería pamplonesa (*pampilonensis ciuitatis que Nauarriria dicitur*<sup>21</sup>). Paradójicamente, el propio obispo, Señor de la Navarrería, la denominaba en 1301 *uilla*<sup>22</sup>, quizás por diferenciarla de la *civitas Pampilonensis* que se cita en el mismo documento en relación con los 20 jurados de la ciudad, en este caso de Pamplona, que genéricamente también se la denominaba así. La identificación de la *ciudad* con Pamplona y no con la Navarrería venía imponiéndose en la documentación desde algo más de una centuria atrás. El Privilegio de la Unión de Carlos III (8 de septiembre de 1423) acabó con la pluralidad jurídica y física de los núcleos urbanos pamploneses. El monarca hacía saber *que por los alcaldes, jurados et uniuersidades del Burgo de Sant Cerni, Población de Sant Nicholas et Nauarreria de nuestra muy noble ciudat de Pomplona nos ha seydo significado et dado a entender en los tiempos passados por eillos ser de tres jurisdicciones tres alcaldes et tres jurerias, se han seguido entre eillos muchos debates, diuisiones, discordias, escandallos, homicidios et feridas, por las quoalles por diuersas vegadas la dicha nuestra muy noble ciudat ha cuidado ser perecida et destruyta totalment*<sup>23</sup>. Será precisamente avanzada la Edad Moderna cuan-

<sup>19</sup> PERTZ, G.H., *Chronicum Fontanellense*, Col. *Monumenta Germaniae Historica*. Serie *Scriptorum*, II, Hannover, 1879. Vid. extractado y traducido PÉREZ DE LABORDA, Alberto, *Guía*, op. cit., pp. 281-282.

<sup>20</sup> A las que habría que añadir otras diócesis extendidas por parte del territorio de Vasconia cuyas capitales, sin embargo, radicaban en otros espacios políticos, como Tarazona, Zaragoza, Oca, Dax y Olorón. Vid. un completo análisis historiográfico de las mismas en URKIZA, Julen, *Elizaren Historia Euskal Herrian, I, Ikerlan materialak*, Col. Vasconia Sacra, 1, Markina: Ediciones el Carmen, Karmel, 1995, pp. 767-812.

<sup>21</sup> Tal y como se le denomina, por ejemplo, en la concesión de privilegios por parte de Sancho VI el Sabio para la reconstrucción de esta la ciudad de la Navarrería en octubre de 1189 (CIÉRBIDE, Ricardo y RAMOS, Emiliana, *Documentación medieval del Archivo Municipal de Pamplona (1129-1356)*, Col. Fuentes documentales medievales del País Vasco, n° 84, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1998, n° 8).

<sup>22</sup> CIÉRBIDE, Ricardo y RAMOS, Emiliana, *Documentación medieval*, *ibid.*, n° 103.

<sup>23</sup> CIÉRBIDE, Ricardo y RAMOS, Emiliana, *Documentación medieval del Archivo Municipal de Pamplona (1357-1512)*, Col. Fuentes documentales medievales del País Vasco, n° 84, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000, n° 248. Sobre el Privilegio de la Unión, *vid.* igualmente JIMENO JURÍO, José María, *En el 550 Aniversario. Privilegio de la Unión de Pamplona (1423)*, Col. Navarra. Temas de

do comience a concederse el título de *ciudad* a diferentes villas, hecho inscrito en una política de favores regios por determinadas circunstancias<sup>24</sup>.

## 2. Villa, burgo, población y valle aforado

Como venimos diciendo, la historiografía ha venido calificando como *ciudad* realidades que en los siglos medievales no lo eran. Me refiero, en concreto, a los conceptos de villa, burgo y población, constituidos con arreglo a órdenes jurídicos diferentes. Pamplona constituye un ejemplo paradigmático a través del cual observar las diferencias entre estos dos últimos y su evolución. La primitiva Iruñea, señorío de la catedral, comprendía lo que fue la ciudad de la Navarrería. Junto a ella nacieron los burgos de San Cernin y de San Miguel y la población de San Nicolás, cada uno con su concejo, autoridades y murallas, salvo San Miguel. La diferenciación entre las categorías jurídicas entre burgo y población fueron perdiéndose conforme nos adentramos en el siglo XIII. Así, en 1213 encontramos ya una confusión conceptual en la concordia realizada entre el rey Sancho VII el Fuerte y el obispo Espárrago de la Barca para lograr la paz “inter homines de *Burgo Sancti Saturnini* et illi de Nauarreria et illi de *Burgo Sancti Nicholay*, et illi de *Burgo sancti Michaelis*” (1213)<sup>25</sup>.

Pero detengámonos la descripción de estos conceptos:

Una **villa** constituía un grupo humano compuesto por vecinos propietarios y por habitantes, originarios del país, y cuya base económica era fundamentalmente rural. Los labradores tributaban pechas al señor que tenía *la honor* de la villa. Un grupito de éstas obtuvo privilegios y franquicias, y derecho de asiento en cortes. Fueron las *buenas villas*.

Por su parte, **burgo** era el espacio urbano cuyo vecindario tenía personalidad diferenciada jurídicamente por un fuero, y debida también al origen ultrapirenaico (*francigena* ‘natural de Francia’) y a sus rasgos culturales —entre ellos

---

Cultura Popular, n° 175, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1973. MARTÍNEZ PASAMAR, Concepción, *El Privilegio de la Unión (1423) de Carlos III el Noble de Navarra. Edición, estudio filológico y vocabulario*, Pamplona: Ayuntamiento de Pamplona, 1995.

<sup>24</sup> Es ilustrativa, por ejemplo, la concesión del título de ciudad a Tafalla en 1636, analizada por G. MONREAL ZIA: El rey recuerda que *el alcalde, regimiento, iusticia, caballeros, escuderos, oficiales y hombres buenos de la villa de Tafalla para las ocasiones presentes de Guerras han ofrecido servirme con diez mil ducados de plata doble pagaderos en dos años y cuatro pagos*. En consecuencia, dispone intitularla ciudad, con los honores y ventajas inherentes a la nueva condición (El régimen tafallés de Derecho público histórico, *Cuadernos de Cultura tafallesa*, 5 (1990), p. 90).

<sup>25</sup> JIMENO JURÍO, José María y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Archivo General de Navarra. 1194-1234*, Col. Fuentes Medievales del País Vasco, n° 89, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1998, n° 86. Vid. GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona, I, Siglos IV-XIII*, Pamplona: EUNSA-Diputación Foral de Navarra, 1970, p. 542.

la lengua—. Al margen de que el término *franco* tuviera al principio un significado geográfico, la denominación acabó resaltando las franquicias disfrutadas. Su fundación comienza en la segunda mitad del siglo XI.

La **población** era una comunidad humana de características jurídicas, étnicas y socio-culturales inicialmente diferentes de los burgos. El origen humano era más abierto y con más presencia de gentes de la tierra; económicamente venían obligados a tributar censos anuales a la Corona por las casas donde vivían. Su florecimiento se produjo durante el reinado de Sancho VI el Sabio, en el cuarto final del XII. Los oscuros orígenes de la población de San Nicolás no clarifican su categoría e, incluso, en la primera cita documental de 1177 se le denomina *novi Burgi* y no *población*<sup>26</sup>; a lo que añadiremos que jurídicamente su franquicia es análoga a la del burgo de San Saturnino si bien, al ser su señor el arcedianio de la Tabla, pagaban a éste un censo anual de dos sueldos por solar<sup>27</sup>.

El caso de la población estellesa del Parral del Rey (San Juan) es más nítido, pues al serles aplicado el fuero de San Martín se convirtieron en *francos*, no en burgueses exentos. Sancho VI el Sabio concedió permiso para construir casas a quienes poblaban el Parral del Rey, cerca de San Miguel. Todo poblador, *siue nauarrus siue alius*, gozaría en adelante del mismo fuero que los demás de Estella, a condición de que los beneficiados con los solares pagaran a la Corona un morabetino cada año el día de San Juan Bautista, pudiendo tener estas plazas, o las casas en ellas construidas, francas y libres para venderlas o hacer su voluntad (1187)<sup>28</sup>. Como si el monarca hubiera querido marcar más las diferencias entre los vecinos burgueses y los nuevos pobladores, dio solución distinta a la jurisdicción de las parroquias. Las cuatro que agrupaban a la feligresía burguesa estaban adscritas al monasterio pinatense, mientras que las dos creadas en las poblaciones del Parral del Rey y San Salvador del Arenal lo estuvieron a cenobios navarros.

Aunque no siembran confusión, conviene igualmente recordar que el concepto de **barrio** varía según localidades y épocas. Generalmente abarca una calle y sus inmediaciones, o el núcleo habitado principalmente por un grupo social o religioso (barrio de la judería), o el entorno de un edificio de características singulares, como suele acontecer con las viviendas creadas junto a monasterios y conventos extramurales.

<sup>26</sup> LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca, 2. Pamplona*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1975, p. 27, nota 34.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>28</sup> LACARRA DE MIGUEL, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca, 1. Estella-San Sebastián*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1969, nº 5.

Caso distinto es el de los **valles aforados**, cuyos fueros y privilegios se extendían a la totalidad de los núcleos de población que los componían. Las circunscripciones aglutinantes de diferentes enclaves habitados se intuyen ya desde época romana a través de lo que en la Edad Media derivaron a las *cen-deas* o *centenas*, según sugerencia de J. Caro Baroja<sup>29</sup>. Sea como fuere, lo cierto es que para finales del siglo IX la documentación comienza a dibujar en Vasconia un mundo rural configurado en torno a *valles*, como se refleja en los dominios de San Millán de la Cogolla<sup>30</sup>, y más concretamente en el documento de hacia el 899-912 en el que Oveco Muñoz da al monasterio alavés de Salcedo una viña sita *in valle de Fridas*<sup>31</sup>, o en el que Sarracín Gutiérrez y sus hermanos venden al abad Gomesano una tierra *in valle cui vocitatur Salinas*<sup>32</sup>.

Aquella realidad se vislumbra ya desde la primera mitad del siglo IX incluso en los valles pirenaicos navarros de Salazar, Roncal, y aragoneses de Ansó y Echo, cuando nos encontramos ante circunscripciones compactas de tipo fiscal insertadas en los territorios posteriormente dominados por los reyes de Pamplona y la dinastía indígena de los condados de Aragón. Que los valles pirenaicos fueran *tierras fiscales* dependientes de los monarcas o condes no era algo excepcional. A falta de informaciones sobre la gestión de este *saltus* en la época romana, el problema de los orígenes poblacionales de estos territorios queda en el plano de la incógnita. Presumiblemente existirían unas categorías jurídicas relacionadas con la titularidad municipal que podían cubrir un amplio abanico de formas de explotación, tanto colectivas como individuales. Las relaciones entre el poder público y los grupos de economía pastoril secularmente enraizados en sus montañas no se traslucen de la documentación. A partir del segundo cuarto del siglo IX fueron repoblándose, y para finales del siglo X aquellos valles muestran signos de la existencia de una conciencia de colectividad, como ocurre en el Salazar, donde se observa que la noción de valle no es solamente geográfica o humana, sino también administrativa, pues en el siglo XI acabó constituyendo un distrito<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> CARO BAROJA, Julio, *Etnografía histórica de Navarra*, III, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1972, p. 31.

<sup>30</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR, José Ángel, *El dominio del monasterio de San Millán de la Cogolla (siglos X a XIII)*, Salamanca, Universidad, 1969.

<sup>31</sup> UBIETO ARTETA, Antonio, *Cartulario de San Millán de la Cogolla (759-1076)*, Valencia: Anúbar, 1976, n° 19.

<sup>32</sup> *Ibid.*, n° 20.

<sup>33</sup> LARREA, Juan José, *La Navarre du IVe au XIIe siècle. Peuplement et société*, Paris; Bruxelles: De Boec, 1998, pp. 183-185. Sintetizo la idea del Prof. Larrea en JIMENO ARANGUREN, Roldán, Organización territorial, *op. cit.*, pp. 72-74.



Cada valle o distrito universitario concejil se subdividió, a efectos administrativos, en áreas menores según la zona o la época histórica (vecindades, quifiones, barrios, cendeas, cuarteles)<sup>34</sup>, que, en cualquier caso, no solían ser objeto de la concesión de fueros locales.

### 3. El municipio y los elementos constitutivos de su identidad

Entrecomillo el término *municipio*, y lo utilizo consciente del anacronismo que supone hacerlo desde la praxis actual para describir una institución medieval que, como ha indicado acertadamente L. Soria en su ponencia presentada en este Symposium, los textos normativos y doctrinales de época moderna denominan *república*. El término *municipio* dejó de tener vigencia con la desaparición del municipio urbano en el siglo VI. Por otra parte, el término *república*, con el que en época moderna se alude a un cuerpo político regido con arreglo a su propio orden jurídico, tampoco es medieval, si bien en la Edad Media nos encontramos esta institución a partir del siglo XI-XII, con cada municipio convertido en una república, aunque no se le denomine así. Así pues, hablando en términos estrictos de Derecho público y como afirma G. Monreal, *un municipio existe cuando aparecen instituciones gubernativas propias y diferenciadas para una población, sea ésta chica o grande, dedicada a la agricultura, al comercio o a la industria, o sólo a alguna de estas actividades, y ya esté dotada de una cultura urbana, rural o mixta*<sup>35</sup>. Con la construcción del Estado aquellas competencias fueron vaciándose a favor del rey, aunque, como sabemos, en el caso de Vasconia este proceso se dio en grado menor, por lo que aquellas *repúblicas* se mantuvieron, evolucionando, a lo largo de los siglos modernos. Por otra parte, lo que diferencia a un municipio medieval de un lugar (*locus* o *vicus*), según advirtió L. García de Valdeavellano, es su categoría jurídica sancionada a través de la concesión de estatutos jurídicos de excepción en los que se reconocían y consagraban las costumbres jurídicas locales y se concedían a los habitantes de un lugar exenciones que los situaban en una posición privilegiada. Aquel derecho local, que abordaremos en el punto siguiente, estaba constituido por un conjunto de normas que regulaban su organización y su vida jurídica y que, fijadas o no por escrito, constituían su fuero municipal<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> JIMENO JURÍO, José María. Relaciones institucionales de Pamplona con la Cuenca. En *Iruñerria. La Cuenca de Pamplona*, Pamplona: Caja de Ahorros Municipal de Pamplona, 1977, pp. 83-85.

<sup>35</sup> MONREAL ZIA, Gregorio. El régimen tafallés, *op. cit.*, p. 58.

<sup>36</sup> GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, *Voces Ciudad y Fuero municipal*. En *Diccionario de Historia de España*, BLEIBERG, Germán (dir.), Madrid: Alianza, 1981 (2ª edic.). Tomos 1 y 2, según voz.

Conviene recordar, asimismo, que el *concilium* o asamblea vecinal era lo que caracterizaba el régimen local de los siglos centrales de la Edad Media vasca. No se trataba de un municipio, por cuanto su competencia se reducía a unos cuantos asuntos y no tenía reconocida personalidad jurídico-pública alguna. Sin embargo, aquel concejo constituyó un vínculo de unión que contribuyó a la paulatina formación de una conciencia colectiva de la comunidad de vecinos y a la creciente intervención de ésta en la ordenación de la vida de la localidad. Estos concejos existían incluso antes del proceso creador de villas y, en el País Vasco, se plasmaron en la figura de las juntas de valles y universidades, que vendrán a coincidir en muchos casos con la demarcación territorial de aquéllas. Fue precisamente con la estructuración jurídica fundacional de las villas cuando los concejos se hicieron sinónimos de municipios, investidos de jurisdicción y dotados de mayor o menor autonomía de gobierno<sup>37</sup>.

El proceso fundacional obedeció en Vasconia a razones económicas (impulso del comercio a través del Camino de Santiago o por el eje norte-sur que unía Castilla con los centros europeos de manufactura textil), demográficas (saturación poblacional en Europa y necesidad de reorganizar y asentar la población en núcleos estables), sociales (en la Baja Edad Media, por la inestabilidad producida por las luchas banderizas y la necesaria protección de los labradores frente a la hostilidad de los bandos), y políticas (fortalecimiento de las fronteras entre Castilla y Navarra, y alianzas entre los núcleos de población y la corona para afianzar el poder de ésta frente a la presión de los señores feudales)<sup>38</sup>.

Entre los elementos de la identidad municipal podemos considerar su organización político-administrativa –de la que trataremos en otro punto–, la cuestión de la vecindad, la fortificación del recinto urbano y el mercado. Veamos estos tres últimos.

En los municipios de Vasconia la pertenencia a la comunidad se reflejó en la **vecindad**, elemento de capital importancia en el municipio, no en vano, el mismo Fuero General de Navarra, con ocasión de establecer la herencia de los hijos legítimos y de barragana, especificaba la cantidad de bienes raíces que se precisaban para adquirir la vecindad<sup>39</sup>:

---

<sup>37</sup> CRUZ MUNDET, José Ramón, El municipio vasco a través de la Historia, *Bilduma*, 5 (1991), p. 13.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>39</sup> LACARRA, José María, Para el estudio del municipio navarro medieval, en *Príncipe de Viana*, 3, II (1941), pp. 56-57.

*Esto es a saber ququanto es la vezindat: una casa cubierta con tres vigas en luengo, que sea X cobdos sen los cantos de las paredes, et si no otro tanto de casal vieyllo que aya estado cubierto, et yssida a la quintana, et sepnadura de dos robos de trigo al menos a entrambas partes; et demas sepnadura de un cafiz de trigo. Las meyas tierras deven ser cerca de la villa. Et si vinnas oviere en la villa, una arinzada de vinna o quisieren las creaturas de pareylla dar; et si en la villa vinnas no oviere, non son tenidos de dar vinna. Et el huerto sea en que puedan ser .XIII. cabezas de colles ququando sean grandes, así que las raíces non se toquen el un al otro. La hera sea tan grant en que pueda trillar; una vez de que los vecinos empezaren trillar, entroa que todos los vecinos trillen, que eyllos puedan trillar. Todas las creaturas de barragana deven ser apegados con tanto de vezindat<sup>40</sup>.*

Sería prolijo –además de reiterativo, en tanto ya lo hace J.M<sup>a</sup> Lacarra– citar todas las disposiciones del Fuero General de Navarra que afectan a la vecindad<sup>41</sup>, si bien, por su significación, conviene recordar que la adquisición de una heredad empeñada no surtía efecto hasta la finalización del plazo del empeño, y entre tanto, no se podía adquirir la vecindad en la villa<sup>42</sup>.

G. Monreal recuerda que la persona ajena al municipio y que deseaba avecindarse en él debía sujetarse a complicados requisitos detallados en los fueros locales, como *la solicitud previa, el consentimiento de la asamblea vecinal o concejo, el mantenimiento de fuego encendido durante año y día, el casamiento con hija de vecino y, por último, la condición de propietario, exigencia ésta explicable en la necesidad de pagar impuestos para atender a las cargas comunales y en la capacidad de responder económicamente ante la justicia*<sup>43</sup>. La condición de vecino implicaba una serie de derechos y obligaciones. Desde los fueros locales del siglo XII y hasta la actualidad, el vecino tenía derecho a disfrutar de las tierras, pastos, aguas y todo tipo de aprovechamientos comunales. En cuanto a las obligaciones, los vecinos acudían a la guerra en la milicia local, tenían que reparar las murallas y defender la villa, pagar sus impuestos y mantener el fuego encendido prestándolo al convecino necesitado. La pérdida del derecho de vecindad también aparece regulada detalladamente en algunos fueros locales y en el Fuero General de Navarra<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> FGN, 3, 20, 1. Ed. de ILARREGUI, Pablo y LAPUERTA, Segundo, *Fuero General de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1869.

<sup>41</sup> LACARRA, José María, Para el estudio del municipio navarro, *op. cit.*, pp. 56-61.

<sup>42</sup> FGN, 3, 12, 4. Cit. GALÁN LORDA, Mercedes, El régimen de la propiedad en el Fuero General de Navarra, Fuero Reducido y disposiciones de Cortes, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), p. 75.

<sup>43</sup> MONREAL ZIA, Gregorio, El régimen tafallés, *op. cit.*, p. 69.

<sup>44</sup> LACARRA, José María, Para el estudio del municipio navarro, *op. cit.*, p. 61.

Caso distinto al navarro es el de los aforamientos del señor de Bizkaia, que actuó de manera variable según las condiciones económicas y sociales del período fundacional, según observó G. Monreal<sup>45</sup>. Los pecheros de Bilbao (1300) y Plentzia (1299) por ejemplo, fueron adscritos a la nueva villa (*Et do otorgo bos que haiades por buestros vecinos los mis labradores que he dentro de estos términos sobre dichos a buestra vecindad francos et libres, ansí como bos lo sodes*). En el caso de Ondarroa, excepcionalmente, también se avecindaban a los labradores asentados fuera de los límites jurisdiccionales. Aquella ventajosa situación supuso una merma en los ingresos señoriales, por lo que en ulteriores aforamientos como los de Villaro, Elorrio, Gerrikaitz (Munditibar) y Miravalles el Señor no fue tan magnánimo. Tampoco existió una uniformidad en relación con los pequeños propietarios, denominados en ocasiones *fijosdalgo* y en otras simplemente *labradores*, y la forma en que éstos lograban el avecindamiento.

Cuestión unida a la vecindad es, ya en las últimas centurias medievales (siglos XIV-XV) la de la honorabilidad para el acceso a la vecindad, estudiada minuciosamente por L. Soria para el caso guipuzcoano<sup>46</sup>, y que no trataré aquí por hacerlo la propia autora en su ponencia presentada en este Symposium. Sin embargo, conviene apuntar los antecedentes del honor en los fueros locales, como en los denominados fueros jaqueses donde J. M<sup>a</sup> Lacarra recuerda que, aun siendo norma que todos los pobladores de un burgo fueran libres e iguales en honores y derechos, quedaban resabios de la condición social originaria, especialmente en cuestiones de procedimiento y prueba. Así, en el fuero estellés de 1164 se distinguían los francos de origen beneficiarios de prerrogativas especiales y equiparados a los infanzones, de los villanos, navarros y judíos, separados por su condición inferior. Tres cuartos de siglo después, el proyecto fracasado de fuero estellés de Teobaldo I (1234-1253) continuaba marcando diferencias sociales al aparecer los sarracenos equiparados a las bestias<sup>47</sup>.

Pasemos al segundo elemento. H. Pirenne describía la ciudad europea medieval como una comunidad que vive al abrigo de un **recinto fortificado**, del comercio y de la industria, y que goza de un derecho, de una administración y de una jurisprudencia de excepción, que hacen de ella una personalidad colectiva privilegiada<sup>48</sup>. El municipio medieval de Vasconia suele constar, en efecto, de

<sup>45</sup> MONREAL ZIA, Gregorio, *Las Instituciones Públicas del Señorío de Vizcaya (Hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974, pp. 70-72. Al que seguimos en las líneas siguientes.

<sup>46</sup> SORIA SESÉ, Lourdes, *Derecho municipal guipuzcoano (categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Ardulararitza Euskal Erakundea, 1992, pp. 361-384.

<sup>47</sup> LACARRA, J.M., Para el estudio del municipio navarro medieval, *op. cit.*, p. 61.

<sup>48</sup> PIRENNE, Henri, *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid: Alianza Editorial, 1980 (4<sup>a</sup> edic.).

un recinto fortificado, y ello no responde sólo a razones militares de defensa, sino a la necesidad de marcar con límites tangibles la zona de derecho especial y privilegiado que es el municipio urbano.

Sin embargo, aunque esta característica viene contemplada en algunos textos legales como la Séptima Partida de Alfonso X el Sabio o en el Fuero de León de principios del siglo X<sup>49</sup>, no necesariamente todas las buenas villas de Vasconia tuvieron su correspondiente recinto amurallado. Esto podía ser así en las primeras concesiones de fueros<sup>50</sup>, pero avanzado el siglo XII y XIII no se dio en todos los casos. Por poner algunos ejemplos, el fuero de Estella aplicado a Monreal (1149) o Tiebas (1264), ambas villas con destacados castillos reales, pero que dejaron a sus habitantes desprovistos de un amurallamiento protector del caserío. O el fuero de Pamplona aplicado a Villava (1184), Villafranca (1191), Larrasoaña (1174), Lantz (1264) o Burguete (a. 1274), villas que, como sabemos, carecieron de amurallamiento.

Finalmente, el último elemento del municipio medieval que estamos subrayando es el estar constituido como un centro económico, un **mercado**, sede de una economía característica, mercantil e industrial, con una población de artesanos y mercaderes libres, que no dependen de un señor, que son jurídica y económicamente independientes. En distintas redacciones del fuero de los burgueses de San Saturnino de Pamplona (1129), por ejemplo, se alude al *omne de uilla que mata mercader*; a la *muyller mercadera*; a que *de totes ser mercaderies es tengut de dar lecta o peaje*; a la *uent et compra e'ls mercatz*; a (*far*) *mercat de alguna hereditat o d'altra cosa*; a las *cartes... dels altres mercatz*; a las *cartes... de toz alters mercatz*; a que *De repentir-se de mercat fayt sens fiança*; a *si lo mercat es afiançat*; a que *De mercat de palmada no a torna a bataylla... si no es afiançat*; y a que *per que sia mes ferm lo mercat que an fayt*<sup>51</sup>.

Ejemplo de fuero potenciador del mercado local fue también el de los francos de San Martín de Estella (c. 1076), donde aparecen diferentes disposiciones en torno a los mercaderes y al propio mercado<sup>52</sup>. Aquel mercado se nutría

<sup>49</sup> GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, *Ciudad*, *op.cit.*, p. 840. MONREAL ZIA, Gregorio. El régimen tafallés, *op. cit.*, p. 60.

<sup>50</sup> *Vid.*, por ejemplo, las numerosas referencias contenidas en el fuero de San Saturnino de Pamplona (1129): *castels ab murs (et) ab denteytz*, 7; *De murs de uilla tenir uigues*, 97; *carrera entre lo mur et sa casa*, 97; *uigues de sa casa ficades e'l mur de uilla*, 97; *deu dreçar aquel mur et ses menes*, 97; *ferut fora dels murs*, 127; *estrange ferut fora dels murs*, 320; *si l'a ferut... de dinz les murs*, 320. (LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca*, 2. Pamplona, *op. cit.*).

<sup>51</sup> B-183, 325, 16, 16, 64, 194, 273, B-260, 64, 324, y 64, respectivamente (LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca*, 2. Pamplona, *op. cit.*).

<sup>52</sup> LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca*, 2. Pamplona, *op. cit.*, p. 324.

fundamentalmente del tránsito diario de peregrinos, quienes en ocasiones se confundían con los propios mercaderes (*Si uno comprará un animal a un peregrino o a un mercader y no reclamare garantía y hay testigos que juren, tendrá validez...*). Por otra parte, también se establecía que *si algún romero o mercader se hospedase en una casa y perdiera allí y equipaje y dijere a su huésped (...) tú tuviste mi equipaje y por eso eres ladrón y cómplice y él responde no, debe jurar y justificarse éste por duelo*<sup>53</sup>.

Pero no todos los municipios enfranquecidos tenían mercado, aunque esta salvedad se dio en casos ciertamente excepcionales. Cuando Teobaldo II decidió impulsar una nueva villa en la que era la sede real de su castillo de Tiebas (1264), quiso aprovechar la coyuntura que la situaba a la vera del camino de Santiago con un proyecto de futuro, y otorgó la *carta a los pobladores que oy son en Thiebas et a los que son por [venir et] poblaran en aqueyll nuestro logar de Thiebas. Et damos et otorgamos lis que ayan tales fueros et tales costumbres quoaes han nuestros francos que [son en] la rua de San Martín de Esteylla*<sup>54</sup>. Aquel mercado –si es que llegó a haberlo–, no prosperó, al igual que el propio núcleo urbano, cuyo reducido caserío se diseminó por la falda de la sierra de Alaitz, presidido por la parroquial de Santa Eufemia<sup>55</sup>. Sin embargo, con castillo pero sin recinto fortificado y sin mercado, Tiebas siempre fue un municipio y nunca dejó de ostentar la categoría de villa.

## II. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO: DE LOS FUEROS LOCALES A LAS HERMANDADES

Según recuerda L. García de Valdeavellano, el derecho local es el aplicado en una población o ciudad regida por su propio sistema de normas. Cada población se regulaba por sus costumbres jurídicas locales y por los preceptos especiales emanados de los privilegios decretados por el poder real o el señorial para ordenar o favorecer con una situación jurídica particular la vida municipal, que resultaba así jurídicamente diferenciada de las demás. Los fueros municipales recogen los privilegios y exenciones que disfrutaban los habitantes de las respectivas ciudades y villas, y las reglas de la constitución político-administrativa del municipio. Como estatuto jurídico privilegiado, comenzó a ser aplicado

<sup>53</sup> Vid. SOLA ALAYETO, Antonio y ROS ZUASTI, Toño, *Estella, posta y mercado en la Ruta Jacobea*, Estella: Caja de Ahorros de Navarra, 1992, p. 13.

<sup>54</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán (coord.), *Documentación histórica sobre la villa de Tiebas*, Tiebas: Concejo de Tiebas, 1999, nº 4.

<sup>55</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán, *El culto a los santos en la Cuenca de Pamplona (siglos V-XVI). Estratigrafía hagiográfica de los espacios sagrados urbanos y rurales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Institución Príncipe de Viana, 2003, pp. 124-127.

al nuevo grupo social de los francos o burgueses, diferenciados de la población arraigada desde antiguo en un paisaje campesino caracterizado por las cargas señoriales. Un fuero de franquicia inscribía el grupo vecinal en un círculo jurídico-social yuxtapuesto al anterior antiguo orden de señores y siervos<sup>56</sup>. A aquellos fueros de francos se fueron uniendo otro tipo de fueros, completando así un amplio abanico de categorías reflejadas en la historia local de Vasconia. Así pues, las prerrogativas del municipio eran cedidas por el monarca o el señor correspondiente en beneficio del común de los vecinos, y por las competencias emanadas del fuero la villa poseía atribuciones fiscales, militares judiciales y gubernativas<sup>57</sup>.

La existencia en Navarra de lo que hoy denominamos *familias* de fueros fue puesta de relieve desde el siglo XIV en una primera sistematización que reflejaba el marco jurídico de aquella centuria. Partiendo de una nota marginal incluida en el Códice tercero del Fuero General de Navarra, J.M. Lacarra realizó su tesis doctoral, publicada de manera resumida en *Notas para la formación de las familias de fueros de Navarra* (1933)<sup>58</sup>. A partir de entonces toda la manualística y las nuevas visiones generalistas continuaron, con escasas modificaciones, las pautas marcadas por el profesor estellés. Desde una perspectiva general, descuellan dos obras que, por su importancia, conviene recordar. Por una parte el esclarecedor trabajo dedicado a los *Fueros medievales* por L.J. Fortún en el *Gran Atlas de Navarra* (1986)<sup>59</sup>, con magnífica cartografía, actualización de datos y reformulación de la categorización de los modelos de aforamientos conforme a la bibliografía existente hasta el momento, e inclusión de otros *fueros menores* y privilegios locales, objeto estos últimos de lo que fue su tesina, publicada de manera fragmentada en la revista *Príncipe de Viana*<sup>60</sup>. Por otra, el imprescindible catálogo de A.M<sup>a</sup> Barrero García y M<sup>a</sup> L. Alonso Martín dedicado a los fueros hispánicos (1989)<sup>61</sup> donde, a la vista de toda la producción científica existente y aportando el bagaje de ser, en el caso de la Dra. Barrero,

<sup>56</sup> GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, *Voces Ciudad y Fuero municipal*, op. cit.

<sup>57</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, Emiliano. Introducción. En *Fueros y cartas pueblas de Castilla y León. El Derecho de un Pueblo*, Salamanca: Junta de Castilla y León, 1992, p. XXI.

<sup>58</sup> LACARRA, José María, *Notas para la formación de las familias de fueros de Navarra*, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 10 (1933), pp. 203-272.

<sup>59</sup> FORTÚN, Luis Javier. *Fueros medievales*, *Gran Atlas de Navarra, II, Historia*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1986, pp. 72-80.

<sup>60</sup> FORTÚN, Luis Javier, Colección de 'fueros menores' de Navarra y otros privilegios locales, *Príncipe de Viana*, XLIII, 165 (1982), pp. 273-346; XLIII, 166-167 (1982), pp. 951-1036; XLVI, 175 (1985), pp. 361-448.

<sup>61</sup> BARRERO GARCÍA, Ana M<sup>a</sup> y ALONSO MARTÍN, M<sup>a</sup> Luz, *Textos de Derecho local español en la Edad Media. Catálogo de fueros y costums municipales*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Ciencias Jurídicas, 1989.

una de las máximas especialistas en fueros medievales, se individualizan todas las familias de fueros con sus poblaciones, fechas, ediciones de los textos y bibliografía crítica más señera.

Sería prolijo y sobreexcede los límites de esta ponencia analizar todas y cada una de las familias de fueros de Vasconia, así como los textos individuales que no se adscriben a ellas. Sin embargo, conviene describir sucintamente los modelos principales, incidiendo en las aportaciones más novedosas realizadas en los últimos años por la historiografía y reflexionando sobre las mismas.

## 1. Fueros de francos

La semilla del renacimiento económico y social europeo plasmado en toda su grandeza en las peregrinaciones jacobeanas germinó en la tierra fértil de Vasconia a partir del siglo XI. Artesanos, comerciantes, hombres de buena fe, penitentes, vividores y malvividores recorrieron la infinidad de rutas que surcaban nuestro territorio de norte a sur, de este a oeste, por la costa, montañas y llanuras. Nuevas gentes, nuevas necesidades que irrumpieron en aquella sociedad tradicional descrita con amargura por Aymeric Picaud en el siglo XII como un pueblo rudo y de costumbres bárbaras<sup>62</sup>. Aquellos viajeros necesitaban de una protección jurídica<sup>63</sup> y, sobre todo, techo seguro donde yantar, descansar y retomar fuerzas para proseguir el camino. Una nueva clase social de posaderos, mercaderes, cambistas y artesanos de todo tipo ofrecían los servicios demandados por los cada vez más numerosos peregrinos. Por esta razón se suele afirmar que fue causa coadyuvante y efecto a la vez de las transformaciones del siglo XI la instalación de comunidades burguesas en núcleos urbanos. El nombre de francos hacía referencia originariamente a su origen galo, si bien desde muy pronto adquirió el sentido genérico de extranjero y, más adelante, el de hombres libres y aún privilegiados<sup>64</sup>. Posteriormente, avanzado el siglo XII asistimos a una posible militarización de los fueros de francos, tal y como demostró Jesús Lalinde a través del estudio de las instituciones aparecidas en los fueros de las familias jaquesa y logroñesa<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Vid. MORALEJO, A., TORRES, C. y FEO, J. (trads.), *Liber Sancti Jacobi. "Codex Calixtinus"*, Pontevedra, 1992, p. 521.

<sup>63</sup> Vid. para el caso de los peregrinos BARRERO GARCÍA, Ana María, La condición jurídica del peregrino, *Iacobus*, 13-14 (2002), pp. 59-86.

<sup>64</sup> FORTÚN, Luis Javier. Fueros medievales, op. cit., p. 72.

<sup>65</sup> LALINDE ABADÍA, Jesús, *Los Fueros de Aragón*, Zaragoza: Librería General, 1976. *Ibid.*, El sistema normativo vizcaíno. En *Vizcaya en la Edad Media*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, pp. 124-126. *Ibid.*, La foralidad de francos. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 37-40.



Tradicionalmente se ha venido afirmando que la inserción de estas comunidades francas se inició en el último tercio del siglo XI y fue protagonizada fundamentalmente por Sancho Ramírez y sus hijos mediante la concesión de fueros, cartas en las que se las dotó de un estatuto legal adecuado a sus características y que constituyó una novedad en el panorama legal de ambos reinos. El artífice del cambio, Sancho Ramírez, concedió un fuero de francos a **Jaca** con el fin de atraer población burguesa. Así, otorgó a sus pobladores la libertad de comprar, vender y poseer heredades, prohibió el falseamiento de pesas y medidas, asignó escasas obligaciones militares, y trató de garantizar la paz ciudadana y la inviolabilidad del domicilio. Los jacetanos tendrían también ámbito jurisdiccional propio y un derecho procesal y penal dulcificado, a la par que se imponían fuertes sanciones a los extraños que les agrediesen. *El éxito del fuero movió a los soberanos a extender su vigencia a otros lugares, considerándolo como el instrumento idóneo para el asentamiento de comunidades de francos*<sup>66</sup>.

La tradición manuscrita del fuero breve de Jaca nos ha llegado a través de dos versiones, una de la primera mitad del siglo XII y otra de 1283<sup>67</sup>, lo que provocó una destacada labor crítica para datar correctamente la fecha de la concesión. J.M. Lacarra y A. Martín Duque lo fecharon hacia 1076<sup>68</sup> y, un año después, hacia 1077, Antonio Ubieto<sup>69</sup>, fecha que dieron por buena A.M. Barrero y M.L. Alonso en su catálogo<sup>70</sup>. La datación del fuero de Jaca tenía su importancia, pues marcaba el término *a quo* para el nacimiento de las hijuelas que este texto matriz alumbró en Aragón, Navarra y Gipuzkoa.

A.J. Martín Duque, con motivo de la celebración del *IX Centenario de la fundación* de Estella (1990) analizó el proceso de gestación del núcleo francígena gestado en torno a la iglesia de San Martín. Demostró que este burgo había nacido para el año 1076, cuando aparecía situado *subtus illo castro de Liçarra-ra, a radice de illa pinna de illo castro*, indicándose el nuevo nombre de la ciudad antes de acabar el año 1084. El fuero de Estella se habría otorgado a los nuevos pobladores entre 1076 y 1084, desmontando la fecha indicada por la historiografía tradicional de 1090. Tanto Jaca como Estella habrían conocido un incipiente asentamiento foráneo que, en el caso de la villa aragonesa, vio reco-

<sup>66</sup> Vid. una síntesis de la historiografía tradicional en FORTÚN, Luis Javier. Fueros medievales, *op. cit.*, p. 72.

<sup>67</sup> BARRERO GARCÍA, Ana María. La difusión del Fuero de Jaca en el Camino de Santiago. En *El Fuero de Jaca, II, Estudios*, Zaragoza: El Justicia de Aragón, 2003, pp. 115-116.

<sup>68</sup> LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca, 2. Pamplona*, *op. cit.*, nº 1.

<sup>69</sup> UBIETO ARTETA, Antonio, *Jaca: Documentos municipales. 971-1269*, Valencia: Anúbar, 1975, nº 8.

<sup>70</sup> BARRERO GARCÍA, Ana Mª y ALONSO MARTÍN, Mª Luz, *Textos*, p. 266.

nocida su categoría jurídica con el fuero de 1076 o 1077<sup>71</sup>. Como en el texto jacetano, no se ha conservado la versión original del fuero estellés atribuido al del monarca pamplonés Sancho V Ramírez, pues el contenido del documento aparece insertado en la redacción del fuero de 1164. Así, la nueva cronología albergaba la posibilidad de la concesión inmediata en el tiempo del fuero de Jaca al de Estella.

La clave para la interpretación de la familia jacetana la dio recientemente A.M. Barrero<sup>72</sup>, echando por tierra todas las teorías esgrimidas hasta el momento sobre este documento. La investigadora madrileña parte de la base de que la versión más breve del fuero jaqués se conoce por haber sido reproducida en las confirmaciones de los fueros de Jaca por Ramiro II, y de Estella por Sancho VI el Sabio (1164), por lo que rige analizar la técnica seguida en las reelaboraciones del texto, lo que le ha llevado a evidenciar la alteración de los posibles documentos originarios fruto de una actuación unitaria manifestada en diferentes instrumentos relacionados con el derecho de la villa jaquesa y estrechamente vinculados a la persona real. A través de la crítica documental, ha observado el procedimiento de reelaboración de los documentos forales a partir de la refundición de recensiones normativas de origen y naturaleza diversa, y su adecuación a una estructura formal adoptada de unos instrumentos básicos, en un proceso que pudo llevarse a efecto en la segunda década del siglo XIII.

La reconstrucción del proceso de formación de los fueros jacetanos planteada por la Dra. Barrero invierte el orden de la fundación y/o desarrollo de las villas por parte de Sancho Ramírez, monarca que con su expreso reconocimiento dio carta de naturaleza a los nuevos asentamientos de población de sus dominios. Primero habría privilegiado a Sangüesa, posteriormente a Estella y, finalmente, a Jaca, donde se desarrolló la iniciativa regia con mayor intensidad, y donde la creación normativa se vio reflejada en una redacción del texto. Mediante el análisis del contenido de estos fueros, ha observado que su concesión no se produjo de forma simultánea, sino sucesiva. Los textos, aunque con pequeñas diferencias, contenían unas mismas normas dirigidas a establecer las condiciones del asentamiento.

Sangüesa sería, por tanto, la primera villa en recibir el fuero, seguida de Estella y Jaca. Este hecho obliga a revisar nuevamente las fechas de concesión de los textos forales. Cuando J.M. Lacarra y A.J. Martín Duque situaron el fuero de

<sup>71</sup> MARTÍN DUQUE, Ángel J. La fundación del primer burgo navarro. Estella, en *Príncipe de Viana*, LI, 190 (1990), pp. 317-327, y muy especialmente p. 323.

<sup>72</sup> BARRERO GARCÍA, Ana María. La difusión del Fuero de Jaca, *op. cit.* Recojo y comento sus tesis en JIMENO ARANGUREN, Roldán, Lizarrako forua-El fuero de Estella, en *Anuario 2003 Irujo Etxea Elkarte*, 3 (2003), pp. 32-34; y en una reseña del libro *Fuero de Jaca* (Zaragoza: El Justicia de Aragón, 2003, 2 vols.), que será publicada en el *Anuario de Historia del Derecho Español*.

Jaca hacia 1076 indicaron que se trataba de una datación hipotética y discutible, aunque, con mucho fundamento, advertían que, por una parte, coincidía con el término *a quo* interpuesto por la inclusión del reino pamplonés en la intitulación (atribuible a una interpolación); y, por otro lado, recordaban la probable coetaneidad entre la elevación de Jaca a la categoría de *civitas* y su consideración como sede episcopal a partir de 1077, pues desde ese año se documenta un *episcopus Jacensis*, cuando con anterioridad el obispo lo es de Aragón<sup>73</sup>. Estos argumentos y los del propio Antonio Ubieto parecen dejar clara la fecha de c. 1076-1077. Teniendo en cuenta que Sancho Ramírez comenzó su reinado pamplonés en 1076 tras el asesinato de Sancho el de Peñalén, los tres textos forales tienen que situarse, necesariamente, en la franja de 1076-1077, aunque de manera sucesiva.

Aunque el padre Villabriga acertó al indicar la fecha de 1076 como la del primer fuero sangüesino<sup>74</sup>, la historiografía más solvente databa el fuero de Sangüesa hacia el año 1090, conocido por la confirmación del fuero breve otorgado por Alfonso I en febrero de 1117<sup>75</sup>, indicando que era, quizás, la primera villa navarra en poseer un fuero derivado del jaqués<sup>76</sup>. Esta Sangüesa fue la que con la creación del burgo nuevo en 1122 se le conoció como *Sangüesa la vieja*, hoy Rocaforte<sup>77</sup>. La población se situaba, desde enero de 1063, en la órbita aragonesa, pues Sancho Garcés IV el de Peñalén entregó a Ramiro I de Aragón las villas de Sangüesa, Lerda y Undués a cambio de su amistad, fidelidad, ayuda y consejo<sup>78</sup>. Como bien observó V. Villabriga, entre 1075 y 1080 Sancho Ramírez tuvo una amplia actividad en la zona de Sangüesa. En concreto, en octubre de 1076 la condesa doña Sancha, hermana del rey, dio al monasterio de Santa María –junto a Santa Cruz de la Serós– *meas casas de Iaca, villam de Santa Cecilia de Aibar, hereditates in illo Castro quod dicitur Sangossa et in Pastoriz*.

Y añadía, con su prosa tardo-romántica<sup>79</sup>:

<sup>73</sup> LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca*, 2. Pamplona, *op. cit.*, nº 1, nota de asterisco, p. 107.

<sup>74</sup> VILLABRIGA, Vicente, *Sangüesa ruta compostelana. Apuntes medievales*, Sangüesa: Ayuntamiento de Sangüesa, 1962, nº 4, p. 144. Por su parte, Consuelo JUANTO JIMÉNEZ no se decanta por una fecha determinada, aunque sitúa la recepción del *Fuero de Jaca por concesión del monarca Sancho Ramírez quien hacia 1076 se propuso la repoblación del lugar (La Merindad de Sangüesa. Estudio histórico y jurídico*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996, p. 179).

<sup>75</sup> Publicado por LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca*, 2. Pamplona, *op. cit.*, nº 4.

<sup>76</sup> *Vid.*, por ejemplo, LABEAGA MENDIOLA, Juan Cruz, *Sangüesa*, Col. Panorama, nº 22, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1994, p. 12.

<sup>77</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán, Espacios sagrados, instituciones religiosas y culto a los santos en Sangüesa y su periferia durante los siglos medievales, *Zangotzarra*, 8 (2004), pp. 95-97.

<sup>78</sup> UBIETO ARTETA, Antonio, *Cartulario de San Juan de la Peña, II*, Valencia: Anúbar, 1963, nº 172.

<sup>79</sup> VILLABRIGA, Vicente, *Sangüesa*, p. 34.

*Sangüesa, en la discordia de sucesión en 1076 por muerte de Don Sancho Peñalén, queriendo terminen los quince o veinte días de sojuzgamiento de nuestra villa por Alfonso de Castilla, se adelanta a reconocerle como Rey de Navarra con el mismo júbilo con que lo hicieran los de Ujué. Es más. Antes de entrar en Pamplona para ser aclamado como Rey, habremos de admitir que desde Ujué subiría por el Aragón a Sangüesa para recobrarla, desalojando al Rey castellano de uno de los jalones del camino que tenía que atravesar para llegar hasta Pamplona. Con ello acabó Alfonso de Castilla de poder intitularse “Rey desde Santiago de Galicia hasta Sangüesa”, como de hecho se intituló Rey desde Galicia hasta Calahorra. Pero Sangüesa iba a reafirmarse, y para siempre, vinculada a Santiago de Galicia por la preponderancia de jalón importante en la Ruta Jacobea que empezó a imprimirle Sancho Ramírez con su fuero-puebla. Como Jaca desde el oriente del Pirineo aragonés miraba –y aglutinaba a los Peregrinos– hacia Compostela<sup>80</sup>, Sangüesa reafirmará ese signo santiaguista, organizándola el Rey en sus instituciones con el bautismo del mismo fuero de Jaca, en 1076.*

He ahí una razón de peso para favorecer desde la monarquía el desarrollo sangüesino, pues, como bien describió J.M. Lacarra, el soberano navarro-aragonés era *hombre dinámico y emprendedor* que sacaba el máximo provecho de sus situaciones<sup>81</sup>, y en aquel momento le interesaba, por encima de todo, consolidar su situación en el reino de Pamplona frente a las ansias de Alfonso VI, *Imperator totius Hispaniae*, de dominar toda la Hispania musulmana. Sancho Ramírez era además conocedor directo del mayor de los fenómenos peregrinatorios de la cristiandad al acudir personalmente en peregrinación a Roma en 1068, año en el que también se sometió a su Iglesia. Desconocemos el trayecto que siguió, pero en aquel viaje pudo pasar por núcleos burgueses dinamizados por los caminos de romeaje<sup>82</sup>, como las ciudades comerciales del norte de Italia<sup>83</sup>, inspiradoras quizás de lo que más adelante propició en sus dominios.

Medio siglo después de estas concesiones, en 1129 Alfonso I el Batallador extendió el fuero al burgo de francos agrupado en torno a la iglesia pamplonesa de San Cernin. Posteriormente se aplicó a la población de San Nicolás, con fuero por lo menos antes de 1184, y finalmente Sancho VI el Sabio lo con-

<sup>80</sup> Conviene indicar que este autor daba por buena la fecha de 1063 que la historiografía clásica otorgó al fuero de Jaca.

<sup>81</sup> LACARRA, José María, *Historia política del Reino de Navarra. Desde sus orígenes hasta su incorporación a Castilla, I*, Pamplona: Aranzadi-Caja de Ahorros de Navarra, 1972, p. 281.

<sup>82</sup> Vid. STOPANI, Renato, *Le grandi vie di pellegrinaggio del medioevo. Le strade per Roma*, Roma: Centro Studi Romei, 1986, pp. 4-5.

<sup>83</sup> PIRENNE, Henri, *Las ciudades*, op. cit., pp. 114-116.

cedió a los vecinos de la Navarrería (1189)<sup>84</sup>. Este mismo monarca extendió el de San Cernin a los francos establecidos en Iriberry (Larrasoaña) (1174), y el de San Nicolás a Villanueva (Villava) (1184) y Alesves/Villafranca (1191). El de San Cernin lo recibieron finalmente Lantz (1264), Burguete (antes de 1274), Lumbier (antes de 1298), Etxarri Aranatz (¿1351?), Doneztebe/Santesteban de Lerín (1421) y Urroz (1454)<sup>85</sup>.

A imagen y semejanza de lo que había ocurrido unos años antes con la concesión del fuero de Jaca a la población de San Nicolás, contigua al burgo de San Cernin, el crecimiento estellés fue acompañado de la extensión del fuero de San Martín a los nuevos núcleos surgidos en torno al Ega, obra de Sancho VI el Sabio: la población de San Juan en 1187 y, al año siguiente, el barrio del Arenal. Como la población pamplonesa de San Nicolás, los nuevos núcleos estelleses también podían admitir a francos y navarros. Además de los núcleos estelleses, el fuero de los francos de San Martín de Estella también se extendió a numerosas poblaciones navarras: Puente la Reina (1122), Olite (1147), Monreal (1149), Tiebas y Torralba (1264), Uharte Arakil (1363), Tafalla y Artajona (1423), Mendigorriá (1463). Cuando Sancho VI el Sabio extendió el fuero de Estella a San Sebastián hacia 1180, lo hizo para potenciar el comercio del reino de Navarra mediante la creación de un puerto marítimo. A los artículos correspondientes al establecimiento del nuevo estatuto de franqueza y libertad derivados del fuero de Estella, se le añadieron otros referidos al derecho marítimo sobre el comercio internacional de mercancías. Este carácter lo convirtió en el texto idóneo para fomentar la repoblación de la franja litoral cantábrica, incluso después de que en 1200 Navarra perdiera Gipuzkoa, que pasó en adelante a estar regida por los monarcas castellanos. Éstos extendieron el fuero donostiarra a Hondarribia (1203), Getaria (¿1204-1209?), Mutriku (1256), San Vicente de la Barquera (1210), Zarautz (1237), Zumaia (1347) y Orío (1379). Constituyen un caso singular Oiartzun (1200-1214), Rentería (1320), Usurbil (1371) y Hernani (antes de 1379), villas que habían pertenecido al término de San Sebastián que, al segregarse y convertirse en municipios independientes, mantuvieron el fuero que hundía sus raíces en Estella<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca, 2. Pamplona*, op. cit.

<sup>85</sup> FORTÚN, Luis Javier. Fueros medievales, op. cit., p. 74. BARRERO GARCÍA, Ana Mª y ALONSO MARTÍN, Mª Luz, *Textos*, op. cit., p. 557. Estas autoras difieren en las fechas de algunos de estos fueros, así e indican asimismo una derivación directa del modelo jaqués, en los casos de Etxarri Aranatz (s. XIV), Larrasoaña (s. XIV), Lumbier (s. XIV), Roncesvalles (s. XIV) y Santesteban de Lerín o Doneztebe (1497).

<sup>86</sup> FORTÚN, Luis Javier. Fueros medievales, op. cit., p. 74. BARRERO GARCÍA, Ana Mª y ALONSO MARTÍN, Mª Luz, *Textos*, op. cit., p. 557. JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Lizarrako forua*, op. cit., pp. 33-34.

La segunda gran familia es la de **Logroño**, minuciosamente estudiada a través de numerosos estudios, entre los que descuella un congreso celebrado en abril de 1995 con motivo del noveno centenario del fuero<sup>87</sup>. Visto el proceso germinal de villas a la vera del camino de Santiago de los reinos vecinos de Pamplona y Aragón, los castellanos decidieron emprender un proyecto similar en un núcleo crucial de la ruta jacobea: Logroño. La fecha de 1095<sup>88</sup> y su autoría por parte de Alfonso VI ha sido cuestionada por Ana Barrero, quien tras un concienzudo análisis afirma que su elaboración no tuvo lugar en la cancillería de ese monarca y que, en cualquier caso, el texto fue redactado entre 1095 y 1148, apuntando más hacia una época relativamente avanzada, quizás con motivo o como consecuencia de la confirmación del fuero por Alfonso VII<sup>89</sup>.

Tal y como se ha subrayado por la historiografía, la importancia excepcional de este texto legal hizo que se irradiara por un amplísimo territorio, hasta el punto Martínez Marina no dudó en calificarlo de *cuaderno legislativo general de las villas y lugares de la Rioja y Provincias Vascongadas*<sup>90</sup>.

Cuatro años después de 1095<sup>91</sup> el fuero era extendido a Miranda de Ebro (1099), cuyo modelo se exportó a los enclaves igualmente burgaleses de Frías (1202), Medina de Pomar (1209), y Santa Gadea (a. 1322), a los riojanos de Estreña (1135-1149), Navarrete (1195), Santo Domingo de la Calzada (1207), Grañón (1256) y Clavijo (a. 1322), y a los cántabros de Castro Urdiales (1163) y Laredo (1200). El soberano navarro Sancho VI el Sabio decidió aplicar este fuero en las tierras occidentales del reino, cuya primera concesión fue a Mendavia (1157). Del modelo logroñés surgieron las variantes del fuero de Laguardia (1164) y Vitoria (1181)<sup>92</sup>. El primero de ellos sirvió de base para los de San Vicente de la Sonsierra

<sup>87</sup> GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabiel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996. Además de estas actas, destacamos, por su magistral factura el trabajo de BARRERO GARCÍA, Ana María, Las redacciones navarras del Fuero de Logroño, *Príncipe de Viana*, LIII, 196 (1992), pp. 409-428.

<sup>88</sup> Sobre la fecha del fuero vid. MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, El fuero de Logroño y la tradición jurídica riojana. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabiel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 252-255. Vid. igualmente BARRERO GARCÍA, Ana María, Los enigmas del fuero de Logroño. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas*, pp. 52-53.

<sup>89</sup> *Ibid.*, pp. 41-53. Vid. igualmente BARRERO GARCÍA, Ana María, El Fuero de Logroño. En *Historia de la ciudad de Logroño*, II, Logroño: Ayuntamiento, 1995, pp. 169-233.

<sup>90</sup> Cita tomada de FORTÚN, Luis Javier. *Fueros medievales*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>91</sup> Algunas de las fechas que se ofrecen a continuación y que he tomado de la historiografía tradicional —singularmente las más antiguas—, requerirían de un análisis crítico a la luz de las investigaciones de Ana Barrero.

<sup>92</sup> Además de estos fueros matrices, Sancho el Sabio también extendió el de Logroño a Arganzón (1191), y años atrás el de Treviño (¿1180?).

(1172), Bernedo (1182), Antoñana (1182), Labraza (1196), Inzura (1201), Burunda (1208), Viana (1219), y Genevilla (1279). En base al texto de Viana fueron redactados, a su vez, los de Aguilar de Codés (1269), San Cristóbal de Berrueza (1317) y Espronceda (1323). A la finalidad de desarrollo económico del núcleo urbano se le unía una filosofía fronteriza, a través de la cual el soberano navarro pretendía afianzar su poder frente a Castilla, mediante una serie de villas fortificadas que vertebrasen el aparato defensivo de la frontera<sup>93</sup>, razón por la que eran admitidos cuantos pobladores desearan acudir.

Razones igualmente de defensa militar frente a los navarros fueron las que llevaron a los monarcas castellanos a aforar diferentes enclaves fronterizos con Navarra. Fue el caso de Fernando III, quien convirtió en villa Labastida (1242) siguiendo el modelo de Treviño, aunque en esta política destacó sobre todo Alfonso X el Sabio, quien extendió el fuero de Vitoria a Salvatierra (1256), Corres (1256), Contrasta (1256), Segura (1256), Tolosa (1256), la villa riojana de Briones (1256), y Villafranca de Oria (Ordizia) (1268). Santa Cruz de Campezo recibió un fuero (1256) adaptado del de Antoñana. En época posterior la frontera alavesa se completó con los fueros de Peñacerrada (a. 1322, modelo de Logroño) y San Vicente de Arana (1326, modelo de Vitoria). Ya en el interior y con una finalidad comercial, la variante logroñesa de Otxandio (1254) y las vitorianas de Artziniega (1272) y Lasarte (1286), completan los textos alaveses.

Alfonso X dio igualmente comienzo a la potenciación de la ruta comercial del valle del Deba a través del aforamiento de villas, política seguida por monarcas ulteriores. El texto vitoriano fue importado a Arrasate/Mondragón (1260), Bergara (1268), Itziar (1294), Azpeitia (1311), Azkoitia (1324), Elgeta (1335), Deba (1343), Zestoa (1383) y Villarreal (1383). Directamente del modelo logroñés se tomaron los textos de Salinas de Leintz (1331), Placencia (1343), Eibar (1346) y Elgoibar (1346).

La tardía foralidad municipal vizcaína apareció de la mano del modelo logroñés, en un momento de madurez del poder señorial, unido a la eclosión de la economía urbana y el estímulo que supuso para el señorío la coyuntura económica europea, al estar situado en un punto de tránsito crucial para el transporte de las lanas castellanas que se encaminaban hacia Flandes<sup>94</sup>. Surgieron así las villas aforadas de Bermeo (1236), Plentzia (1299), Bilbao (1300), Portugalete (1323), Lekeitio (1325) y Ondarroa (1327).

<sup>93</sup> FORTÚN, Luis Javier. Fueros medievales, *op. cit.*, p. 76.

<sup>94</sup> MONREAL CÍA, Gregorio, *Las Instituciones Públicas del Señorío de Vizcaya (Hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974, pp. 61-64.

Por razones comerciales en los primeros casos, o por estrategias en el marco de las luchas banderizas en los últimos, diferentes enclaves interiores fueron aforados por los señores de Bizkaia: Otsandio (1254), Lanestosa (1287), Villaro (1338), Markina (1355), Elorrio (1356), Gernika (1366), Gerrikaitz (1366), Ermua (1372), Durango (1372), Miravalles (1375), Larrabetzu (1376), Rigoitia (1376) y Mungia (1376). Casos especiales vinculados a las rutas comerciales vizcaínas fueron los de Balmaseda (1199), en las Encartaciones, y Orduña (1229), si bien esta última villa no se unió al señorío hasta 1284. Conviene recordar, asimismo, que los reyes aplicaron a las villas fundadas después de 1348 el sistema de fuentes contenido en el Ordenamiento de Alcalá (Miravalles, Mungia, Rigoitia y Larrabetzu), acentuándose con ello la diferenciación entre el régimen jurídico de las villas de más tardía fundación y el de la tierra llana.

En cuanto a la elección del fuero de Logroño para aforar las villas vizcaínas Jesús Lalinde considera que fue fruto de las garantías que ofrecía para las libertades individuales frente a la Administración, a la par que individualizaba la pena y excluía de la responsabilidad penal colectiva, además de excluir también el procedimiento inquisitivo y ser protección eficaz frente a los delitos que lesionaban la dignidad personal<sup>95</sup>.

En la Vasconia norpirenaica encontramos dos modelos de fueros de francos: **Bayona** y Labastida. En el primer caso, la capital labortana recibió una carta de franquicia hacia 1125 del duque de Aquitania Guillermo IX el Trobador, quien aprovechó el vacío ocasionado por el regicidio de Sancho el de Peñalén para potenciar aquel puerto marítimo natural. Durante el período de administración inglesa el derecho local bayonés sufrió un giro al otorgar Ricardo Corazón de León a la villa un fuero que se suele cifrar hacia 1174, buscando sobre todo favorecer a la burguesía local en lucha abierta contra el controvertido obispo Fontaner, aunque, para evitar ganarse la enemistad de la iglesia, otorgó a ésta los derechos sobre el matadero de la villa. En 1202, y a raíz del Pacto de Angulema, el rey navarro Sancho el Fuerte otorgó en agosto una Real Carta a la ciudad de Baiona por la que tomó bajo su protección a sus burgueses con todas sus pertenencias, permitiéndoles libre tránsito desde la Huerta de Bayona por todas las tierras del reino navarro mediante el pago de peajes acostumbrados<sup>96</sup>.

Pero fue el fuero de 1215 el que tuvo una mayor influencia en el derecho público de Iparralde. Aquel año Juan Sin Tierra concedía un fuero según el

<sup>95</sup> LALINDE ABADÍA, Jesús, La foralidad de francos, *op. cit.*, p. 37.

<sup>96</sup> ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, Bayona. En *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco. Cuerpo A. Diccionario Enciclopédico Vasco*, IV, San Sebastián: Auñamendi, 1977, pp. 280-285.



modelo otorgado a La Rochelle. El texto destaca por sus disposiciones navales. Posteriormente a esta fecha sirvió de modelo para el aforamiento de San Juan Pie de Puerto, cuyo texto desapareció en un incendio que asoló esta villa bajonavarra en el mismo siglo XIII. En 1278 los vecinos de San Juan aprovecharon el apoyo prestado a Felipe III de Francia en la guerra de la Navarrería para exigirle la confirmación de todos sus fueros y privilegios y, medio siglo después, en 1329 el fuero fue renovado por Felipe III de Evreux<sup>97</sup>.

En Ultrapuertos también se sitúa **Labastida de Clarenza**, a quien otorgó privilegio el monarca navarro Luis el Hutín (1242), concediendo las libertades y costumbres de Labastida de Rabastens (Bigorra), cuyo contenido reproducía<sup>98</sup>.

## 2. Fuero de Tudela-Sobrarbe

A falta de la publicación de la tesis doctoral del recientemente fallecido Horacio Arrechea sobre el fuero de Tudela, habremos de acudir a los trabajos clásicos de José María Ramos Loscertales<sup>99</sup> y José María Lacarra<sup>100</sup>, y a los más recientes de Jesús Morales Arrizabalaga<sup>101</sup>.

Con la reconquista de la Ribera Alfonso el Batallador otorgó una carta a los pobladores de Tudela y su contorno, adscrito a la ciudad, además de a Cervera del Río Alhama (La Rioja) y Gallipienzo, concediendo los buenos fueros de los infanzones de Sobrarbe, condado del Pirineo aragonés. El análisis del documento conduce a la conclusión de que se trata de una falsificación elaborada, posiblemente, sobre una carta de población otorgada por Alfonso I entre 1119 y febrero de 1124, hoy perdida, y otros documentos<sup>102</sup>. No existe ningún documento que de luz sobre los supuestos fueros de Sobrarbe, y aunque se ha supuesto su pérdida, lo cierto es que en las tierras de Alquézar y Barbastro, reconquistadas y repobladas por los sobrarbenses, no existen fueros similares a los de Tudela. Destaca en este fuero todo lo relativo al disfrute de comunales.

<sup>97</sup> HERREROS LOPETEGUI, Susana, *Las tierras navarras de Ultrapuertos (siglos XII-XVI)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, pp. 180-181

<sup>98</sup> SALINAS QUIJADA, Francisco, El fuero de Labastida de Clairence, en *Pregón*, XXVII, 100 (1969), s.p.

<sup>99</sup> RAMOS LOSCERTALES, José María, Los Fueros de Sobrarbe, en *Cuadernos de Historia de España*, 7 (1947), pp. 24-66. Reimpr. Zaragoza, 1981.

<sup>100</sup> LACARRA, José María, La fecha de la conquista de Tudela, en *Príncipe de Viana*, VII, 22 (1946), pp. 47-48.

<sup>101</sup> MORALES ARRIZABALAGA, Jesús, Los Fueros de Sobrarbe como discurso político. Consideraciones de método y documentos para su interpretación, en *Huarte de San Juan. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 1 (1994).

<sup>102</sup> BARRERO GARCÍA, Ana M<sup>a</sup> y ALONSO MARTÍN, M<sup>a</sup> Luz, *Textos, op. cit.*, p. 447.

En 1127 fue confirmado y ampliado con una nueva carta y, después, el texto fue reelaborándose y precisándose con la costumbre, dando lugar a redacciones amplias que fueron aprovechadas, junto a otros textos legales, para redactar el Fuero General de Navarra. Por su parte, este fuero nobiliario se trasladó a los aforamientos de Corella (1130), y las poblaciones que en el siglo XIV se dicen aforadas al fuero de Sobrarbe, según una nota marginal del código 3 del Fuero General del Archivo General de Navarra<sup>103</sup>: Araciel, Barillas, Buñuel, Cabanillas, Calchetas, Cascante, Cintruénigo, Cortes, Fustiñana, Monteagudo, Murchante, Pedriz, Ribaforada, Tulebras, Urzante y Valtierra.

### 3. Fueros de Viguera-Val de Funes

En la zona de confluencia entre el Arga y el Aragón encontramos una familia de fueros denominada por la historiografía como *Viguera-Val de Funes*, pues se supuso un paralelismo con los de ese valle riojano, aunque los de ese enclave nos son desconocidos. Otorgados supuestamente por Alfonso el Batallador a los vecinos de Funes, Marcilla y Peñalén en 1110, nos han llegado a través de una redacción extensa, de carácter privado y anónimo, probablemente del siglo XIII<sup>104</sup>. Recogen preceptos relativos a personas y bienes, fiscalidad, justicia y otros aspectos. Se distingue entre infanzones y labradores, estos últimos obligados a pagar tributos pero con plena libertad y capacidad de adquisición de bienes, siempre que cumplan con sus obligaciones fiscales.

El entorno geográfico se amplió posteriormente a otras zonas de Navarra, si atendemos a que en una nota marginal del código 3 del Fuero General del Archivo General de Navarra, se dice que estaban aforados al fuero de Viguera Aguilar de Codés, Aibar, Andosilla, Azagra, Bernedo (Álava), Bigüézal, Caparoso, Cárcar, Castillo-Nuevo, Falces, Funes, Labraza (Álava), Laguardia (Álava), Lapoblación, Lerín, Marañón, Milagro, Murillo el Cuende, Navascués, Peralta, Rada, Rocaforte, valle de Roncal, valle de Salazar, San Vicente de la Sonsierra (La Rioja), Torres del Río, Ustés, Viana y Villanueva de Yerri<sup>105</sup>.

### 4. Fuero de la Novenera

Las poblaciones de la cuenca baja del Arga (Artajona, Mendigorriá, Larraga, Berbinzana, Miranda de Arga) estuvieron regidas por el fuero de la

<sup>103</sup> LACARRA, José María, Notas para la formación, pp. 205-206.

<sup>104</sup> RAMOS LOSCERTALES, José María, Los Fueros de Sobrarbe, *op. cit.*

<sup>105</sup> LACARRA, José María, Notas para la formación, p. 206.

Novenera (2ª mitad siglo XIII). Debido a su carácter unificador de pechas, Rafael Gibert dudó de que se les pudiese llamar *fueros*<sup>106</sup>, pues se trataba de documentos estipuladores de las pechas que pagaban los habitantes de aquellas villas, inspirados, a su vez, en el Libro de los Fueros de Castilla. El texto debe ponerse en relación con el desarrollo urbano que experimentaron aquellas tierras a raíz del proceso repoblador impulsado por la monarquía en el siglo XII.

Estos textos se debieron a la fuerza formadora de la costumbre, a la jurisprudencia y a los privilegios fijados a través de documentos oficiales y privados, tal y como concluye María Cruz Oliver. Esta autora ha analizado el párrafo 267 de estos fueros (*De mancebo que ama manceba*), estableciendo la influencia del derecho romano<sup>107</sup>.

## 5. Fuero de los labradores de Durango

El fuero de los labradores de Durango está envuelto de cierto halo misterioso. El original, desaparecido, se hallaba en un antiguo libro de la iglesia de San Agustín de Etxeberria, junto a Elorrio, de donde lo copió Coscojales. Se trataba de una redacción del siglo XIV de las prestaciones y de algún fuero de los labradores de Durango, cuyo origen se atribuye al rey Sancho VI el Sabio, y se dice fueron confirmados por Alfonso VIII<sup>108</sup>. En el texto se constatan influencias de los fueros de Val de Funes y se fija el valor monetario de las pechas al estilo de los fueros de la Novenera, por lo que parece corroborarse la filiación navarra. Falta por realizar un estudio profundo de este fuero.

## 6. Fueros de frontera

Suelen englobarse bajo este epígrafe los textos forales referidos a potenciar la frontera con los musulmanes a través de la repoblación, algunos de ellos correspondientes a diferentes familias<sup>109</sup>: Ujué (1076), Arguedas (1092), Santacara (1102), Caparroso (1102), Cabanillas (¿1127?), Araciel (¿1128?), Encisa (1129), Cáseda (1129), Marañón (1124-1134) y Peralta (1144).

<sup>106</sup> GIBERT, Rafael, El Derecho medieval de la Novenera, *Anuario de Historia del Derecho Español*, (1951-1952), pp. 1169-1223.

<sup>107</sup> OLIVER SOLA, María Cruz, *Doctrina romana sobre la "Donatio" en los fueros navarros de "La Novenera"*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

<sup>108</sup> Edit. FORTÚN, Luis Javier, Fueros menores, *op. cit.*, núm. 27, pp. 318-320. Vid. BARRERO-ALONSO, *Textos, op. cit.* p. 224.

<sup>109</sup> FORTÚN, Luis Javier, Fueros medievales, *op. cit.*, p. 74.

## 7. Fueros de Medinaceli

Algunos autores sitúan el fuero de Carcastillo como fuero de *frontera*<sup>110</sup>. Sin embargo, éste (1125) y el de Murillo el Fruto (1102), basados en el de Medinaceli, merecen ser colocados en un epígrafe distinto. Remitimos para su análisis a los trabajos de Alfonso García-Gallo<sup>111</sup> y José Ángel Lema Pueyo<sup>112</sup>. Este autor indica que frente a la carta puebla como acto de concesión real, el documento de las cláusulas de Carcastillo sería un resultado de la actividad concejil entre esta villa y Medinaceli. El fuero de la villa soriana habría sido elaborado en época de Alfonso VI en la primera fase de la repoblación de la villa, y Alfonso I el Batallador lo transmitiría a Carcastillo. No están claras las razones que aconsejaron la concesión de un fuero de frontera, que subraya la actividad bélica y ganadera en una población como Carcastillo, que en 1125 quedaba situada, tras las campañas de Zaragoza y Tudela (1118-1119), a cientos de kilómetros del territorio musulmán.

## 8. Transformaciones en el derecho local bajomedieval

Veamos, sucintamente, unas pinceladas sobre la evolución del derecho local bajomedieval. Por su diferente condición, conviene diferenciar el derecho navarro del de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

En **Navarra** no asistimos a una desaparición del derecho local plasmado en los fueros municipales. En este reino, sin perjuicio de los derechos locales, el siglo XIII dio origen a un derecho común, debido a que se usaban las mismas redacciones consuetudinarias, navarras y aragonesas, y a la legislación de unas mismas normas. El denominado Fuero Antiguo, elaborado en época de Teobaldo I por una comisión nombrada por el rey en 1238 e integrada por ricos hombres y caballeros para aclarar cuáles eran las obligaciones del rey para con sus súbditos y las de éstos hacia él, no parecía que tuviera como objetivo acabar con los textos forales municipales. De hecho, en el transcurso de los siglos XIII al XV continuaron vigentes los fueros locales de Estella, Pamplona, Novenera, Tudela, Viguera y Valle de Funes, ya que algunos fueron reformados y otros confirmados por los reyes. Pero finalmente el Fuero General acabó rigiendo todo el reino, incluida la capital, que por el Privilegio de la Unión (1423) ponía

<sup>110</sup> Vid., por ejemplo, FORTÚN, Luis Javier, Fueros medievales, *op. cit.*, p. 74.

<sup>111</sup> GARCÍA-GALLO, Alfonso, Los fueros de Medinaceli, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 31 (1961), pp. 9-16.

<sup>112</sup> LEMA PUEYO, José Ángel, El fuero de Carcastillo. En *Primer Congreso general de Historia de Navarra, 3. Comunicaciones. Edad Media. Príncipe de Viana*, anejo 8 (1988), pp. 71-77.

fin a la vigencia del fuero jaqués. No está de más recordar que este fuero continuaba teniendo una vigencia extraordinaria todavía en 1342, cuando veinte jurados y hombres buenos de Pamplona hicieron una consulta a los jurados y hombres buenos de la ciudad de Jaca para que les corrigieran sus fueros correctamente buscando el texto original. Los jacetanos se negaron a hacerlo. En las disputas entre los distintos barrios constantemente aparecerá el fuero de Jaca citado por todas las partes interesadas<sup>113</sup>.

El proceso de un derecho general se dio en **Bizkaia** con el *Fuero Viejo* (1452), precedido por los textos de Juan Núñez de Lara (1342) y Gonzalo Moro (1394)<sup>114</sup>; y no se dio en Álava y Gipuzkoa hasta los siglos modernos.

En los últimos siglos medievales, los fueros locales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia convivieron con las **Asociaciones de municipios**, de las que en las últimas décadas poseemos prolija historiografía<sup>115</sup>. Estas hermandades, nacidas en la segunda mitad del siglo XIV del asociacionismo para defenderse frente a la violencia impuesta por las luchas banderizas y que acabaron uniformizando el régimen municipal, tenían características distintas en los tres territorios: competencia judicial, lugar de celebración, periodicidad e, incluso, composición. Las guipuzcoanas eran juntas de hermandad de villas, alcaldías y valles, mientras que las de Gernika eran juntas de anteiglesias (Tierra Llana), donde las villas tuvieron poco peso hasta entrados los siglos modernos.

### III. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Sobreexcede las pretensiones de esta ponencia realizar un estudio por menorizado sobre la organización del municipio medieval de Vasconia. El carácter sintético que pretendo ofrecer en este punto lo tomo en forma de pin-

<sup>113</sup> LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-1. Fueros derivados de Jaca, 2. Pamplona, op. cit.*, pp. 54-63.

<sup>114</sup> MONREAL ZIA, Gregorio, *The Old Law of Bizkaia (1432). Introductory Study and Critical Edition by...*, Reno: Center for Basque Studies, University of Nevada, 2005.

<sup>115</sup> Citaremos las más completas y recientes. Para las Juntas Generales vizcaínas el estudio más completo continúa siendo el de MONREAL ZIA, Gregorio, *Las Instituciones Públicas*, op. cit., pp. 329-471. Para el caso alavés remitimos a GONZÁLEZ MÍNGUEZ, César, Génesis de la Hermandad Provincial de Álava. En *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*, Vitoria: Juntas Generales de Álava/Arabako Biltzar Nagusiak, 2000 (4ª edic.), pp. 15-63. DÍAZ DE DURANA, José Ramón, Nacimiento y consolidación de las Juntas Generales de Álava (1436-1537). En *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*, Vitoria: Juntas Generales de Álava/Arabako Biltzar Nagusiak, 2000 (4ª edic.), pp. 65-99. En cuanto a Gipuzkoa, remitimos al último trabajo de AYERBE IRIBAR, María Rosa, Origen, consolidación y supresión de las Juntas Históricas Guipuzcoanas. En *Juntas Generales de Gipuzkoa. La modernidad de la tradición: con el voto y la palabra*, Donostia: Gipuzkoako Batzar Nagusiak/Juntas Generales de Gipuzkoa, 2004, pp. 8-67, con una amplia y actualizada bibliografía.

celadas del estudio dedicado al municipio vasco por José Ramón Cruz Mundet en la revista *Bilduma*<sup>116</sup>.

Los **alcaldes** eran elegidos para administrar justicia, competencia que, en ocasiones, se encomendaba a alguna otra figura. Los **jurados o fieles** eran delegados del concejo en la defensa de los intereses económicos y fiscalizaban la actuación de los magistrados y oficiales locales. Estos cargos se elegían anualmente entre los vecinos de los municipios de realengo, mientras que en el caso de los de señorío, no siempre gozaban de esta atribución. A partir de la segunda mitad del siglo XIV en Vasconia, como en todos los reinos peninsulares, se produjo un proceso de transición del concejo abierto hacia el cerrado. La participación inicialmente igualitaria de los vecinos en el gobierno municipal fue haciéndose cada vez más estratificada entre mediados del XIV y finales del XV, cuando se estrechó el ámbito de autogobierno municipal mediante la inserción de autoridades públicas y oficiales directamente nombradas por el rey. El proceso concluyó, ya a finales de la Edad Media, con la construcción de casas concejiles o ayuntamientos. A partir de entonces los actos cotidianos se encomendaron al concejo ordinario y las asambleas sólo se reunían para tratar casos de especial trascendencia. Desapareció la elección popular, dando paso al sistema de insaculación o suertes, con diversas modalidades. Los vecinos perdieron representatividad en las instituciones municipales, y los grupos sociales más potentados comenzaron a extender su influencia y control sobre los órganos colegiados de gobierno, hasta llegar incluso a su patrimonialización. El concejo abierto fue víctima por lo tanto de dos presiones: la proveniente de las oligarquías locales y la creciente intervención real.

Los cargos públicos elegidos por el concejo eran los encargados de desempeñar las funciones de la institución, componiendo igualmente el gobierno municipal, denominado regimiento o ayuntamiento. José Ramón Cruz Mundet incluye como autoridades más ilustrativas las siguientes<sup>117</sup>:

1. **Alcalde**: Máxima autoridad concejil, elegida, como todas, por un año y sin posibilidad de repetir dos años consecutivos. En Vasconia el número de alcaldes variaba según la tradición foral de los municipios. Los aforados al modelo de Vitoria elegían un solo alcalde, mientras que los de San Sebastián elegían dos. El alcalde poseía la jurisdicción civil y criminal, ejercida con asesoramiento de letrado. Convocaba y presidía las sesiones municipales, mantenía el orden público, ordenaba los pagos, precios y salarios, se encargaba de los abastecimientos de la villa, etc.

<sup>116</sup> CRUZ MUNDET, José Ramón, *El municipio vasco*, *op. cit.*, pp. 9-30.

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 17-20.

2. **Almirante:** Era el representante del señor en al villa burguesa. Lo había en San Cernin, siendo el representante del obispo en este burgo pamplo-nés. También lo había en Sangüesa, y en San Sebastián consta que la multa por aplicar la prueba del hierro caliente se dividía por tercios entre el rey, el almirante y el alcalde.

3. **Jurados:** Formaban parte del regimiento o ayuntamiento. De número variable, eran los que defendían los intereses concejiles, sobre todo en temas económicos. Además de ejecutar los acuerdos municipales, eran también los custodios del arca del archivo, el sello municipal y los que recibían la correspondencia.

4. **Regidores:** Elegidos en número variable para asistir al alcalde en alguna de sus atribuciones, sobre todo en las de orden público, abastecimiento e inspección de mercados.

Por encima de todos estos cargos estaba el **corregidor**, representante permanente del poder real en la ciudad con amplias facultades sobre su gobierno, especialmente en la administración de justicia. Mientras en Castilla desaparece el derecho local sustituido por libros de derecho regio y la actividad legislativa de las Cortes, que hacen desaparecer los derechos municipales, en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia la introducción de representantes del rey en el gobierno local se efectuará de manera diferente. Así, en Álava no hay corregidor, y en Gipuzkoa y Bizkaia hay un corregidor territorial, no un corregidor de cada municipio, como ocurre en Castilla. Esta figura se introdujo en la organización local castellana desde Alfonso XI, quien buscó centralizar el régimen municipal situando esta figura elegida por el rey por encima de los cargos concejiles. Presidía las reuniones concejiles y tenía derecho de veto sobre sus resoluciones. En Vascongadas tuvo una consideración distinta, ya que su jurisdicción se extendía a toda la provincia, residía en la capital de la misma o, en el caso de Gipuzkoa, en la que por turno le correspondiera. Igualmente, tenía amplias competencias en materia de hacienda, militar, gubernativa, etc.

Dentro de los empleados públicos, Cruz Mundet resalta los siguientes:

1. **Escribano:** Secretario que acudía a las sesiones municipales para consignar por escrito las actas. Hacía de archivero y otorgaba las escrituras públicas municipales.

2. **Mayordomo:** También denominado mayordomo bolsero o simplemente bolsero, estaba encargado de la administración económica del municipio. Solía compaginar su trabajo con el de depositario de penas de cámara y gastos de justicia, encargándose de asentar los conceptos de las multas en el libro de penas de cámara, recibir y administrar su cuantía.

3. **Procurador:** Representante del concejo en los contenciosos pendientes ante las diferentes instancias oficiales. Solía designarse uno al menos por cada tribunal, por lo que había uno en Corte, otro ante el Corregimiento, en la Chancillería de Valladolid, etc.

4. **Preboste:** Era el representante del monarca en la villa aglutinando la parcela de jurisdicción que el rey se había reservado tras la concesión del villazgo. Era el único cargo concejil que representaba el segmento real en la villa, aunque estaba incluido dentro del esquema municipal por ser un oficio netamente del concejo. Por sus atribuciones eminentemente judiciales le correspondían la aplicación de la justicia civil y criminal en el término de la villa, ejercicio compartido con los alcaldes de fuero. Como pago a sus servicios contaba con el cobro de varios derechos asignados por la costumbre, parte de las calañas y las rentas derivadas de la aplicación de la justicia real.

5. **Guardamontes:** Especie de policía rural que velaba por el cuidado de los montes públicos, recorría los términos municipales comprobando su estado y vigilando los abusos del corte de árboles y leña, etc.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

AYERBE IRIBAR, María Rosa, Origen, consolidación y supresión de las Juntas Históricas Guipuzcoanas. En *Juntas Generales de Gipuzkoa. La modernidad de la tradición: con el voto y la palabra*, Donostia: Gipuzkoako Batzar Nagusiak/Juntas Generales de Gipuzkoa, 2004, pp. 8-67.

BARRERO GARCÍA, Ana María, Las redacciones navarras del Fuero de Logroño, *Príncipe de Viana*, LIII, 196 (1992), pp. 409-428.

- El Fuero de Logroño. En *Historia de la ciudad de Logroño*, II, Logroño: Ayuntamiento, 1995, pp. 169-233.

- Los enigmas del fuero de Logroño. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 41-53.

- La condición jurídica del peregrino, *Iacobus*, 13-14 (2002), pp. 59-86.

- La difusión del Fuero de Jaca en el Camino de Santiago. En *El Fuero de Jaca, II, Estudios*, Zaragoza: El Justicia de Aragón, 2003, pp. 113-160.

BARRERO GARCÍA, Ana M<sup>a</sup> y ALONSO MARTÍN, M<sup>a</sup> Luz, *Textos de Derecho local español en la Edad Media. Catálogo de fueros y costums municipales*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Ciencias Jurídicas, 1989.



- CARO BAROJA, Julio, *Etnografía histórica de Navarra*, III, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1972.
- CIÉRBIDE, Ricardo y RAMOS, Emiliana, *Documentación medieval del Archivo Municipal de Pamplona (1129-1356)*, Col. Fuentes documentales medievales del País Vasco, nº 84, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1998.
- *Documentación medieval del Archivo Municipal de Pamplona (1357-1512)*, Col. Fuentes documentales medievales del País Vasco, nº 84, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000.
- CRUZ MUNDET, José Ramón, El municipio vasco a través de la Historia, *Bilduma*, 5 (1991), pp. 9-30.
- DÍAZ DE DURANA, José Ramón, Nacimiento y consolidación de las Juntas Generales de Álava (1436-1537). En *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*, Vitoria: Juntas Generales de Álava/Arabako Biltzar Nagusiak, 2000 (4ª edic.), pp. 65-99.
- ELIZARI HUARTE, Juan Francisco, *Sancho VI el Sabio*, Iruña: Mintzoa, 2003.
- ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, Bayona. En *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco. Cuerpo A. Diccionario Enciclopédico Vasco*, IV, San Sebastián: Auñamendi, 1977, pp. 277-327.
- FORTÚN, Luis Javier, Colección de 'fueros menores' de Navarra y otros privilegios locales, *Príncipe de Viana*, XLIII, 165 (1982), pp. 273-346; XLIII, 166-167 (1982), pp. 951-1036; XLVI, 175 (1985), pp. 361-448.
- Fueros medievales. En *Gran Atlas de Navarra, II, Historia*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1986, pp. 72-80.
- GALÁN LORDA, Mercedes, El régimen de la propiedad en el Fuero General de Navarra, Fuero Reducido y disposiciones de Cortes, *Iura Vasconiae*, 1 (2004), pp. 45-101.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, José Ángel, *El dominio del monasterio de San Millán de la Cogolla (siglos X a XIII)*, Salamanca, Universidad, 1969.
- La organización social del espacio riojano en vísperas de la concesión del Fuero de Logroño. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 189-207.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, Voces Ciudad y Fuero municipal. En *Diccionario de Historia de España*, BLEIBERG, Germán (dir.), Madrid: Alianza, 1981 (2ª edic.). Tomos 1 y 2, según voz.

- GARCÍA PASTOR, Ernesto, *Gobernar la ciudad en la Edad Media: Oligarquías y elites urbanas en el País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 2004.
- GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996.
- GIBERT, Rafael, El Derecho medieval de la Novenera, *Anuario de Historia del Derecho Español*, (1951-1952), pp. 1169-1223.
- GONZÁLEZ DÍEZ, Emiliano, Introducción. En *Fueros y cartas pueblas de Castilla y León. El Derecho de un Pueblo*, Salamanca: Junta de Castilla y León, 1992, pp. XI-XV.
- GONZÁLEZ MÍNGUEZ, César, Génesis de la Hermandad Provincial de Álava. En *Juntas Generales de Álava. Pasado y presente*, Vitoria: Juntas Generales de Álava/Arabako Biltzar Nagusiak, 2000 (4ª edic.), pp. 15-63.
- GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona, I, Siglos IV-XIII*, Pamplona: EUNSA-Diputación Foral de Navarra, 1970.
- GOYHENETCHE, Manex, *Historia General del País Vasco. I, Prehistoria-época romana-Edad Media*, Donostia: Ttarttalo, 1999.
- HERREROS LOPETEGUI, Susana, *Las tierras navarras de Ultrapuertos (siglos XII-XVI)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- ILARREGUI, Pablo y LAPUERTA, Segundo, *Fuero General de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1869.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán (coord.), *Documentación histórica sobre la villa de Tiebas*, Tiebas: Concejo de Tiebas, 1999.
- *Orígenes del cristianismo en la tierra de los Vascones*, Pamplona: Pamiela, 2003.
  - *El culto a los santos en la Cuenca de Pamplona (siglos V-XVI). Estratigrafía hagiométrica de los espacios sagrados urbanos y rurales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Institución Príncipe de Viana, 2003.
  - Lizarrako forua-El fuero de Estella, en *Anuario 2003 Irujo Etxea Elkartea*, 3 (2003), pp. 32-34.
  - Organización territorial, sociedad y cultura cristiana. En *Vasconia en el siglo XI. Reinado de Sancho III, el Mayor, rey de Pamplona (1004-1035)*, Pamplona/Iruña: Pamiela, 2004, pp. 89-124.
  - Espacios sagrados, instituciones religiosas y culto a los santos en Sangüesa y su periferia durante los siglos medievales, en *Zangotzarra*, 8 (2004), pp. 95-97.

- Reseña del libro *Fuero de Jaca* (Zaragoza: El Justicia de Aragón, 2003, 2 vols.), *Anuario de Historia del Derecho Español*. En prensa.

JIMENO JURÍO, José María, *En el 550 Aniversario. Privilegio de la Unión de Pamplona (1423)*, Col. Navarra. Temas de Cultura Popular, nº 175, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1973.

- Relaciones institucionales de Pamplona con la Cuenca. En *Iruñerria. La Cuenca de Pamplona*, Pamplona: Caja de Ahorros Municipal de Pamplona, 1977, pp. 71-88.

JIMENO JURÍO, José María y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Archivo General de Navarra. 1194-1234*, Col. Fuentes Medievales del País Vasco, nº 89, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1998.

JUANTO JIMÉNEZ, Consuelo, *La Merindad de Sangüesa. Estudio histórico y jurídico*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996.

LABEAGA MENDIOLA, Juan Cruz, *Sangüesa*, Col. Panorama, nº 22, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1994.

LACARRA, José María, Notas para la formación de las familias de fueros de Navarra, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 10 (1933), pp. 203-272.

- Para el estudio del municipio navarro medieval, *Príncipe de Viana*, 3, II (1941), pp. 50-61.

- La fecha de la conquista de Tudela, *Príncipe de Viana*, VII, 22 (1946), pp. 45-54.

- *Historia política del Reino de Navarra. Desde sus orígenes hasta su incorporación a Castilla, I*, Pamplona: Aranzadi-Caja de Ahorros de Navarra, 1972.

LACARRA, José María y MARTÍN DUQUE, Ángel J., *Fueros de Navarra-I. Fueros derivados de Jaca, 1. Estella-San Sebastián*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1969.

- *Fueros de Navarra-I. Fueros derivados de Jaca, 2. Pamplona*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1975.

LALINDE ABADÍA, Jesús, *Los Fueros de Aragón*, Zaragoza: Librería General, 1976.

- El sistema normativo vizcaíno. En *Vizcaya en la Edad Media*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, pp. 124-126.

- La foralidad de francos. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 37-40

- LARREA, Juan José, *La Navarre du IVe au XIIIe siècle. Peuplement et société*, Paris; Bruxelles: De Boec, 1998.
- LEMA PUEYO, José Ángel, El fuero de Carcastillo. En *Primer Congreso general de Historia de Navarra, 3. Comunicaciones. Edad Media. Príncipe de Viana*, anejo 8 (1988), pp. 71-77.
- MARÍN, T. y J.M., Calahorra, La Calzada y Logroño, Diócesis de. En *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, I, Madrid: Instituto Enrique Flórez, CSIC, pp. 305-313.
- MARTÍN DUQUE, Ángel J., La fundación del primer burgo navarro. Estella, *Príncipe de Viana*, LI, 190 (1990), pp. 317-327
- Mensajes de un mundo antiguo. De los vascones a los pamploneses. En *Signos de identidad histórica para Navarra*, I, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1996, pp. 131-138.
- MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, *Álava medieval, I*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1974.
- El fuero de Logroño y la tradición jurídica riojana. En GARCÍA TURZA, Francisco Javier y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (coords.), *Actas de la Reunión Científica "El Fuero de Logroño y su época": Logroño, 26-28 de abril de 1995*, Logroño: Ayuntamiento, 1996, pp. 231-255.
- MARTÍNEZ PASAMAR, Concepción, *El Privilegio de la Unión (1423) de Carlos III el Noble de Navarra. Edición, estudio filológico y vocabulario*, Pamplona: Ayuntamiento de Pamplona, 1995.
- MONREAL ZIA, Gregorio, *Las Instituciones Públicas del Señorío de Vizcaya (Hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.
- El régimen tafallés de Derecho público histórico, *Cuadernos de Cultura tafallés*, 5 (1990), p. 57-92.
- *The Old Law of Bizkaia (1432). Introductory Study and Critical Edition by...*, Reno: Center for Basque Studies, University of Nevada, 2005
- MORALEJO, A., TORRES, C. y FEO, J. (trads.), *Liber Sancti Jacobi. "Codex Calixtinus"*, Pontevedra, 1992.
- MORALES ARRIZABALAGA, Jesús, Los Fueros de Sobrarbe como discurso político. Consideraciones de método y documentos para su interpretación, en *Huarte de San Juan. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 1 (1994), pp. 161-188.
- OLIVER SOLA, María Cruz, *Doctrina romana sobre la "Donatio" en los fueros navarros de "La Novenera"*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

- PÉREZ DE LABORDA, Alberto, *Guía para la Historia del País Vasco hasta el siglo IX. Fuentes, textos, glosas, índices*, Donostia-San Sebastián: Txertoa, 1996.
- PERTZ, G.H., *Annales germanorum antiquissimi*, Col. *Monumenta Germaniae Historica. Serie Scriptorum*, I, Hannover, 1826. Reed. Por HIERSEMAN, Anton, New York: Stuttgart & Kraus Reprint Corporation, 1963.
- *Chronicum Fontanellense*, Col. *Monumenta Germaniae Historica. Serie Scriptorum*, II, Hannover, 1879.
- PIRENNE, Henri, *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid: Alianza Editorial, 1980 (4ª edic.).
- RAMOS LOSCERTALES, José María, Los Fueros de Sobrarbe, *Cuadernos de Historia de España*, 7 (1947), pp. 24-66. Reimpr. Zaragoza, 1981.
- RODRÍGUEZ ALONSO, Cristóbal, *Las Historias de los godos, vándalos y suevos de Isidoro de Sevilla. Estudio, edición crítica y traducción*, León: Centro de Estudios e Investigación San Isidoro; Archivo Histórico Diocesano, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de León, 1975.
- SALINAS QUIJADA, Francisco, El fuero de Labastida de Clairence, en *Pregón*, XXVII, 100 (1969), s.p.
- SEECK, Otto, *Notitia Dignitatum. Accedunt Notitia urbis Constantinopolitanae et Latercula provinciarum*, Frankfurt, 1962.
- SOLA ALAYETO, Antonio y ROS ZUASTI, Toño, *Estella, posta y mercado en la Ruta Jacobea*, Estella: Caja de Ahorros de Navarra, 1992.
- SORIA SESÉ, Lourdes, *Derecho municipal guipuzcoano (categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1992.
- STOPANI, Renato, *Le grandi vie di pellegrinaggio del medioevo. Le strade per Roma*, Roma: Centro Studi Romei, 1986.
- TOBIE, Jean Luc, La romanización en el País Vasco norte, *Ibaiak eta Haranak*, 10, San Sebastián: Lur, pp. 33-48.
- UBIETO ARTETA, Antonio, *Jaca: Documentos municipales. 971-1269*, Valencia: Anúbar, 1975.
- *Cartulario de San Millán de la Cogolla (759-1076)*, Valencia: Anúbar, 1976.
- URKIZA, Julen, *Elizaren Historia Euskal Herrian, I, Ikerlan materialak*, Col. Vasconia Sacra, 1, Markina: Ediciones el Carmen, Karmel, 1995.
- VILLABRIGA, Vicente, *Sangüesa ruta compostelana. Apuntes medievales*, Sangüesa: Ayuntamiento de Sangüesa, 1962.

**ENTRE DERECHO TRADICIONAL Y DERECHO  
RECIBIDO: LAS REPÚBLICAS MUNICIPALES DE  
VASCONIA DURANTE LA EDAD MODERNA**

Somewhere between traditional law and received law:  
the municipal republics of Vasconia during the Modern Age

Zuzenbide tradizionala eta jasotako zuzenbidearen artean:  
Euskal Herriko udal errepublikak Aro Modernoan

Lourdes Soria Sesé  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

La relevancia y representatividad políticas del municipio vasco y navarro de Antiguo Régimen derivan de estar constituidos como *repúblicas* integradas por una comunidad de sujetos jurídicos cuya vinculación es de índole espacial. Su autonomía, que el *ius commune* construye, es de derecho natural y se realiza mediante el ejercicio de la *iurisdictio*, que les faculta para tener una instancia judicial propia y para dotarse de un ordenamiento peculiar. A partir del desdoblamiento de ese orden, por efecto de la cultura escrita, en el tradicionalmente gestado y en el recibido, se pueden identificar los rasgos fundamentales que políticamente les caracterizan.

Palabras clave: Municipio. Territorios históricos de Vasconia. Jurisdicción. Castilla. Derecho común. Comunidad política. Antiguo Régimen. Estatutos.



Izaera espazialean uztartutako sujetu juridikoen komunitateaz osatutako *errepublika* moduan eratuta egotetik ondorioztatzen da Antzinako Erregimeneko euskal eta nafar udalerrien garrantzia eta ordezkatzeko politikoa. Bere autonomia, *ius commune*-ek eraikitakoa, zuzenbide naturalekoa da eta *iurisdictio*-aren erabilera egiten da, honela beraien instantzia judiciala eta antolamendu berezia izatera ahalmentzen ditu. Antolaketa horren zabaltzetik, kultura idatziaren ondorioz, ohizko garatutakoan eta jasotakoan, politikoki bereizten dituzten oinarritzko trazuak ezagutu daitezke.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Euskal Herriko lurralde historikoa. Eskumena. Gaztela. Zuzenbide amankomuna. Erkidego politikoa. Antzinako Erregimena. Estatutuak.



The political relevance and representativity of Basque and Navarran municipalities from the ancient regime derived from the fact that they were constituted as *republics* integrated by a community of juridical subjects, the connection of which with those republics was of a spatial character. Their autonomy, built up by the *ius commune*, is derived from Natural Law and is carried out by exercising the *iurisdictio*, which allowed for their own judicial instances and for the elaboration of their own set of legislation. As from the dissociation of that order, brought about as a result of written culture, in traditionally elaborated law and received law, it is possible to identify the fundamental characteristics of each.

Keywords: Municipality. Historical territories of Vasconia. Jurisdiction. Castile. Common law. Political community. Ancient Regime. Statutes.

## SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. LA COMUNIDAD POLÍTICA. III. EL ORDEN JURÍDICO. 1. La centralidad del concepto de derecho natural. 2. Orden tradicional y orden recibido. IV. PERSONALIDAD DE LAS REPÚBLICAS DE VASCONIA. 1. El ejercicio de la *iurisdictio* como manifestación de la autonomía tradicional. 2. La pervivencia de determinadas formas primitivas de participación política. 3. La adquisición de derechos: comunidades de hidalgos. 4. La recepción de la cultura escrita. V. CONCLUSIÓN. VI. ANEXO DOCUMENTAL. 1. Documento nº 1. 2. Documento nº 2. VII. BIBLIOGRAFÍA.

### I. PLANTEAMIENTO

La comprensión del papel que el municipio jugó durante la edad moderna en los territorios históricos de Vasconia exige, a mi juicio, un doble planteamiento: el de la representatividad e importancia política que pudo tener en el contexto de su época, lo que nos sitúa en el más amplio campo de la cultura jurídica común a la Europa del momento, y, con respecto a ese patrón común, al que el reino de Castilla y el de Navarra pertenecen, las correspondencias y particularidades que presentan los municipios vascos y navarros.

El punto de partida para aproximarnos a la institución es el término genérico con el que los textos normativos y doctrinales de la época la denominan: la *república*. No se trata de una mera cuestión terminológica, sino conceptual, pues con el término castellano de *municipio* nos estamos refiriendo a una institución situada en la base de una pirámide jerárquica a cuya cabeza obedece, concepción que se desarrollará con posterioridad, mientras que con el término *república* se alude a un cuerpo político que se rige con arreglo a su propio orden jurídico.

Es pues el análisis de estos dos elementos que integran la *república*, la comunidad política y su orden jurídico, lo que nos permitirá entenderla en su genuinidad temporal, en su verdadero marco de referencia.



## II. LA COMUNIDAD POLÍTICA

Lo que otorga existencia independiente, substancia, a la comunidad política local, es que se trata de una unión de sujetos jurídicos cuya vinculación nace y se mantiene por razón del territorio en el que se asientan.

El que dichos sujetos sean una creación jurídica deriva, en primer término, de la concepción, general y propia del Antiguo Régimen, de que la naturaleza de las personas tiene un carácter relacional, es decir, no está constituida como un círculo cerrado sino abierto a las múltiples conexiones con su entorno. Por lo tanto, al no concebirse la existencia de individuos aislados y socialmente singulares, la identidad de una persona venía referida no a su sustrato físico sino al papel social que en cada caso, estado o situación desempeñara. Ahora bien, los rasgos de cada situación en relación con los demás sujetos del mismo grupo eran formulados en términos de derechos y obligaciones<sup>1</sup>, esto es, como los correspondientes a un ente o sujeto jurídico.

El más primario y fundamental de esos grupos era el familiar, y por eso la doctrina jurídica establece como modelo para la Política a la Economía, entendiendo que la Política, conforme al sentido aristotélico, es, en palabras de Castillo de Bovadilla, la *buena gobernación de ciudad*<sup>2</sup> mientras que la Economía, o Económica, trata del gobierno de la casa, de manera que la familia bien regida es la verdadera imagen de la República<sup>3</sup> que, a su vez, *es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con superior autoridad*<sup>4</sup>. Según nos dice el mismo jurista, la diferencia entre un gobierno y otro, entre la economía y la política, reside en que la función de ésta última es hacer justicia, dando a cada uno su derecho:

*...siendo los preceptos del derecho vivir honestamente, no dañar a otro, y dar a cada qual lo que es suyo, y el primero precepto de vivir honestamente pertenece a la vida monástica de la sabiduría moral, que toca al gobierno de sí mismo: y el segundo de no dañar a otro, toca a la vida económica, y Regimiento de la familia: y el tercero, que es dar su derecho a cada uno, pertenece a la política, que es la común gobernación...¿quien podrá, pre-*

<sup>1</sup> La idea de que el andamiaje sobre el que se construía la sociedad de la época estaba hecho mediante las distinciones y jerarquizaciones propias del derecho parte fundamentalmente de la obra hoy clásica de Otto GIERKE (*Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlín, 1868) sobre el derecho alemán de las corporaciones, que mostró que la teoría política medieval y moderna se expresa básicamente con los términos de la teoría jurídica.

<sup>2</sup> CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos*, Amberes: J. B. Verdussen, 1704, Lib. Iº, Cap. I, nº 28.

<sup>3</sup> *Ibid.* nº 29.

<sup>4</sup> *Ibid.* nº 31.

*gunto yo, siendo ignorante de la ciencia legal, dar a cada uno su derecho, y en consecuencia dello tratar del gobierno común de la República<sup>5</sup>?*

Esta trabazón entre familia y república<sup>6</sup> no es un mero juego retórico, pues en la realidad sobre el fundamento material de la casa y en base al componente social de la familia se construye el sistema relacional de la comunidad vecinal. Y así, la condición jurídica de vecino, estatus que permite la participación en dicha comunidad y el disfrute de los derechos y de los deberes que le son inherentes, corresponde al sujeto que dentro de la familia es el titular de la casa familiar, y son los bienes inmuebles familiares los que constituyen la riqueza necesaria para poder ostentar el más alto de sus honores: el gobierno inmediato de la república.

Ahora bien, la cohesión vecinal que da origen a la comunidad política surge porque sus miembros ocupan un determinado lugar. Los vínculos entre los vecinos no se establecen directamente en base a las relaciones personales, sino que éstas nacen por intermediación del territorio, que forma así un bloque con la comunidad humana. Por eso, la vecindad se adquiere cuando la casa familiar está situada dentro del territorio, con independencia de que en ciertos lugares se exija más restringidamente la ubicación intramuros, cosa que no es sino una consecuencia política de las tensiones internas entre el núcleo urbano y su ámbito de dominio.

En razón precisamente del ámbito de dominio que integra, el territorio tiene por sí la cualidad de sujeto político, que adquiere cuando en los fueros y en las cartas pueblas medievales se reconoce que el espacio que él delimita es un ámbito jurisdiccional exento, es decir, que constituye una esfera de poder autónomo, dado que ejercer el poder equivale a realizar la justicia, para lo que se requiere tener competencia para el ejercicio de la jurisdicción. Gráficamente, la doctrina de la época va a decir que el territorio y la jurisdicción son realidades que se adhieren mutuamente: *iurisdictio cohaeret territorio*<sup>7</sup>. Lo que explica la trascendencia de cualquier modificación territorial, caso de la creación medieval

<sup>5</sup> *Ibid.* Cap. IX, n° 30.

<sup>6</sup> En el plano superior de la actividad de gobierno del príncipe, se concretaría (HESPANHA, A. M., La economía de la gracia. En *La gracia del derecho*, Madrid, 1993, pp. 151-176; y de nuevo en *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Madrid, 2002, pp. 105-107) incluso en la sujeción o limitación de la gracia regia al orden moral reinante en la familia.

<sup>7</sup> En especial, Baldo (Cfr. HAMEL, M., *Das wesen des Staatsgebiet*, Berlin, 1933, nota 43). Sobre la tesis de la convergencia de la comunidad, el derecho y el territorio en las estructuras políticas tradicionales, BRUNNER, O., *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungs-geschichte Oesterreichs im Mittelalter*, Viena, 1939, dentro de su más amplia perspectiva sobre la impertinencia de la aplicación de categorías y precomprensiones contemporáneas a la historia del poder de la época medieval y moderna.

de villas en tierra llana o de la segregación moderna de localidades dependientes, pues la distinción o separación de territorios no suponía una mera redistribución administrativa sino que comportaba la creación de poderes autónomos.

### III. EL ORDEN JURÍDICO

#### 1. La centralidad del concepto de derecho natural

El que las comunidades políticas posean su propio orden jurídico deriva en última instancia de la centralidad del concepto de derecho natural, que en la época no pertenece a la esfera hipotética del *deber ser* sino que tiene una aplicación práctica y concreta, ya que el derecho positivo le está directamente sujeto. En lo que ahora nos interesa, es sobre el derecho natural sobre el que se sostiene tanto la idea de la autonomía de las corporaciones como la necesidad de su ejercicio a través de la *iurisdictio* o facultad jurisdiccional.

El derecho natural se representa al orden existente en el universo como la imagen de un cuerpo formado de distintos órganos que están jerarquizados según su importancia dentro del conjunto, pero en el que cada uno tiene una determinada función. La función de la cabeza es únicamente la de simbolizar la unidad del cuerpo y mantener la armonía entre todos sus miembros, por lo que es necesario que cada uno de los demás órganos disponga de la autonomía necesaria para desempeñar por sí mismo la función que le es propia.

Traducido al plano político de lo temporal, eso significa que la función del monarca es la de ser cabeza de las distintas corporaciones en las que la sociedad se articula, resolviendo los conflictos que puedan surgir entre ellas. De ahí el carácter necesariamente limitado del poder, que sólo en determinados casos y por medio de procedimientos tasados puede vulnerar el orden natural de las cosas a través del ejercicio de su *potestas extraordinaria*. Desde el punto de vista territorial, la función del centro político no es pues el gobierno directo<sup>8</sup>, sino el control y la dirección de las repúblicas, las cuales, por tanto, necesitan poseer autonomía para poder respetar y mantener el orden natural que rige en la sociedad, es decir, para poder ejercitar la *iurisdictio*<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La práctica de una administración territorial centralizada, más o menos eficaz, irá imponiéndose conforme se desarrolla el proyecto de Estado moderno (Una síntesis sobre la renuncia a mantenerlo como paradigma o patrón de comparación general, en MANNORI, L., *Genesi dello Stato e storia giuridica* (a propósito del libro *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, ed. a cargo de Chiottolini, Molho, Schiera, Bologna, 1994). En *Quaderno Fiorentini*, 24 (1995), pp. 485-505.

<sup>9</sup> Sobre el significado político de la *iurisdictio*, el libro clásico de COSTA, P., *Iurisdictio. Semantica del potere politico medievale (1100-1433)*, Milano, 1969.

En la época, la *iurisdictio* englobaba tres facultades: hacer leyes y estatutos acordes a las normas que la tradición pone de manifiesto, constituir magistraturas y juzgar con arreglo a un orden natural en manera alguna abstracto sino concretizado en el jurídico positivo bajo la forma de costumbres, privilegios y otros preceptos orientados a regular situaciones tuteladas por el derecho. Si bien, desde el punto de vista de su ejercicio, la doctrina sostenía y la práctica política respaldaba la capacidad jurisdiccional de las corporaciones, en cuanto a su origen nunca existió opinión ni actuación unánimes, oscilando las posturas al respecto según los autores que, a su vez, evolucionaron con el paso del tiempo y con la mudanza en el uso del poder político y en las teorías que a su tenor fueron gestándose.

En las formulaciones de la doctrina clásica del derecho común, según nos dice Calasso<sup>10</sup>, las respuestas a la posesión de la jurisdicción por las repúblicas son diversas y se sitúan en el seno de la discusión sobre la validez de los estatutos, frente al difícil encaje de los *iura propria* en el *unum ius* del Imperio universal concebido como un sistema perfecto y cerrado. Partiendo del análisis de la personalidad real de los ordenamientos menores, los juristas elaboraron tres explicaciones diferentes acerca de la potestad para redactar estatutos.

La primera, la más antigua, al afirmar que es el reconocimiento por parte del emperador de los usos y costumbres de una localidad, y por lo tanto su autorización, lo que la faculta para continuar en el disfrute de los mismos, sitúa esa potestad sobre una base política, luego inestable y contingente ya que se trata de una potestad limitada por la del emperador, que al ser plena o máxima actúa sobre aquella, pudiendo restringirla e incluso retirarla al igual que la había otorgado. Desde un plano crítico, Raniero da Forlì y sobre todo su discípulo Bartolo situaron el problema sobre un terreno estable y objetivo, el jurídico. Ubicando la potestad autonormativa en su propia sede, la jurisdiccional, entendieron que dentro del ámbito cubierto por un determinado ordenamiento y en relación a las necesidades de éste último, el ejercicio de la jurisdicción siempre era pleno, de dónde se deduce que la capacidad estatutaria para regular dicho ordenamiento es intrínseca a la propia jurisdicción.

Este razonamiento de Bartolo, que se convertirá en clásico dentro de la doctrina, dejaba no obstante sin resolver la verdadera cuestión de fondo, el problema previo a la existencia de los estatutos: ¿cuál es su fundamento, su primer origen, y cómo se justifica jurídicamente la fuente de la que parte?

Pese a ser considerado como uno de los representantes de la corriente que consideraba el poder, esto es, la jurisdicción, como atributo del príncipe, no

---

<sup>10</sup> CALASSO, F., *Medio evo del diritto. I - Le Fonti, Parte seconda*, Milano: Giuffrè, 1954, pp. 498-501.

pudiendo por tanto ejercerla los cuerpos inferiores salvo con su permiso o por su delegación, entiende Baldo que su origen es de derecho natural, y lo expresa de la siguiente manera:

*Populi sunt de iure gentium, ergo regimen populi est de iure gentium: sed regimen non potest esse sine legibus et statutis, ergo eo ipso quod populus habet esse, habet per consequens regimen in suo esse, sicut omne animal regitur a suo proprio spiritu et anima*<sup>11</sup>.

De dónde se deduce que si todo grupo humano, toda población, para cumplir la función intrínseca a su propio ser, tiene la capacidad de darse a sí misma una organización jurídica, la jurisdicción no pertenece sólo a los pueblos que no reconocen superior, sino también a las *universitates* singulares, como las corporaciones, aunque al objeto exclusivo de sus propias cuestiones internas. Dado que esa organización jurídica sólo es concebible como un complejo de normas, la misma existencia de un orden justifica la de las normas, por lo que los estatutos, al menos sobre el puro plano teórico, no precisan para ser efectivos de autorización alguna.

Debido al avance de las concepciones monistas acerca del poder político, durante la baja edad media y sobre todo con posterioridad al siglo XV la opinión dominante en la doctrina es que toda jurisdicción deriva del soberano. Ya tardíamente, Francisco Suárez, retomando la primera de las explicaciones vistas, va a restringir la *potestas leges condendi* a las comunidades perfectas, o sea, las que pueden vivir sobre sí, con lo que priva de este poder a la generalidad de los cuerpos inferiores. Pero no obstante la generalización de la diferencia entre una *iurisdictio ordinaria*, plena, la propia del príncipe, y una semiplena o *iurisdictio delegata*, luego otorgada y potencialmente revocable, el reconocimiento de la autonomía jurisdiccional de los cuerpos inferiores se mantendrá hasta fines del Antiguo Régimen.

## 2. Orden tradicional y orden recibido

En razón de sus fuentes de creación, de su naturaleza y, en cierto sentido, también de su validez, el derecho de las repúblicas aparece integrado por dos órdenes normativos distintos: el orden tradicional, que se identifica como el nacido en virtud de su capacidad para autoregularse, y el orden recibido, ajeno al tradicional pero también adoptado por las corporaciones locales. La recepción de ese orden externo se produce, sobre todo desde el punto de vista de su

---

<sup>11</sup> BALDO, *In Digesto Veteris* I, 1 de *iust. et iure*, 1, 9, n. 4 (Cfr. CALASSO, F., *Medio evo...*, p. 501).

aplicación práctica, de una manera tal que puede decirse que resulta adoptado, es decir, hecho propio en el sentido de redefinido al ser integrado en el local, transformándose en función de la gramática de este último sistema<sup>12</sup>.

El orden tradicional adopta la forma de costumbres arraigadas en el lugar, normas de buen gobierno dictadas por los concejos, privilegios concedidos por el rey o señor, derechos adquiridos por el uso y práctica de los tribunales locales. En cuanto a su naturaleza, al ser el estatuido para sí, bajo cualquiera de las citadas formas, por la propia comunidad en las asambleas vecinales, cabe entenderlo como expresión de los sentimientos comunitarios acerca de lo justo y de lo conveniente para el medio humano al que se dirige. Es, por esencia, un derecho conservador e incluso arcaizante, que unas veces se reinterpretaba de manera espontánea y otras era corregido por el derecho real. También rasgo peculiar suyo, coherente con su nacimiento en el seno de una sociedad básicamente analfabeta, es que se trata de un derecho inculto, en el sentido de propio de una cultura oral, con independencia de su posterior puesta por escrito. Su carácter de derecho intensamente vivido y generalmente conocido facilitaba la tarea de los jueces populares que debían aplicarlo.

En un plano teórico, su validez se fundamenta en la doctrina estatutaria del derecho común que, aún en el caso de que se entienda la jurisdicción como delegada y no originaria, era siempre favorable a la supremacía del derecho estatuido por la comunidad urbana, basado substancialmente en la costumbre, sobre el derecho general, basado en la ley.

La admitida, por la historiografía mayoritaria, prevalencia de la ley sobre la costumbre en el reino de Castilla a partir de mediados del siglo XIV, no inválida, aún si, prescindiendo de su ubicación en la más amplia sede jurisdiccional, por un momento se suscribe, las matizaciones que los propios juristas modernos hacen al respecto. Así, la más autorizada doctrina castellana en materia de derecho local, Castillo de Bovadilla, admite el superior valor de la costumbre salvo en el caso de que explícitamente la ley diga lo contrario:

*Y aunque de las leyes de los Emperadores Romanos y de los Reyes destos Reynos, de que hemos tratado, sea tanta la autoridad y tan devida la observancia, no es menos la de las costumbres, ni la obligación de los Corregidores a guardarlas, porque no estienden tanto su fuerça las leyes, que vengán al uso o a las costumbres, ni ay derecho civil alguno ni común opinión que no se pueda mudar por la costumbre, y los antiguos usos, aprovados,*

<sup>12</sup> En el sentido propuesto por la teoría de los sistemas autopiéticos desarrollada para las ciencias sociales y el derecho sobre todo por Niklas Luhmann (particularmente en su obra *Soziale System. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt, 1984).

*por la voluntad de quiene los observa imitan a la ley, y la costumbre de la tierra vence al estatuto, y tiene más fuerça que ley: y por autoridad de la ley se permite, porque el Rey es visto confirmar todas las costumbres razonables: y assí está disculpado el que juzga por la costumbre contra la ley: mayormente quando la ley está abrogado por uso contrario, y noticia y tolerancia del Príncipe... salvo quando la ley previene y resiste a la costumbre, proveyendo que aquello que decide y dispone, se guarde sin embargo de costumbre...*<sup>13</sup>

El mismo autor distingue entre aquellas normas consuetudinarias que al estar validadas por su antigua observancia adquieren la fuerza de la ley, aunque no hayan sido confirmadas, como es el caso de las que regulan la elección de oficios concejiles<sup>14</sup>, y las normas nuevas, o reformadas, que requieren confirmación:

*Más si las ordenanças son guardadas de tiempo antiguo, como lo son en muchas ciudades, que las tienen escritas en los libros que llaman del Bezerro, las más dellas simples y sin autoridad alguna, aquellas ya tiene fuerça de ley, mediante la antigua observancia y costumbre, y se mandan guardar en unos y otros tribunales...*<sup>15</sup>.

En la práctica, por efecto sobre todo de la elaboración de recopilaciones en las que se incluían viejas costumbres junto con disposiciones recientes, la confirmación regia se acababa solicitando para la casi totalidad de las ordenanzas, como un medio para otorgarles mayor fuerza a la hora de su cumplimiento, obviando así posibles contradicciones y resistencias, favorecidas por el hecho de que el Consejo y los tribunales tendían a favorecer a los que recurrían contra la ejecución de ordenanzas no confirmadas<sup>16</sup>.

La naturaleza del orden recibido corresponde a un universo jurídico culto, ajeno al orden tradicional, y cuyo rasgo más visible es que utiliza una nueva técnica: la escritura, cuyo lenguaje instrumental tiende a la uniformidad que propi-

<sup>13</sup> CASTILLO DE BOVADILLA, *Política...* Lib. IIº, Cap. X, nº 34.

<sup>14</sup> *En la imposición y cobrança de los tributos, gabelas e imposiciones, y en los assientos y precedencias, y en la elección de los oficios de la ciudad deve guardar la costumbre...* (*Ibid.* nº 49).

<sup>15</sup> *Ibid.* Cap. XVI, nº 130.

<sup>16</sup> *Pero por las leyes más nuevas destos Reynos qualesquier ordenanças que se reformaren. o de nuevo se hizieren, se han de llevar ante los del Consejo del Rey, y verse y confirmarse por ellos, y de otra manera no se puedan executar: y esto se practica (aunque algunos autores afirman que no es necesario: y desto tiene provisión del consejo la ciudad de Córdoba). Pero vemos regularmente la practica en contrario, de tal manera que si executan las ordenanças no confirmadas, se revocan las sentencias, y se dan provisiones ordinarias en el Consejo para que no se use dellas, y se embien originalmente.* (*Ibid.* nº 129).

cia la letra frente al vocablo del universo oral. El modelo de ordenamiento jurídico local que ha llegado hasta nosotros es el albergado bajo el ropaje escrito, que en la época se construyó no sobreponiéndose o solapándose al modelo tradicional existente sino absorbiéndolo, con la fundamental particularidad de que el nuevo modelo así creado, al reducir el viejo a escritura prescindió de las peculiaridades vigentes en el sistema oral de cada república y lo recondujo a formulaciones generales que actuaron como patrón para todo el reino.

Esta absorción provocó, a medio y particularmente a largo plazo, una continua usura del orden tradicional, cada vez más disminuido en sus posibilidades de renovarse a sí mismo bajo su propia forma oral, y ello no tanto por la imposición del monarca que potencia el nuevo orden vehiculado por la escritura, sino sobre todo por la violencia simbólica, en expresión de Foucault, del prestigio escritural.

En el caso del País Vasco y de Navarra las primeras redacciones de ordenanzas aparecen desde comienzos del siglo XIV y se irán reelaborando y actualizando hasta finales del siglo XVIII. Salvo raras excepciones, tienen un carácter recopilatorio, que se justifica por la necesidad de proceder en cada caso a la concreción por escrito de las normas que estaban vigentes, favoreciendo con ello la reducción del conjunto del universo jurídico local a un mismo molde.

#### **IV. PERSONALIDAD DE LAS REPÚBLICAS DE VASCONIA**

Los rasgos que dotan de personalidad a las repúblicas vasconas proceden consecuentemente, unos, del orden tradicional, que es posible desbrozar de aquéllo que corresponde al ámbito de la regulación normalizada, dándonos por resultado lo inscrito en el seno de la tradición, más o menos lejana, originariamente oral y en gran medida puesta por escrito, como el ejercicio de la *iurisdictio*; otros, del orden recibido, como el requisito de la alfabetización; y todavía unos terceros, gestados precisamente a comienzos del siglo XVI, afectan, como el de la hidalguía, a la composición de la comunidad política de las repúblicas guipuzcoanas y vizcaínas.

##### **1. El ejercicio de la *iurisdictio* como manifestación de la autonomía tradicional**

Conforme a lo ya visto, para la doctrina y en la práctica del *ius commune*, la manifestación fundamental y más completa de la autonomía corporativa es el reiterado ejercicio de la jurisdicción bajo su triple forma de estatuir, constituir magistraturas y juzgar. En las provincias vascas y en Navarra estas tres facultades se mantuvieron activas hasta la supresión del régimen foral, revelando con ello la persistencia de un poder político local que en otros territorios la corona fue minando progresivamente.



La facultad de estatuir es perceptible no sólo en el hecho mismo de la creación de normas de gobierno, campo predilecto de actuación de los concejos a partir del momento en el que aquéllas se hacen a la manera de ordenanzas puestas por escrito, sino sobre todo en la circunstancia de que los conjuntos de ordenanzas que integran el derecho de éste o aquél lugar tienen personalidad propia en cuanto pertenecientes a concretos modelos estatutarios. Modelos que se gestan en virtud del mismo esfuerzo normativo y que posteriormente se difunden a través de su libre adopción por las repúblicas del entorno territorial de aquélla que los originó. Evidentemente la adopción se hace con distintos grados de similitud, pero ello no obsta para que el estatuto en cuestión pueda ser reconocido como perteneciente a una matriz común tanto respecto a los campos jurídicos sobre los que actúa como al contenido de las instituciones que regula<sup>17</sup>.

Contrariamente al sistema generalizado en la mayor parte de Castilla, durante todo el Antiguo Régimen pervivió la designación de magistraturas por los mismos vecinos, aunque la corona pretendió, e incluso logró en casos y momentos excepcionales, implantar la venta y patrimonialización de los cargos de regidores. Así ocurrió en Bilbao a mediados del siglo XVI<sup>18</sup>, cuando una R.C. de 30 de septiembre de 1543 modificaba el régimen tradicional al instaurar doce regidurías perpetuas de nombramiento real vendidas en 650 ducados cada una. Se mantuvieron hasta las ordenanzas confirmadas en 1551, por las que se regresaba al viejo sistema de regidores anualmente elegidos por los vecinos, tras la previa renuncia de los regidores perpetuos existentes, a quienes la villa tuvo que indemnizar por el desembolso que les había supuesto la compra del oficio.

---

<sup>17</sup> Por mi parte he podido comprobarlo en el caso de Guipúzcoa, donde coexistieron tres modelos normativos: el creado por San Sebastián, por Rentería y por Azcoitia. Las razones que los explican son la riqueza o penuria de su trayectoria histórica, las distintas circunstancias en las que se introducen ciertos procedimientos gubernativos, como el del regimiento y la cooptación, y la peculiar conformación de la comunidad política de la que nacen. Las demás repúblicas, que adoptan uno u otro de los modelos, introducen a veces, respecto al prototipo, modificaciones secundarias para ajustarlo a sus específicas necesidades, derivadas sobre todo de un más reducido núcleo urbano con menor complejidad de gobierno, y del particular sector económico preponderante. Con el tiempo, la diversidad representada por los tres modelos normativos tiende a desaparecer, sustituyéndola una uniformización progresiva, tanto más pronunciada cuanto más nos adentramos en el siglo XVII, que viene definida sobre todo por el ejercicio preferente de la potestad de estatuir sobre aquellas materias gubernativas en las que con mayor libertad se expresa la voluntad concejil: capacitación política, recursos económicos y ordenación urbana (SORIA SESÉ, L., *Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992). Nada autoriza a pensar que en cualquier otro territorio en el que efectivamente se ejercitara la potestad de ordenanza no se gestaran también prototipos normativos, individualizados en orden a las razones que fueran, éstas u otras.

<sup>18</sup> El dato en MAÑARICÚA, A. E. de, Las ordenanzas de Bilbao de 1593. En *Estudios de Deusto*, Bilbao, 2 (julio-diciembre 1953), pp. 457-565, pp. 486-487.

El rasgo que aquí verdaderamente importa por cuanto entraña autonomía política es la persistencia de la capacidad vecinal para designar a sus magistrados, con independencia de la forma en la que ésta se lleve a cabo, cuya mudanza obedece a las transformaciones sufridas por el mero efecto del tiempo y de las siempre cambiantes circunstancias que fueron afectando a la composición de la comunidad política y al juego del poder desarrollado en su seno. Abandonada prácticamente la primitiva forma de nombramiento por sufragio general directo de todo el vecindario, utilizado muchas veces para provocar interesadas perturbaciones del orden público, fue reemplazado por otros sistemas de elección más controlables, de carácter indirecto y restringido: la cooptación por los anteriores magistrados y la insaculación o sorteo, unas veces en estado puro, otras combinadas entre sí y casi siempre aderezadas con el procedimiento del sufragio.

Incluso en el caso de Pamplona, donde el virrey designaba al alcalde<sup>19</sup> entre tres nombres propuestos y elegidos por los regidores entrantes, que a su vez eran elegidos por los salientes, la función de constituir magistraturas seguía residiendo a la postre en el cuerpo vecinal. Para el conjunto del reino de Navarra, por la ley 27 de las Cortes de 1794 a 1797 se reconocía el derecho de los pueblos para designar a sus representantes con sujeción a sus costumbres y privilegios particulares, y de ahí que Yanguas y Miranda, en el prólogo de su *Manual de Administración*, afirme que Navarra experimentó todos los sistemas de organización municipal conocidos en España, excepción hecha del nombramiento de regidores perpetuos por juro de heredad<sup>20</sup>.

Pieza maestra del ejercicio de la *iurisdictio*, pues sin ella la potestad de ordenanza y el nombramiento de oficiales con capacidad para juzgar hubieran decaído, faltas de sentido, fue el mantenimiento de una instancia judicial propia en la persona de un juez popular, el alcalde ordinario. Su competencia se ejercía sobre los vecinos y moradores de intramuros, tierra y lugares anexionados, y sobre los extranjeros que lo solicitaran. Impartía justicia al menos dos días a la semana, públicamente, y con arreglo a dos clases de procedimiento: el más común, el procedimiento tradicional verbal, sencillo y breve, al que se refieren los textos como procedimiento *sin figura de juicio*, pero también, a medida que se difunde el derecho culto, el procedimiento formal por escrito.

<sup>19</sup> Sobre su tendencia a perder el carácter municipal para adoptar el de funcionario del monarca, vid. LASAOSA, S., *El "Regimiento" municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, 1979, pp. 98-109.

<sup>20</sup> OROZ ZABALETA, Luis (vice-secretario de la Diputación de Navarra): Aplicación del principio de Autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de administración local vasca (1919): recopilación de trabajos*, con introducción de Gregorio Monreal, San Sebastián, 1995 (facsimil de la ed. de San Sebastián de 1920), pp. 229-250, pp. 234-235.

El alcalde, a quien se añadía el calificativo de *ordinario* para diferenciarlo de otras figuras judiciales que llevaban el mismo nombre genérico, resolvía tanto causas civiles como criminales en función del derecho local, contenido o no en las recopilaciones de ordenanzas, y también del derecho general del reino que, según sostiene la doctrina estatutaria de los doctores del *ius commune*, actuaría como derecho subsidiario. Subsidiariedad no en materia de principios generales pero sí de normas sustantivas respecto a los estatutos particulares de las corporaciones locales en su restringido ámbito de aplicación.

Las relaciones del alcalde con otras instancias judiciales ajenas al orden tradicional no siempre fueron pacíficas, en particular con el corregidor castellano. La conflictividad entre los alcaldes ordinarios y el corregidor procedía de la doble faceta que éste presenta en cuanto figura judicial: una, como juez de apelación de las sentencias de los alcaldes en materia civil, lo que le sitúa por encima de éstos, la otra, como juez de primera instancia, cuyas competencias, en lo civil y en lo criminal, le colocan en el mismo plano que el alcalde, pudiendo acudir los demandantes según su voluntad bien al juez regio bien al concejil, conociendo la causa el escogido con exclusión del otro.

En el caso de los municipios vascos hay que rechazar la versión general que la historiografía da para el común de los municipios del reino, según la cual el corregidor, como juez delegado del rey, acabó reasumiendo la jurisdicción de los alcaldes de fuero. Que la amenazó sería y sistemáticamente no cabe duda, y tampoco que la recortó de hecho, pero no por ello la suplantó de forma definitiva, ni en la práctica ni en la letra, entre otras razones, porque los mismos municipios, bien de manera singular bien conjuntamente bajo la cobertura de las instituciones provinciales, defendieron con tenacidad el mantenimiento de una administración de justicia propia.

## **2. La pervivencia de determinadas formas primitivas de participación política**

También proceden de un fondo tradicional determinadas formas políticas atribuibles a la primitiva organización de la comunidad vecinal, pues lo característico de ellas es la participación directa de cada vecino, todavía no sustituida por el sistema de representación que fue imponiéndose ya desde la Baja Edad Media. Entre esas formas, la más significativa es la originaria asamblea general integrada por todos aquéllos que poseen derecho de vecindad.

Aunque perdida su antigua importancia y limitadas sus competencias en beneficio de otros órganos de gobierno, el concejo abierto va a perdurar durante todo el Antiguo Régimen. Los textos, que no necesitan justificar su mantenimiento, sí proporcionan por el contrario explicaciones sobre la necesidad sobre-

venida de retirarle una buena parte de las funciones que desde siglos atrás había desempeñado y que progresivamente son absorbidas por otros órganos de nueva creación. Explicaciones comunes a las distintas repúblicas y cuya última razón de ser se encuentra en el desarrollo demográfico y económico experimentado por los núcleos urbanos desde mediados del siglo XIV, que complicó la administración concejil al presentársele asuntos cada vez más numerosos y complejos que el concejo abierto no podía resolver en su totalidad y, sobre todo, en su cotidianidad. En este sentido eran más aptos órganos como la junta o concejo cerrado integrado por los oficiales de concejo, que acabará conformándose como regimiento, y los concejos restringidos, que aparecen bajo diferentes denominaciones y cuyas funciones vienen determinadas sobre todo por la práctica de cada república.

Este proceso tiene evidentemente carácter general y, por lo mismo, las instituciones de reemplazo del concejo abierto pertenecen a un modelo único procedente del orden escritural y que se recibe, con muy escasas modificaciones, tanto en los municipios de Castilla como en los de Navarra. Contemplado desde la óptica del orden tradicional, lo que del proceso interesa consiste en la comprobación de que ese reemplazo no fuera completo y en qué medida no lo fue.

En lo que atañe a esto último, la vara de medir más eficaz es la competencial, pero aquí nos encontramos con diversos resultados según las distintas repúblicas, tanto por lo que sus respectivas ordenanzas dicen como por lo que se acostumbraba realmente a hacer. No obstante puede afirmarse que, por lo común, a la tradicional asamblea general suelen reservársele funciones decisorias concretas en cuestiones de especial trascendencia o índole no ordinaria. Tales son el establecimiento de contribuciones por vía de repartimiento, las elecciones de cargos públicos, la aprobación de ordenanzas, el aprovechamiento de comunales y la fijación de precios de determinados artículos de primera necesidad.

En el caso concreto de Navarra, la ya citada ley 27 de las Cortes de 1794 a 1797 fué la que, al hacer desaparecer el concejo abierto<sup>21</sup>, traspasó sus funciones al órgano que lo sustituyó, las Juntas de Veintena, integradas por alcalde y regidores en ejercicio, los que hubieran cesado en la anterior renovación y el

---

<sup>21</sup> Entre las conclusiones de la misma Asamblea Municipal Vasca de 1919 se abogaba por su establecimiento en los pueblos de escaso vecindario, y en general, porque el conjunto de los vecinos participara en la toma de decisiones sobre asuntos importantes, tales como la elaboración de ordenanzas, pero, aunque se tenga presente y se utilice el tradicional término de *batzar* o concejo abierto, no se está pensando en un regreso a una institución propia del universo foral pleno, ya perdido, pues los conceptos que se manejan responden a un ideario político contemporáneo, el de la democracia municipal directa ejercida a través de procedimientos como el referendun o el *recall* anglosajón (*Ibid*, p. 399).

resto, hasta completar el número de veintiún vecinos sorteados entre los mayores contribuyentes<sup>22</sup>. Con posterioridad, a las Juntas de Veintena se les concedió formalmente competencia en todos los negocios de trascendencia: insaculaciones, repoblación de montes, enajenación de bienes, arbitrios y gastos de importancia para obras públicas.

### 3. La adquisición de derechos: comunidades de hidalgos

La exigencia de hidalguía para desempeñar oficios de república, e incluso para poder adquirir la condición de vecino, era, aunque quizás no generalizada, sí habitual en los centros urbanos del reino de Castilla, con las obligadas excepciones de aquellos lugares en los que se seguía practicando el reparto de oficios entre estamentos. Requisito que venía de antiguo, el paso del tiempo lo reafirmó y agudizó sobremanera desde mediados del siglo XV y a lo largo del XVI.

Una situación muy similar ofrece Navarra, constituyendo precisamente Pamplona una buena muestra de la creciente importancia que va teniendo no todavía la hidalguía sino uno de sus componentes esenciales, la limpieza de sangre, en el gobierno de los municipios, pues si a comienzos del siglo XVI se requiere para ostentar oficios ser cristiano viejo con una antigüedad de al menos dos generaciones, a mediados del mismo siglo hay que demostrarlo hasta la cuarta generación, para finalizar la centuria con la exigencia pura y simple de limpieza de sangre. La hidalguía intervenía, para los cargos de alcalde o regidor, no como requisito sino como estatuto personal preferente en las insaculaciones, procediéndose sólo a sortear a vecinos pecheros cuando el número de hidalgos era insuficiente para cubrir dichos cargos.

La común tendencia al ennoblecimiento adquiere en Guipúzcoa y en Vizcaya caracteres tan peculiares, que el hecho de que en ambos territorios la comunidad política esté integrada sólo por hidalgos es el rasgo más sobresaliente de sus respectivas repúblicas.

La adquisición de lo que vendrá en llamarse hidalguía universal, aunque coincide temporalmente en su momento final, bien que de forma separada, parece seguir procesos distintos en uno y otro caso. Mientras que la historiografía vizcaína sostiene la extensión hacia las villas de una hidalguía que previamente se generalizó en la tierra llana, las fuentes documentales guipuzcoanas atestiguan el proceso inverso pues la iniciativa de la adquisición de hidalguía se produjo a nivel local, por ésta o aquella villa primero para algunos de sus vecinos y después para el conjunto del vecindario, ampliándose posteriormente a la totalidad del territorio.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 235.

El procedimiento guipuzcoano reproduce en cierto sentido el que en sus orígenes caracterizó al ennoblecimiento de las comunidades urbanas durante la repoblación castellana cuando, tras la concesión por el monarca de la condición nobiliar a los hombres libres de las villas, o villanos, que poseían un patrimonio suficiente como para mantener un caballo<sup>23</sup>, esa condición otorgada a título personal pasó a confundirse con la transmitida por la sangre al reconocerse como hidalgos a los hijos de los hidalgos, o fijosdalgos, que sin necesidad de ser nobles de linaje probaban únicamente su ascendencia hasta la primera o segunda generación<sup>24</sup>.

Previo al establecimiento de la general limpieza de sangre de los naturales a través de la expulsión, posible mediante las correspondientes reales cédulas al efecto solicitadas, de moros y judíos, y de sus descendientes, el año 1510 en Guipúzcoa<sup>25</sup>, y los de 1511 y 1526 en Vizcaya<sup>26</sup>, en 1527 la corona reconoce que vizcaínos y guipuzcoanos constituyen sendas comunidades socio-políticas reservadas al estamento de los hidalgos, pues sólo éstos podrán ser admitidos a la vecindad y consiguientemente a los oficios de las repúblicas de Vizcaya, según el llamado Fuero Nuevo (Ley XIII, tit. I) confirmado el 1 de junio de 1527, y lo mismo a las de Guipúzcoa según la Ordenanza confirmada el 13 de junio también de 1527<sup>27</sup>.

No afecta al objeto que aquí se trata el contravertido, sobre todo en el siglo XIX, tema de la naturaleza de esta hidalguía universal, si de solar, de linaje o *sui generis*, y por tanto, tampoco interesa la cuestión del reconocimiento en el resto del reino de esa peculiar condición nobiliar y de los privilegios que comportaba, en particular fiscales, que es la que suscitó la polémica ya desde el siglo XVI. Importa a nuestro propósito únicamente su repercusión en el orden interno y el uso político que de ella hace la propia comunidad de hidalgos.

La exigencia de estar en posesión de hidalguía para poder avecindarse, permanente e ineludible en teoría y a simple vista también en la práctica provincial refrendada por los innumerables procesos que para su comprobación lle-

<sup>23</sup> Según CARLÉ, M. C., *Infanzones e Hidalgos*. En *Cuadernos de Historia de España* XXXIII-XXXIV (1964), Buenos Aires, pp. 58-100.

<sup>24</sup> GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Madrid, 1982, p. 321.

<sup>25</sup> *Que ningún cristiano nuevo ni de linaje de ellos no se pueda avecindar en Guipúzcoa y que los que estuvieren salgan dentro de seis meses* (L.1, tit. XLI de la *Recopilación de Leyes y Ordenanzas de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa*, por Cristóbal López de Zandategui y Luis Cruzat (año 1583), San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 1983.

<sup>26</sup> Cfr. ARANGUREN Y SOBRADO, F., *Demostración de las autoridades de que se vale el doctor D. Juan Antonio Llorente*, ed. de J.M<sup>a</sup> Portillo y J. Viejo, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1994, p. 307.

<sup>27</sup> Archivo General de Gipuzkoa, 4. 10. 2.

van a efecto los comisionados por las respectivas Juntas, cuando el intérprete se sitúa allí donde surtía efecto, en el nivel político local y en el momento en el que se postulaban los oficios, puede observar que es sumamente flexible y sobre todo dependiente de los objetivos en cada caso perseguidos. Así, en su faceta externa, frente al extraño a la provincia de la que se trate, como el propósito era conservar la imagen de una hidalguía general efectiva cerrando el paso a cualquier circunstancia que pudiera empañarla, el requisito siempre se mantuvo con toda la rigidez que las normas permitían, exigiéndose ejecutoria de nobleza obtenida en juicio contradictorio según las leyes generales del reino.

Por el contrario, en su faceta interna, frente al mestizo residente o al propio natural que no podía probar su oriundez, fué utilizado por cada república con mayor o menor flexibilidad según el momento y de la manera más conveniente a sus intereses, por el procedimiento de exigir probanzas, presumirlas o ignorarlas. Respecto a su exigencia, hay que tener en cuenta que las pruebas de este tipo de hidalguía no estaban sujetas a las generales en Castilla, más exigentes y costosas, sino a unas específicas reducidas a la demostración de la ascendencia autóctona durante tres generaciones, lo que se probaba en el lugar de procedencia y ante las autoridades locales, municipales o en su caso provinciales, que eran las competentes para declarar la condición de originario. Más común que la prueba era la presunción, que operaba bien en razón de la notoriedad bien, sobre todo, porque alguno de los ascendientes del postulante hubiera ya desempeñado un oficio de concejo.

En la práctica, y en términos generales, las ciudades y grandes o medianas villas tendieron a exigir formalmente su prueba. Los pequeños municipios y los rurales, así como la tierra llana, dieron por supuesta la hidalguía de los que tradicionalmente habían venido siendo sus vecinos. Algunos núcleos urbanos, sobre todo costeros, dedicados a la pesca y a la construcción naval, prescindieron del requisito pues para ellos, interesados en aumentar su población, bien porque ésta fuera intrínsecamente escasa bien porque hubiera disminuído en los últimos tiempos por causa de pestes o de guerras, el foráneo era en cualquier caso bienvenido y no se podía dificultar su asentamiento con restricciones.

Con la única coerción, no desdeñable, del gasto que suponían las probanzas allí donde eran exigidas, desde el punto de vista de la representatividad social, al ser universal la condición de hidalgo, el requisito de la hidalguía por sí sólo no supone en principio restricción alguna para el natural de la tierra. Este concepto de *natural de la tierra* experimentó, en términos de uso, una cierta evolución, pues entendido primero como el originario, por sí y por su familia, de un determinado ámbito jurisdiccional exento, pasó a designar, ya con anterioridad a 1527 pero en especial a partir de esa fecha, al perteneciente a cualquier circunscripción que dotada de facultad jurisdiccional integrara bien el

territorio guipuzcoano bien el vizcaino. No existió entre ambos territorios reconocimiento de las respectivas hidalguías de sus naturales hasta por lo menos 1610, cuando se acordó la reciprocidad en materia de actuaciones, dándose por buena en cada territorio por lo que hace a los naturales del otro la forma bajo la que en su lugar de origen se hiciera la información de las probanzas<sup>28</sup>. Es decir, respetando el estatuto personal del sujeto según el derecho local y sin exigir ejecutoria de nobleza según las leyes generales del reino.

Sólo en 1802, la reciprocidad se hizo extensiva a la provincia de Álava, para aquellos de sus vecinos que poseyeran la condición de hidalgo<sup>29</sup>. Hay que tener en cuenta que a finales del siglo XIII, cuando arranca el largo proceso para la obtención del reconocimiento de la hidalguía universal, la población alavesa estaba integrada en una proporción mucho menor que la guipuzcoana y la vizcaina por hidalgos, siendo su nobleza como la del resto de Castilla, nobleza de sangre y linaje que debía probarse conforme a las leyes generales del reino. Esta diferente situación de partida condicionó el que, comparativamente a los otros dos territorios vascongados, en el caso de Álava se retrasara hasta fecha tan tardía como 1710<sup>30</sup> la adquisición del privilegio de poder exigir limpieza de sangre a quien se avecindara en sus repúblicas, lo que a su vez pudiera explicar la demora en la reciprocidad.

#### 4. La recepción de la cultura escrita

De entre los múltiples rasgos que bajo la forma de normas substantivas e instituciones procedentes del orden recibido caracterizan a las repúblicas vascas y navarras, sin duda el requisito de la alfabetización es el que choca de manera frontal con la cultura tradicional. La obligación de saber leer y escribir en castellano se introdujo en las primeras décadas del siglo XVI a partir de su exigencia general para desempeñar oficios judiciales, constituyendo en este sentido una faceta del enfrentamiento entre ignorantes y cultos que va a desarrollarse del siglo XIII al XVIII.

En Castilla, el soporte legal que impulsó este proceso arranca muy tempranamente, cuando las Partidas ensalzan la importancia y función de la escritura, recomendando que los jueces reales sepan leer y escribir por sí mismos,

<sup>28</sup> Acuerdo del Señorío sobre hidalguías, de 30 junio 1610, incluido en un expediente de 1762 referente a Comunicaciones del señorío de Vizcaya sobre la reciprocidad de las hidalguías de ambas Provincias (AGG. 4. 10.112).

<sup>29</sup> AGG. 4. 10.116. Expediente relativo a las gestiones hechas por las tres Provincias para la aprobación del convenio celebrado sobre las circunstancias en que debían ser admitidos a los oficios honoríficos los naturales de las mismas Provincias que pasasen a vivir de unas a otras.

<sup>30</sup> Vid. PORRES, R., *Gobierno y administración de la ciudad de Vitoria en la primera mitad del siglo XVIII*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1989, pp. 167-168.



aunque no lo consideran requisito imprescindible<sup>31</sup>, que se convierte en tal por la pragmática dada en Barcelona el 6 de julio de 1493 que, diferenciando entre el mero letrado y el conocedor del derecho culto, prohíbe por primera vez que se otorguen oficios de justicia a letrado alguno que no demuestre haber estudiado en la Universidad durante 10 años derecho romano y derecho canónico<sup>32</sup>. Es decir, no estamos ante la exigencia del conocimiento de un indeterminado *derecho*, entiéndase el consuetudinario, que era el conocido por los alcaldes ordinarios, sino ante la obligación de conocer de manera precisa el derecho culto, el único cuya enseñanza se impartía en las universidades.

Se va a tener no obstante una cierta tolerancia con esos jueces populares, no sólo incultos en derecho sino por lo regular analfabetos, a los que reconocíendoles que sus sentencias son muchas veces rectas y justas, se les exigirá únicamente la alfabetización y que se asesoren por letrados y sigan su consejo, salvo si éste pareciera notoriamente injusto al juzgador, cuando hagan un juicio no ya verbal sino en forma. Expresado por la autorizada doctrina de Castillo de Bovadilla:

*En lo qual es resolución que aunque el imperito y no Letrado puede ser juez, y determinar las causas leves y no entricadas, como lo hazen oy día los Corregidores, que sentencian denunciaciones y penas de ordenanças, y los Alcaldes de las villas: pero para los negocios dudosos, y en que ay provanças, necesariamente han de consultar asesor, y seguir su consejo, no pareciendo notoriamente injusto, como en otros lugares diximos: y a esto están obligados, así por derecho común, como por leyes destos Reynos y costumbre, y no lo haziendo, serán nulas las sentencias; y esto aunque fuesen justas y por tales se deven declarar, por no abrir puerta a los hombres seglares y sin letras para que sentencien por su cabeça, y sin asesores, aunque en realidad de verdad huviesen de sentenciar lo mismo<sup>33</sup>.*

Con graves consecuencias en el seno de cualquier cultura oral, el requisito de saber leer y escribir adquiriría proporciones desmesuradas en aquellas comunidades en las que la alfabetización se hacía en un idioma, el castellano, desconocido para la inmensa mayoría de la población o, por lo menos, distinto a una lengua común que, además, no era culta.

<sup>31</sup> P. 2, 9, 18; P. 3, 4, 3, y Preámbulo al 18.

<sup>32</sup> *Mandamos, que ningún Letrado pueda aver, ni aya oficio, ni cargo de justicia, ni pesquisidor, ni Relator en el nuestro Consejo, ni en las nuestras Audiencias, ni Chancillerías, ni en ninguna ciudad, villa ni lugar de nuestros Reynos, si no constare por fee de los Notarios de los estudios aver estudiado en los estudios de qualquier Universidad destos nuestros Reynos, o de fuera dellos, y residido en ellos estudiando derecho Canónico, o Civil, a lo menos por espacio de diez años, y que ayan edad de veinte y seis años por lo menos* (N.R. 3. 9. 2).

<sup>33</sup> CASTILLO DE BOVADILLA, *Política...* Lib. III, Cap. VIII, nº 255.

Desde el punto de vista de la impartición de justicia<sup>34</sup>, la situación era disparatada pues a la tradicional justicia inculta, conocida y simple, impartida en lengua vernácula, vendrá a sustituirle una justicia culta, con su propio vocabulario y manera de razonar, con un complejo procedimiento romano-canónico que para el común de los vecinos era incomprensible, tanto más cuando la única información que recibían para su conocimiento era la traducción hecha de viva voz por el escribano. La importancia del escribano, crucial al desarrollarse un universo escrito en el seno del oral, se agiganta cuando actúa no sólo como técnico del derecho erudito a nivel local sino además como intérprete de la lengua que lo vehicula. A su lado, el alcalde, falto de cultura jurídica letrada y con mucha frecuencia analfabeto, hace en su función de juez ordinario un papel desairado y dependiente que rebaja su prestigio social en la misma medida en la que el escribano asciende.

El respaldo legal a la alfabetización de la justicia encontró un eco importante en las ciudades y las grandes villas, porque favorecía a aquellos grupos sociales, los que vivían de la pluma y los grandes mercaderes, que eran en ellas dominantes, poniendo en sus manos un eficaz instrumento de restricción del poder político adornado además con el ropaje simbólico de la fascinación cultural. Hicieron incluso extensivo el requisito a los oficiales que no tenían cargo de justicia. Pero en las demás repúblicas sólo acabó aceptándose a lo largo de un proceso muy largo y que pasó por diferentes fases: de abierta resistencia primero, muchas veces debido al reducido cuando no casi inexistente número de vecinos alfabetizados, de aparente cumplimiento después y, por último, de progresiva e impotente admiración hacia un saber jurídico que dominaba en la corte y en los tribunales superiores.

Durante mucho tiempo los concejos recurrieron a todo tipo de subterfugios para salir del paso, reduciendo la exigencia a su mínima expresión. Muchas veces, sobre todo si se tenía conocimiento de lo falso de la presunción y existía unanimidad en aceptarla, simplemente presumiendo que el futuro oficial sabía leer y escribir. Otras, la mera capacidad de firmar, aunque fuera torpemente, haciendo un garabato al pié de las actas municipales, se consideraba prueba suficiente. Cuando algún vecino exigía una verdadera demostración de sabiduría escolar, al candidato a alcalde se le sometía, en el curso de la misma sesión municipal convocada para proceder a las elecciones de cargos públicos, a un pequeño examen consistente en leer unas líneas *de letra muy legible* y escribir tres o cuatro renglones. Si se pasaba con éxito, en principio el candidato quedaba habilitado de por vida.

---

<sup>34</sup> Esclarecedor al respecto es el artículo de Herman van GOETHEM, quien estudia el caso de los antiguos territorios de la actual Bélgica: *Acculturation juridique et langue de procédure étrangère. L'infiltration ou introduction du français dans les tribunaux, en Flandre, en Wallonie et en France. En Le pénal dans tous ses Etats*, Bruxelles, 1997, pp. 219-246.

De la supuesta invalidez de la elección por alcalde de un analfabeto cabía entablar recurso, pero como entre una cosa y otra, desde la primera elección hasta el examen definitivo, podía pasar más de un año, el tachado de analfabeto tenía tiempo para aprender siquiera sea unos rudimentos de lectura y escritura. Las sutilezas jurídicas, a propósito de que en todo acto de tracto sucesivo es preciso que concurra la suficiencia desde el principio, no solían ser tenidas en cuenta.

## V. CONCLUSIÓN

Al interrogante con el que se abrían estas páginas, el de la posibilidad de llegar a comprender la representatividad e importancia política del municipio en los territorios vascos y navarros de época moderna, podría dársele una respuesta favorable en términos si no de una inalcanzable verdad al menos de coherencia explicativa. Es para ello preciso utilizar el armazón conceptual que permite reconstruirlo no tal y como se levantaba en su momento pero sí de manera que la imagen hoy proyectada encaje en el pensamiento jurídico que lo creó. Y precisamente desde ese enfoque adquiere primero relieve y permite después captar su trascendencia, la enorme significación que tiene en cuanto república autónoma dentro de su propia esfera de poder y representativa de la sociedad de la que nace.

No es una institución entre otras, trabadas todas en un único orden jurídico que el monarca mantiene y controla desde su vértice. Se trata de la institución política por excelencia pues es en ella donde se opera el deslinde entre la Economía, o administración de la casa familiar, y la Política, entendida en su sentido genérico de buen gobierno de los asuntos comunes a las agrupaciones de muchas familias. Así, la esfera jurídica del orden por el que se rige la familia para el cumplimiento de sus fines propios, los tradicionalmente considerados como naturales, es de creación y naturaleza privada, coexistiendo con la del orden político que, dirigido a preservar los fines de la concreta corporación naturalmente formada, tiene una índole y una elaboración que son, además de públicas, locales.

La comunidad, representada por los vecinos en cuanto titulares de casas familiares enraizadas en el territorio, y el orden jurídico gestado en razón de la existencia de ese ámbito espacial de dominio, devienen inseparables a través de la facultad jurisdiccional que compete a éste último y que constituye el lazo material que los une. Con independencia de que dicha facultad se entienda originaria o delegada, su efectivo ejercicio en las repúblicas vascas y navarras, bajo la triple forma de estatuir, crear oficios y juzgar, es demostración a un mis-

mo tiempo del vigor de las correspondientes comunidades vecinales y de su capacidad para un autogobierno que consiste en la realización de la justicia.

El orden jurídico local integra un sistema propio con dos componentes normativos distintos: aquel que procede de un fondo tradicional consolidado en el tiempo, y el que proveniente de un orden jurídico ajeno se adopta e incorpora al propio. De la conjunción de ambos surge la personalidad de las repúblicas. Al primero pertenece la actuación jurisdiccional, que se traduce y manifiesta en el desarrollo de diferentes modelos estatutarios, en la subsistencia de una instancia judicial peculiar, la concejil a cargo del alcalde, y en la persistencia de la capacidad vecinal para designar a sus magistrados, lo que asegura el carácter representativo que las repúblicas tienen. Evidentemente esa representatividad no cabe medirla con patrones posteriores sino que debe hacerse con los correspondientes a una sociedad desigual por naturaleza, en la que las personas se identifican por la función social que desempeñan. Bajo este punto de vista, y al margen de los efectos que en otros aspectos, fiscales, penales y patrimoniales, pudiera tener, el enrasamiento de la condición nobiliar favoreció una más general representación política de las comunidades vecinales. Y en el mismo sentido actuó la pervivencia del tradicional concejo abierto, incluso allí donde sólo era residual, pero sobre todo el dotado de competencias específicas.

Substancialmente diferentes son, por el contrario, los efectos de la recepción de la cultura escrita, a la que pertenece el segundo componente normativo, en un medio en el que dominaba la oralidad, pues a través de su utilización política producen una drástica restricción de la representatividad, al menos en teoría, porque en la práctica la obligatoria alfabetización para el desempeño de magistraturas tiene un ámbito de aplicación reducido. Más generales son sus efectos sobre el orden tradicional, que al quedar fijado con arreglo a la regularización que opera la nueva técnica escritural pierde, por una larga usura en su momento y de manera casi irrecuperable para nosotros, sus formas y modalidades jurídicas específicas, racionales o no, a través de las que se manifestaban sus más genuinas ideas sobre lo justo, en beneficio de la uniformidad imperante en un mundo culto que le era desconocido hasta en la lengua que utilizaba para expresarse.

## **VI. ANEXO DOCUMENTAL**

### **1. Documento nº 1**

Dictamen sobre los requisitos necesarios para acordar la reciprocidad de las hidalguías, dado el 26 de septiembre de 1800 por D. Francisco de Aranguren y Sobrado en su condición de primer Consultor perpetuo del Señorío de Viz-

caya (AGG. 4. 10. 112. *Comunicaciones del señorío de Vizcaya sobre la reciprocidad de las hidalguías*).

*Enterado de este expediente de los oficios de que se dió cuenta en Junta General de veinte y dos de Julio y de lo acordado por esta, digo que hay alguna diferencia entre la propuesta de la Provincia de Álava y la conformidad de la de Guipúzcoa, porque aquélla propone por suficiente un testimonio debidamente autorizado de la posesión de la Ydalguía o nobleza de sangre, y ésta adopta la propuesta con una certificación de la misma Provincia o su Diputación. La materia es muy grave y trascendental. Si se trata de Guipuzcoanos, Alaveses o Vizcaynos que tienen judicialmente acreditada su calidad, y habiendo obtenido la declaratoria correspondiente se hallan en posesión de su Ydalguía o nobleza, no hallo inconveniente en que para ser admitidos con igual concepto de nobles en qualquiera de las otras Provincias a dondequieran pasar a vivir y avezindarse, se tenga por suficiente un testimonio de escribano dado con la remisión necesaria, y autorizado con la firma de los respectivos Señores Diputados Generales. Pero si se trata de aquellos que sin haver acreditado judicialmente su calidad, ni haver obtenido la declaratoria correspondiente, están en posesión de nobles, creo que deben acreditarla y obtenerla conforme a la práctica que respectivamente se observa en cada Provincia, como por exemplo, si un Vizcayno que no tiene acreditada judicialmente su Vizcaynía ni ha obtenido la declaratoria de tal, intentase avezindarse en qualquiera de las otras dos Provincias, deberá acreditarla en Diputación con citación del Síndico del Señorío (el qual para las diligencias de fuera del Pueblo de su residencia, dará comisión al Síndico o Fiel del Lugar donde se han de practicar aquéllas) y con testimonio de ello y de la providencia de nobleza que recayere autorizado según queda dicho, se le admitirá con igual concepto en qualquiera de las dos Provincias: bien entendido que si quisiere el Ynteresado podrá acudir a la Sala del Señor Juez mayor para obtener la Vizcaynía. De este modo me parece que se puede dar por suficiente el testimonio para avezindarse en el concepto de noble, sin perjuicio de la Ley Sexta título primero del fuero y de las demás condiciones que se exigen actualmente para participación de empleos en algunos Pueblos por Ordenanzas particulares, Executorias u otro justo título. Pero se ha de advertir expresamente que respecto de los demás forasteros nacionales o extrangeros que vinieren a vivir y avezindarse, se ha de proceder conforme a fuero y al Reglamento relativo al asunto, y de consiguiente deberán acreditar su limpieza y nobleza con las formalidades acostumbradas. Este es mi dictamen y V. SS. sin embargo resolverán como siempre lo más justo y acertado. Munguía a veinte y seis de Septiembre de mil y ochocientos. Francisco de Aranguren y Sobrado.*

## 2. Documento nº 2

Escrito dirigido a la Provincia de Guipúzcoa por Juan Beltrán de Portu y Jausoro, vecino de Zarauz, el 10 de febrero de 1784 (AGG. 4. 10. 112. *Expediente relativo a las elecciones de Alcalde de la villa de Zarauz en personas que no sabían leer ni escribir.*)

*Con el debido agradecimiento y complacencia asistí al Ayuntamiento de esta Villa en el que se leyó la carta horden de V.S. para que se le informase de quienes eran los Alcaldes de ésta, y si sabían escribir y leer suficientemnete conforme al fuero de V.S. confirmado de S. M., bien persuadido ha que esta orden de V.S. (como dimanada de su gran prudencia) cumpliéndola devidamente o ebacuaba mis recelos o daba entero cumplimiento a lo ordenado por el fuero de V.S. pero mui lexos me hallé de eso pues la parcialidad de algunos que quieren mantener su error, por sus combeniencias particulares, aunque sea contra los fueros de V. S. prebaleció contra algunos otros, que deseábamos darles el debido cumplimiento.*

*Con toda sinceridad expongo a V.S. que me hubiera alegrado mucho que ambos Alcaldes electos huviesen dado plena satisfacción de su suficiencia en escribir y leer, pues de este modo estaba satisfecho de que la Justicia de esta Villa se hallava depositada en conformidad del fuero de V.S., en manos que pudiesen darla el debido cumplimiento, pero quedaron frustrados mis deseos. respecto de que Juan Ignacio de Leunda uno de los Alcaldes electos se expuso a leer la carta de V.S. y leió la mayor parte de ella con claridad, y escribió el nombre y apellido de Antonio de Manterola, uno de los Rexidores, en letra muy legible, el otro, Pedro de Amillivia, no quiso exponerse a leer pretextando su corteidad de genio que no la tiene, y aunque se quiso poner a escribir el nombre y apellido de Juan Ignacio de Leunda no lo pudo conseguir por dos vezes que se puso a ello, no ostante que ai gravíssimos recelos de que los de la parcialidad suia le aian estado enseñando materialmente la formación de las letras del nombre y apellido de Leunda desde el día primero del corriente por la mañana en que recibieron la carta de V. S., asta el día quatro por la tarde en que juntaron Ayuntamiento, pudiéndose juntar éste dentro de media hora sin incomodidad; se fundan estos recelos en que años pasados a havido sujeto que a estado enseñando al expresado Amillivia la formación material de su propia firma, señal cierta de que no savía escribir ny leer.*

*Propusieron Señor los de la parcialidad de Amillivia el que se nombrasen tres o quatro sujetos que examinasen a éste en el leer y escribir, y aunque al principio me opuse a esto diciendo correspondía a la Villa este examen, al cavo consentí con la circunstancia de que yo me havía de hallar presente a este examen, pero ni el expresado Amillivia ni sus parciales quisieron consentir en ello y nombraron por exsaminadores a Don Francisco de Manterola y Pedro de Eznal*

*Alcaldes que fueron el año pasado, y a Bentura de Urrutia elector que a sido este año, los dos primeros eran los que hizieron la lista de los que cavían para Alcaldes y incluíeron entre ellos al dicho Pedro de Amillivia, y el tercero uno de los electores que le nombraron por tal Alcalde, pues Señor cómo no e de tener, hablando a V.S. con la devida venia, por apassionados a estos tres sujetos quando recae la culpa en ellos haveriguándose haverse echo la elección en sujeto no ydóneo, y en quien no concurren las circunstancias que manda el fuero.*

*Estoí Señor persuadido ha que si se examinase por persona o personas imparciales a Pedro de Amillivia en la suficiencia de escribir y leer resultaría no saver ni uno ni otro, esta es conjetura mía pero con bastantes fundamentos, y sólo lo expongo a V.S. por el celo que tengo de que sus fueros tengan el devido cumplimiento y de este modo se eviten las fatales consecuencias que pueden resultar de lo contrario, sometiéndome en todo a sus órdenes y providencias. Zarauz y febrero 10 de 1784. A la disposición de V.S. su humilde hijo Juan Beltrán de Portu y Jausoro.*

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *Asamblea de Administración Local Vasca (1919): recopilación de trabajos*, Gregorio Monreal y Josu Erkoreka, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1995 (facsimilar de la ed. de San Sebastián de 1920).
- ARANGUREN Y SOBRADO, F., *Demostración de las autoridades de que se vale el doctor D. Juan Antonio Llorente*, ed. de J.M<sup>a</sup> Portillo y J. Viejo, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1994.
- BRUNNER, O., *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Oesterreichs im Mittelalter*, Viena, 1939.
- CALASSO, F., *Medio evo del diritto. I - Le Fonti, Parte seconda*, Milano: Giuffrè, 1954.
- CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos*. Amberes, J. B. Verdussen, 1704.
- COSTA, P., *Iurisdiction. Semantica del potere politico medievale (1100-1433)*, Milano, 1969.
- DAVID, J., Les solidarités juridiques de voisinage, de l'ancien droit à la codification. En *Revue historique de droit français et étranger*, 3 (1994), pp. 333-366.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Madrid, 1982.

- GIERKE, Otto, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlín, 1868.
- GOETHEM, Herman van, Acculturation juridique et langue de procédure étrangère. L'infiltration ou introduction du français dans les tribunaux, en Flandre, en Wallonie et en France. En *Le pénal dans tous ses Etats*, Bruxelles, 1997, pp. 219-246.
- HESPANHA, A. M., *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Madrid, 2002.
- LASAOSA, S., *El "Regimiento" municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, 1979.
- MAÑARICÚA, A. E. de, Las ordenanzas de Bilbao de 1593. En *Estudios de Deusto*, Bilbao, 2 (julio-diciembre 1953), pp. 457-565.
- MANNORI, L., Genesi dello Stato e storia giuridica (a proposito del libro 'Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna', ed. a cargo de Chiottolini, Molho, Schiera, Bologna, 1994). En *Quaderno Fiorentini*, 24 (1995), pp. 485-505.
- PORRES, R., *Gobierno y administración de la ciudad de Vitoria en la primera mitad del siglo XVIII*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1989.
- SACRISTÁN Y MARTÍNEZ, A., *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid: Imprenta de Roxas, 1877 (hay edición del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981).
- SORIA SESÉ, L., *Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992.
- VILLEY, M., *La formation de la pensée juridique moderne*, Paris: PUF, 2003.



# **LES COMMUNAUTES PAROISSIALES EN IPARRALDE SOUS L'ANCIEN REGIME**

Parrish communities in Iparralde under the Old Regime

Las comunidades parroquiales en Iparralde durante el Antiguo Régimen

Iparraldeko udal komunitateak Antzin Erregimenean

Maité LAFOURCADE  
Universidad de Pau y de los Países del Adour

La société basque s'est autoorganisée à partir de la famille, symbolisée par la maison ; les maisons étaient groupées en paroisses. Dans chaque paroisse, les maîtres de maison se réunissaient le dimanche, à l'issue de la messe, pour délibérer sur toutes les affaires intéressant leur communauté. La décision était prise à la majorité, chaque maison ayant une voix ; elle avait force de loi. Chaque année, ils désignaient un maire-abbé et un jurat par quartier, chargés de l'exécution des décisions prises. Le régime municipal basque était une démocratie à base familiale.

Mots clefs: Société basque. Maisons. Paroisses. Régime municipal. Démocratie. Iparralde.



La sociedad vasca se autoorganizó a partir de la familia, simbolizada por la casa (*etxe*); las casas estaban agrupadas en conjuntos de vecinos. En cada de ellos, los *etxeko-jaunak* se reunían en junta, el domingo, a la salida de la misa, anteiglesia, para deliberar sobre todos los asuntos relativos a la comunidad. La decisión estaba tomada por la mayoría, cada *etxe* tenía una voz, cualquiera que fuera su importancia. Tenía fuerza de ley para la comunidad de los vecinos. Cada año, designaban un alcalde y un agente para cada barrio, encargados de la ejecución de las decisiones de los *etxeko-jaunak*. En Iparralde, el régimen municipal era en el Antiguo Régimen una democracia directa a base de las casas o familias representadas por los *etxeko-jaunak*.

Palabras clave: Sociedad Vasca. Caserío. Vecindad. Anteiglesia. Juntas. Régimen Municipal. Iparralde.



Euskal gizartea familiagandik autoantolatatu zen, etxean sinbolizatuta; etxeak bizilagun multzoez osatuta zeuden. Hauetako bakoitzean etxeko-jaunak bilere-tan biltzen ziren, igandetan meza ondoren, elizatean, komunitateari zegozkion gaietaz eztabaidatzeko. Gehiengoak hartzen zuen erabakia, etxe bakoitzak bere hitza zuen, edozein zelarik bere garantiza. Bizilagunen komunitaterako lege indarra zuen. Urtero, alkatea eta auzo bakoitzeko ordezkaria izendatzen ziren, etxeko-jaunen erabakiak burutzearen arduradunak. Iparraldeko Udaleko erregimena, Antzin Erregimena zen, zuzeneko demokrazia etxeko jaunetan ordezkatzeko ziren hauek etxe edo familietan oinarritzen zirelarik.

Giltza-Hitzak: Euskal gizartea. Baserria. Auzokotasuna. Elizatea. Batzarrak. Udal erregimena. Iparralde

Basque society organised itself as from the family, symbolised by the house (*etxe*); houses were grouped in neighbourhoods. In each of them, the *etxeko-jaunak* met, in a council, on Sunday, after mass, in front of the church, to deliberate on all matters of relevance to the community. Decisions were taken by majorities, and each *etxe* has a voice, however important that household was. Those decisions were legally binding for the neighbourhood. Every year, they would designate a Mayor and an agent for each quarter, who were in charge of executing the decisions taken by the *etxeko-jaunak*. In Iparralde, the municipal regime was, within the Old Regime, a direct democracy based on the houses or families represented by the *etxeko-jaunak*.

Keywords: Basque Society. Cottage. Neighbourhood. In front of the church. Councils. Municipal Regime. Iparralde.

## SUMARIO

### I. ORGANISATION. II. ATTRIBUTIONS. III. SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.

La société basque s'est auto-organisée à partir de la famille, cellule de base de toute l'organisation sociale, symbolisée par la maison. Ces maisons étaient organisées en paroisses, nom donné sous l'Ancien Régime aux actuelles communes, puis, selon les lieux, en pays, vallées ou provinces.

Née d'une façon empirique, en dehors de toute organisation systématique et de toute orientation politique ou dogmatique, cette organisation présentait des variantes selon les lieux et les époques, chaque province ayant eu une évolution historique différente<sup>1</sup>. Seul le Labourd conserva jusqu'à la Révolution française de 1789 son organisation traditionnelle<sup>2</sup>, que la monarchie anglaise, lointaine et libérale, puis les rois de France, respectueux des situations légitimes et des droits acquis, tolérèrent. En Soule, province proche du Béarn, et en Basse-Navarre, la Noblesse vint perturber l'ordre établi et la monarchie, menant une politique unificatrice et centralisatrice, en profita pour ramener l'exception basque au droit commun, notamment en Soule, qui perdit ses institutions en 1730<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Labourd fut détaché du royaume de Navarre et uni au duché d'Aquitaine après la mort de Sanche III le Grand. En 1154, la duchesse Aliénor d'Aquitaine ayant épousé 2 ans plus tôt Henri II Plantagenêt qui devint roi d'Angleterre à la mort de son père, le Labourd et la Soule passèrent dans la mouvance du roi d'Angleterre, jusqu'à la conquête par Charles VII de France, en 1451. Ces deux provinces furent dès lors annexées à la Couronne de France.

Quant à la Basse-Navarre, *merindad de ultra puertos* du royaume de Navarre, elle représentait le seul territoire de ce royaume qui subsistait après sa conquête par les troupes de Ferdinand d'Aragon en 1512. Elle fut annexée au domaine de la Couronne de France par Louis XIII en 1620.

<sup>2</sup> L'assemblée générale du Labourd était composée des seuls représentants des maîtres de maison des paroisses, munis d'un mandat impératif, avec exclusion des clercs et des nobles.

<sup>3</sup> En Soule, depuis une époque inconnue, le Grand corps composé du Clergé et de la Noblesse était venu se superposer au Silviet qui était l'assemblée générale de tous les maîtres de maison de la province. Le Grand corps et le Silviet se réunissaient séparément. Chacun avait une voix. L'organisation de la Soule était donc intermédiaire entre celle, traditionnelle, du Labourd et celle des Etats de Basse-Navarre dont l'organisation était celle des Etats provinciaux qui avaient subsisté en France. Les Lettres patentes du 28 juin 1730, répondant aux vœux de la Noblesse souletine, normalisèrent le statut de cette province ; elles supprimèrent le Silviet et le remplacèrent par des Etats, composés des trois ordres, chacun ayant une voix et le mandat des députés du Tiers devint représentatif.

L'organisation traditionnelle basque ignorait la conception médiévale de la société divisée en ordres. L'égalité juridique entre les maisons était la règle et les maîtres de maison détenaient le pouvoir de décision. Cette organisation, fondée sur l'égalité juridique de toutes les maisons était un modèle de démocratie directe à base familiale. C'est ce que nous allons pouvoir constater en étudiant successivement l'organisation et les attributions des assemblées de maîtres de maison au niveau des paroisses.

## I. ORGANISATION

Dans chaque paroisse, voire hameau ou quartier, les maîtres de maison se réunissaient, le dimanche, à l'issue de la grand-messe, sous le porche de l'église, entouré d'un banc de pierre, ou, notamment en Labourd, dans une petite salle située au-dessus de lui, parfois, selon les lieux, dans un local situé derrière l'église et y attenant, ou tout simplement devant l'église, en une assemblée dite capitulaire. L'architecture de nombreuses églises du Pays basque témoignent de nos jours de cet usage.

Chaque maison était représentée par son *maître vieux* ou *maître jeune*<sup>4</sup>. Les femmes héritières se faisaient représenter par leur mari ou leur fils aîné ; mais, en l'absence d'homme, les veuves pouvaient y participer.

Le curé, qui n'était maître d'aucune maison, en était exclu ; il n'y assistait que pour les questions intéressant son sacerdoce, mais sans prendre part au vote.

Quant aux maîtres de maison noble, ils n'y étaient pas admis en Labourd, à l'exception du Vicomte d'Urtubie à Urrugne<sup>5</sup> et du Baron de Saint-Pée à Saint-Pée-sur-Nivelle, peut-être à cause de l'ancienneté de leur maison<sup>6</sup>. En Soule et en Basse-Navarre, selon les lieux, ils pouvaient y participer s'ils payaient les charges communes<sup>7</sup>, mais ils n'avaient généralement pas de voix prépondérante et votaient, comme les autres, en qualité de maîtres de maison.

La composition des assemblées paroissiales basques était fort différente de celle des autres villages en France, où le Seigneur et le curé étaient partout membres de droit des assemblées des habitants. Les assemblées basques étaient

---

<sup>4</sup> La *patria potestas*, comme les autres institutions romaines n'a pas pénétré en Pays basque. Une égalité totale régnait entre les deux, voire trois couples de gestionnaires du patrimoine familial, formés par l'héritier ou héritière de chaque génération et son conjoint; c'est ce qu'on appelait la coseigneurie.

<sup>5</sup> Statuts d'Urrugne de 1609: A-D Gironde, 1 B 19, f. 12.

<sup>6</sup> Le Seigneur de Saint Pée avait même voix prépondérante en cas de partage des voix pour la nomination du maire-abbé : Règlement du 26 avril 1684: A-D Gironde, C 4181.

<sup>7</sup> DESTREE, Alain, *La Basse Navarre et ses institutions de 1620 à la Révolution*, Thèse Droit Paris 1954, Zaragoza: Librería General, p. 331.

probablement très anciennes, antérieures à la division de la société en ordres, apparue en France à l'aube du Moyen-âge.

Les pasteurs connaissaient déjà ce type d'assemblées, appelées *batzararak*, pour choisir les règles les plus pertinentes à la meilleure utilisation des pâturages et régler tous leurs problèmes. Les débats étant oraux, cette origine n'est qu'une hypothèse.

L'organisation de la société en ordres n'avait pénétré qu'en Basse-Navarre. Mais, si aux Etats de Basse-Navarre, à l'instar des Cortes de Navarre, les trois ordres étaient représentés avec chacun une voix, dans les paroisses, voire les Pays et Vallées qui composaient cette province qui avait, chacun, son Assemblée générale, dénommée Cour générale ou encore Jointe, l'organisation ancestrale subsistait.

Dans chaque paroisse<sup>8</sup>, les maîtres de maison, ainsi assemblés, délibéraient sur toutes les affaires intéressant leur communauté, puis votaient, chaque maison ayant une voix, quelle que fût son importance. La décision était prise à la majorité. Elle avait force de loi.

Le maire abbé et un ou deux jurats, selon les cas, par quartier, élus chaque année, selon des modalités variables<sup>9</sup>, par les maîtres de maison, étaient chargés de son exécution. Le pouvoir de décision appartenait aux seuls maîtres de maison, tous unis dans une même communauté d'intérêts. L'assemblée des maîtres de maison devait avoir connaissance de toute question dépassant la gestion courante.

Les villes, peu nombreuses, avaient une organisation, en tous points, semblable à celle des paroisses, avec une Assemblée générale des maîtres de maison, un corps de ville ou Jurade, élu chaque année par l'assemblée générale, avec un Premier jurat ou Maire. Les jurats des villes exerçaient le pouvoir exécutif par délégation de l'assemblée générale dont ils étaient les représentants permanents.

La Monarchie française, menant une politique unificatrice et centralisatrice, rendit en juin 1787 un édit, inspiré par les physiocrates, dont le marquis de Mirabeau et Dupont de Nemours, pour uniformiser l'administration municipale. Mais il n'eut en Pays basque qu'une application fort restreinte. La plupart des paroisses conservèrent leur organisation traditionnelle ainsi que leurs prérogatives.

<sup>8</sup> On trouvait aussi, dans certaines paroisses, des assemblées de quartiers.

<sup>9</sup> DRAVASA, Etienne, *Les privilèges des Basques du Labourd sous l'Ancien Régime du XVIème siècle à la Révolution*, Thèse Droit Bordeaux, 1950, San Sebastián: Escelicer, 1950.

## II. ATTRIBUTIONS

Comme le stipulent l'article 4 du dernier titre de la Coutume de Labourd et l'article 4 du premier titre de celle de Soule, les maîtres de maison traitaient, de *leurs besognes communes et de leur paroisse, pouvant faire et ordonner entre eux statuts et ordonnances particulières... au profit commun d'entre eux et de la dicte paroisse.*

Les registres des délibérations des assemblées paroissiales, dont les plus anciens remontent au XVI<sup>e</sup> siècle, nous livrent les sujets abordés au cours de ces réunions. Ils étaient fort variés, les plus importants étant le budget et, en Labourd, l'administration des terres communes, *vaines et vagues*, qui appartenaient par indivis à tous les habitants de la paroisse. En Soule, c'était le Silviet, Assemblée générale des maîtres de maison de tout le Pays qui gérait les terres commune appartenant par indivis à tous les habitants du pays ; en Basse-Navarre, c'était la Cour générale de chaque pays ou vallée<sup>10</sup>, car ces terres appartenaient aux habitants de chacun d'eux. Mais pour toutes les autres affaires n'intéressant que la communauté paroissiale, c'était les maîtres de maison de la paroisse qui prenaient les décisions.

En Labourd, les paroisses passaient entre elles des conventions concernant l'usage de leurs terres communes. Les paroisses frontalières passaient des conventions, appelées « faceries », avec des paroisses voisines de Navarre pour régler l'usage commun de leurs pâturages, sans se soucier de l'existence d'une frontière entre les deux Etats, en temps de guerre comme de paix<sup>11</sup>. Les paroisses côtières louaient leurs terres à des pasteurs étrangers, venus notamment de Navarre, en transhumance, faire paître leurs troupeaux de moutons sur les prés salés de la côte atlantique<sup>12</sup>.

La communauté des habitants pouvait aussi concéder des terres à des habitants de la paroisse qui, moyennant une somme modique, les défrichaient et les mettaient en culture<sup>13</sup>, pour un certain nombre d'années variable selon les cas ; en Soule, pays à économie essentiellement pastorale, les concessions

<sup>10</sup> Ces pays étaient au nombre de 7: Pays de Cize, Vallée de Baïgorry, Pays d'Ossès, Ostabaret, les trois paroisses d'Irissarry, Iholdy et Armendaritz, Arberoue, et Pays de Mixe. 5 villes sont érigées en municipalités autonomes, distinctes des Pays et Vallées.

<sup>11</sup> En Soule et en Basse-Navarre, c'était le Pays ou la Vallée, propriétaire des terres indivises qui passaient ces conventions avec les vallées navarraises voisines.

<sup>12</sup> A Biarritz, en 1783, les pâturages étaient loués 8 sols par tête pour les brebis qui séjournaient toute l'année sur les communaux de la paroisse et 4 sols pour celles qui n'y restaient que 6 mois: A.M.Biarritz BB 3: délibération du 4 mai 1783.

<sup>13</sup> En Soule et en Basse-Navarre, il était interdit de clore les terres concédées ; elles devaient rester ouvertes à la vaine pâture: arts. 3 à 6 du titre XIII de la Coutume de Soule et Règlements du 22 mai 1695 en Basse-Navarre.

étaient limitées à 4 ans<sup>14</sup>, de même en Basse-Navarre où elles ne pouvaient pas dépasser 5 ans<sup>15</sup>. A certaines époques, notamment lors de l'essor démographique du XVI<sup>e</sup> siècle, la communauté paroissiale vendit des terres communes à des jeunes de la paroisse afin qu'ils puissent s'établir et fonder une famille.

Les maîtres de maison assemblés répartissaient entre les divers feux la quote-part des impôts royaux qui incombaient à la paroisse<sup>16</sup> ainsi que les impôts locaux qu'ils pouvaient créer pour subvenir à leurs dépens. La Basse-Navarre était un pays d'Etats; la Soule et le Labourd étaient des pays abonnés. Tous payaient les impôts royaux sous forme d'une somme globale qui était ensuite répartie entre les paroisses, et, dans chaque paroisse, entre les maisons. L'impôt était foncier. Des cotisateurs qu'ils désignaient parmi eux, déterminaient la somme que devait payer chaque maison, en fonction de son patrimoine foncier, et des collecteurs, un par quartier, pris à tour de rôle parmi les maîtres de maison, étaient chargés de l'ingrate mission du recouvrement.

L'assemblée capitulaire répartissait de même, entre les maisons, la corvée des chemins. L'entretien des routes était, en effet, du moins en Labourd, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, entièrement à la charge du pays, en dépit de l'arrêt du Conseil du Roi du 7 octobre 1778 qui, à la requête des négociants bayonnais qui ne cessaient de se plaindre du mauvais état des routes labourdines, enleva à cette province le service de la voirie pour le confier à l'administration des Ponts et Chaussées; mais cet arrêt *n'eut pas son exécution*<sup>17</sup>. Le syndic général du pays ne cessait d'exhorter les paroisses, à chaque réunion de l'assemblée générale, d'entretenir leurs chemins, de crainte de perdre ce privilège *que tout le monde nous envie*.

Elle tirait au sort le contingent d'hommes de troupe que chaque paroisse devait fournir pour servir dans la milice du Pays; il était proportionnel à sa population. Ces milices, composées chacune, en Soule et en Labourd, de 20 compagnies de 50 hommes, étaient autonomes; chaque paroisse entretenait ses miliciens et leur fournissait armes et équipements. Le pays disposant de sa propre milice, ses habitants étaient dès lors dispensés de servir dans l'armée royale. Mais, à partir du règne de Louis XIV, le roi réquisitionnait un certain nombre variable d'hommes, régulièrement en période de guerre, et, dans les

<sup>14</sup> Art. 3 du titre XIII de la Coutume.

<sup>15</sup> Dans la Vallée de Baïgorry, la surface concédée était limitée à 3 ou 4 arpents selon les paroisses: art. 4 des Statuts de Baïgorry de 1705: A.D.P.A. C 21.

<sup>16</sup> Le Labourd et la Soule étaient des pays abonnés; la Basse-Navarre était un pays d'états. Les impôts royaux étaient payés par chaque province sous forme d'une somme globale qui était ensuite répartie entre les divers feux par l'Assemblée générale.

<sup>17</sup> Biltzar du 18 juillet 1783: A-D P.A. C 1621, p. 185.



paroisses côtières, des marins pour la flotte royale et des charpentiers des navires pour ses ateliers de construction navale. A la fin de l'Ancien Régime, ces levées de matelots et de charpentiers *pour le service du roi* étaient devenues périodiques. Pour satisfaire la demande royale, ces hommes étaient tirés au sort dans chaque paroisse par les maîtres de maison, et il était fréquent que ceux que le sort n'avait pas favorisés payent un remplaçant pour partir à leur place.

L'assemblée des maîtres de maison mettait à ferme au profit d'un particulier, le moulin qui appartenait à la communauté, ainsi que certains droits, tel celui de la boucherie ou de la vente des boissons alcoolisées; certains droits étaient propres à certaines paroisses, tels que le droit de bac et passage du pas de Béhobie par la communauté d'Urrugne, le passage de brebis étrangères sur leur territoire...

En cas de besoin, le plus souvent pour payer leur quote-part d'impôts, les maîtres de maison pouvaient décider des coupes de bois à effectuer dans leurs forêts et organiser des enchères publiques pour les vendre à des particuliers, notamment à des constructeurs de navires de Ciboure, Saint Jean de Luz ou Bayonne. A la fin de l'Ancien Régime, de nombreuses paroisses, écrasées par le fisc royal, surtout en Labourd, le long de la côte, étaient très endettées, ce qui les obligea à vendre des terres, détruisant ainsi l'équilibre de la société ancestrale.

Les maîtres de maison nommaient aussi le personnel de la paroisse, fixant les conditions de leur engagement, leurs obligations et leur salaire. Il s'agissait du régent d'école<sup>18</sup>, du garde municipal qui veillait au respect des règlements élaborés par les maîtres de maison pour l'usage des biens communaux et avait le droit d'infliger des amendes aux contrevenants, du médecin et du chirurgien avec lesquels ils passaient un contrat d'abonnement; ces derniers professionnels étaient rémunérés par la communauté; les soins étaient gratuits pour les habitants de la paroisse<sup>19</sup>. Ils mettaient aux enchères la benoîterie, qui était

---

<sup>18</sup> Exceptionnellement le curé participait à l'assemblée qui nommait le régent et fixait ses obligations et sa rétribution. Les paysans basques répugnaient à payer un maître d'école qu'ils jugeaient inutile, et le salaire accordé ne dépassait pas 200 livres par an; une déclaration royale de 1698 l'avait fixé à 150 livres minimum.

D'après une enquête de Mgr. de Bellefont, évêque de Bayonne, en 1737, en Labourd, 4 paroisses sur les 19 qu'il avait visitées étaient dépourvues de maître d'école. L'enseignement des filles était encore plus négligé; seules 2 paroisses, Bidart et Ciboure, avaient une maîtresse d'école; ailleurs c'était la benoîte qui assurait l'instruction des filles, leur apprenant à lire et écrire, et surtout le catéchisme et les prières.

<sup>19</sup> Le médecin recevait de la communauté des gages annuels d'environ 350 à 400 livres et, pour une somme modique de quelques sols pour le déplacement, plus ou moins élevée selon l'éloignement de la maison du malade, il devait soigner indistinctement tous les habitants de la paroisse. Les médecins avaient aussi une clientèle privée et payante. Il semble d'ailleurs avoir été assez aisés, figurant dans les archives notariales parmi les créanciers et acquéreurs de biens. Le salaire des chirurgiens, séparés des barbiers depuis 1717, recevaient un salaire inférieur à celui des médecins. Ils intervenaient généralement pour soigner les blessés au cours de rixes ou d'accidents.

attribuée à celui qui offrait, pour sa fille qui devait être de bonnes mœurs et qui était vouée au célibat, la plus grosse dot<sup>20</sup>...

Eventuellement, ils procédaient à la mise aux enchères au rabais des enfants trouvés, qui étaient à la charge de la communauté où ils avaient été trouvés; ils attribuaient l'enfant à la famille qui demandait la pension la plus faible; chaque maison contribuait aux frais d'entretien de l'enfant au prorata de sa part d'impositions<sup>21</sup>.

Ils votaient les allocations et aides diverses aux pauvres de la paroisse, charge qui, généralement en France, incombait à l'Eglise, comme celle de l'enseignement. Dans les autres provinces, l'entretien des routes et des ponts, l'armée, la police et autres services publics dépendaient, à la fin de l'Ancien Régime, de l'Administration royale alors que les provinces basques jouissaient d'une exceptionnelle autonomie; d'ailleurs, il aurait été difficile à un commissaire du roi de les surveiller car tous les débats avaient lieu en langue basque...

Chaque année, les maîtres de maison désignaient le maire-abbé<sup>22</sup>, appelé bayle ou alcalde en certains lieux, et un jurat par quartier, généralement pris à tour de rôle parmi les maîtres de maison. Ils étaient chargés de l'exécution des décisions prises par les maîtres de maison et de l'expédition des affaires courantes, mais sans aucun pouvoir propre. Ils avaient aussi la charge de la police générale de la paroisse, pouvant arrêter les délinquants, surveiller les marchés et la régularité des poids et mesures, du tirage au sort des miliciens, vérifier si les prix de vente du vin et de la viande de boucherie fixés par l'Assemblée générale étaient respectés, contrôler le bétail abattu par les bouchers, visiter les boulangeries...; ils avaient le droit de confisquer les marchandises défectueuses...

Les maîtres de maison désignaient aussi, quand ils en étaient requis par le syndic du pays, qui, élu par l'assemblée générale de la province, en était l'organe permanent, un ou deux mandataires de la paroisse, généralement le maire-abbé et un jurat, à l'assemblée générale du pays qui était le Biltzar en Labourd, le Silviet en Soule jusqu'en 1730, la Cour générale du pays ou de la vallée en Basse-Navarre. Ces députés étaient munis d'un mandat impératif de telle sorte que la réunion de l'assemblée générale se déroulait en deux sessions; à la première ils écoutaient les propositions du syndic et demandaient toutes les explications nécessaires; ils revenaient ensuite dans leur paroisse respective où les

<sup>20</sup> LAFOURCADE, Maïté, La charge de benoîte en Pays basque. En *Les benoïteries au Pays basque*, Saint-Jean-de-Luz: Ekaina, Revue d'Etudes basques (1991), pp. 27-38.

<sup>21</sup> LAFOURCADE, Maïté, *Mariages en Labourd sous l'Ancien Régime*, Leioa: Universidad del País Vasco, 1989, p. 299.

<sup>22</sup> Avant le XVIII<sup>e</sup> siècle, époque au cours de laquelle le terme « maire » s'était généralisé en France, on l'appelait *Hauz Apeza*: le Sieur abbé.

maîtres de maison votaient sur chacune d'elles; et, dans une seconde session, les députés ramenaient à l'assemblée générale les décisions prises par leur communauté. Chaque paroisse, quelle que fût son importance, avait une voix. La décision concernant l'ensemble du pays ou de la province était prise à la majorité des voix. C'était donc les maîtres de maison qui détenaient le pouvoir de décision.

Mais, en 1789, les révolutionnaires, dans leur volonté d'unification de la Nation, ne pouvaient accepter cette exception au droit commun. L'Assemblée nationale vota, le 4 août, l'abolition des privilèges. Le comité de Constitution de l'Assemblée, dominé par Sieyès, l'un des principaux meneurs de la Révolution, réalisa une réforme capitale d'unification rationnelle. Le décret du 14 septembre sur les communes et les municipalités supprima les diverses administrations existantes et leur substitua l'uniformité la plus rigoureuse. Villes et paroisses devenaient toutes des communes, toutes ayant le même régime. A l'Assemblée concrète des maîtres de maison fut substitué un conseil municipal élu par les seuls citoyens actifs<sup>23</sup>, avec un maire à sa tête. Selon la conception abstraite de la Nation<sup>24</sup>, développée par l'abbé Sieyès, les mandats des élus étaient par nature représentatifs. Le régime municipal, démocratique, du Pays basque avait vécu. Les Constituants avaient achevé l'œuvre unificatrice de la Monarchie française. Et cette œuvre planificatrice allait se révéler extraordinairement durable, puisqu'elle dure encore...

### III. SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

A.D. P.A. : C 1620 –1621, registres des délibérations du Biltzar du pays de Labourd Registres des délibérations de paroisses d'Iparralde. Archives municipales de diverses paroisses d'Iparralde.

OLIVIER-MARTIN, François, *Les ordres, les pays, les villes et les communautés d'habitants*, Cours d'Histoire du droit public, D.E.S. Droit public, Paris, 1948-1949.

DESTRÉE, Alain, *La Basse Navarre et ses institutions de 1620 à la Révolution*, Thèse Droit Paris 1954. Ed. Montchrestien, 1958.

---

<sup>23</sup> C'est-à-dire ceux qui acquittaient l'impôt direct pour une valeur au moins égale à l'équivalent d'une journée de travail et qui étaient majeurs de 25 ans.

<sup>24</sup> D'après l'abbé Sieyès et la majorité de l'Assemblée Constituante, la Nation n'est pas une simple addition des individus qui le composent ; elle est une entité distincte, une abstraction mystique. C'est elle qui est souveraine et non le peuple. selon la conception *charnelle* de Jean-Jacques Rousseau. Cette Nation est représentée par des députés, munis d'un mandat représentatif, représentant chacun toute la Nation et non leurs seuls mandants. Les députés assument leurs pouvoirs par délégation de la Nation et non de leurs électeurs, car seule la Nation est souveraine.

DRAVASA, Etienne, *Les privilèges des Basques du Labourd sous l'Ancien Régime*, Thèse Droit Bordeaux, 1950. San Sebastián: Escelicer, 1950.

GOYHENECHÉ, Eugène, *Le Pays basque. Soule – Labourd – Basse-Navarre*. Pau: Société nouvelle d'éditions régionales et de diffusion, 1979.

GOYHENETCHE, Jean, *For et coutumes de Basse Navarre. Édition critique du For moderne du Royaume de Navarre (basse Navarre) 1511–1645*. Donostia–Bayonne: Elkar, 1985.

GROSCLAUDE, Michel, *La Coutume de Soule. Texte gascon de l'édition de 1760. Traduction, notes et commentaires*. Ed. Izpegi, 1993.

HARISTOY, Pierre, *Recherches historiques sur le Pays basque*. Bayonne : Lasserre / Paris : Champion, 1883-1884 (2 vol.). «Les fors et coutumes des trois provinces basques cis-pyrénéennes»: Tome II, pp. 381-568.

LAFOURCADE, Maïté, *Mariages en Labourd sous l'Ancien Régime. Les contrats de mariage du Pays de Labourd sous le règne de Louis XVI (Étude juridique et sociologique)*, Thèse Droit Bordeaux, 1978. Leioa: Universidad del País Vasco, 1989.

NUSSY SAINT-SAENS, Marcel, *Contribution à un essai sur la Coutume de Soule*. Bayonne, 1942.- *Le País de Soule (Essai sur la Coutume basque)*. Bordeaux, 1955.

**EL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA VASCA**

The municipality in the Basque Autonomous Community

Udalerria Euskal Autonomia Erkidegoan

**José María ENDEMAÑO ARÓSTEGUI**  
Director de Política Institucional y Administración  
Local del Gobierno Vasco

El autor expone la normativa reguladora del municipio en el momento de la constitución de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la posterior evolución del régimen local en las tres fuentes de producción normativa: Estado, Comunidad Autónoma y Territorios Históricos, con especial atención al régimen de financiación. A continuación, se describen someramente algunas características relativas al tamaño y población de los municipios vascos, así como la configuración política de las Corporaciones, para terminar con unas conclusiones.

Palabras clave: Municipio. Régimen Local. Legislación estatal. Normativa autonómica. Normativa foral y financiación.



Egileak Euskal Autonomia Erkidegoaren eraketa garaian zegoen araudi erregulatzailea eta erregimen lokalaren ondorengo garapena araudiaren ekoizpenaren hiru iturritan aztertzen du: Estatua, Erkidego autonomoa eta lurralde historikoa, finantzaketa erregimenean arreta berezia jarriz. Ondoren, azaletik azalduko dira euskal udalerrien tamaina eta biztanleriari dagozkion ezaugarriak, baita korporazioen egituraketa politikoa ere, eta bukatzeko ondorio batzuk.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Erregimen lokala. Estatuko legeria. Araudi autonomikoa. Araudi forala eta finantzaketa.



The author introduces the legislation that used to regulate municipalities at the time when the Autonomous Community of the Basque Country was constituted, followed by a description of how local regulations evolved in the three major sources of legislative production: the State, the Autonomous Community and the Historical Territories, special attention being paid to the economic regime. The author then briefly describes certain characteristics on the size and population of Basque municipalities, together with the political configuration of town councils. The author then lastly proposes certain conclusions.

Keywords: Municipality. Local Regime. State Legislation. Autonomic regulations. Statutory regulations and finance.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA, EN EL MOMENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE ÉSTA. III. EL MUNICIPIO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA EL PAÍS VASCO. IV. EL MUNICIPIO VASCO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. V. EL MUNICIPIO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA. VI. EL MUNICIPIO EN LA NORMATIVA FORAL. 1. Demarcaciones territoriales. 2. Haciendas locales. VII. LA FINANCIACIÓN DEL MUNICIPIO VASCO. 1. Ingresos tributarios. 2. Transferencias. 3. Endeudamiento. 4. Otros ingresos. 5. Visión comparativa. VIII. DATOS DE CARÁCTER GENERAL SOBRE LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. IX. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCIÓN

La mención a la Comunidad Autónoma Vasca, delimita, con toda precisión, las coordenadas espacio-temporales en las que se ha de encuadrar la exposición que sigue.

La constitución de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV) se produce en virtud de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante EAPV), que, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) del 22 de diciembre siguiente, entró en vigor el 11 de enero de 1980<sup>1</sup>. Así pues, nuestro estudio sobre el municipio se inicia en esta fecha y abarca desde la misma hasta la actualidad.

Desde el punto de vista espacial, obviamente, se estudia el municipio en la CAPV, que está integrado, de acuerdo con el art. 2 EAPV, por los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

---

<sup>1</sup> El EAPV no hace mención a la fecha de su entrada en vigor, por lo que, de acuerdo con el art. 2.1 Código civil, hay que entender que su entrada en vigor se produjo a los veinte días de su completa publicación en el BOE.

## II. REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CAPV, EN EL MOMENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE ÉSTA

En el momento de la constitución de la CAPV ya estaba en vigor la Constitución de 1978 (en adelante CE), de la que, en relación con el municipio, debemos destacar los siguientes preceptos:

1. El art. 137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

2. El art. 140 CE empieza por proclamar la garantía constitucional de la autonomía de los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Para la elección de los alcaldes permite una doble alternativa: la de que sean elegidos por los concejales o directamente por los vecinos<sup>2</sup>. El precepto termina remitiendo a la ley la regulación de las condiciones en las que procederá el régimen de concejo abierto.

3. El art. 142 CE establece el principio de que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La propia CE ya diseña un sistema mixto de financiación de los municipios.

Los preceptos constitucionales mentados, aplicables a los municipios de la CAPV al igual que para los del resto de Estado, diseñan las pinceladas básicas de la futura regulación de los municipios; pero la legislación vigente, al momento de la constitución de la CAPV, era la preconstitucional. Estaba constituida básicamente por:

1. El Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, que tenía su origen en la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, desarrollada por una serie de Reglamentos, entre los que podemos destacar los de Población y Demarcación Territorial, aprobado por Decreto de 17

---

<sup>2</sup> Sobre esta regulación constitucional del régimen electoral local, puede verse, COSCULLUELA MONTANER, Luis, Las elecciones locales, *Tratado de Derecho Municipal I*, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Santiago, AA.VV., Madrid: Cívitas, 1988, pp. 686-734, especialmente. pp. 690-691.



de mayo de 1952; de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952; de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952; de Haciendas Locales e Instrucción de Contabilidad, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952; de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953; de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955; y de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

2. Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local; parcialmente derogada por la Ley 47/1978, de 7 de octubre. Estaban vigentes la Base 47 y las desarrolladas por el RD. 3250/1976, de 30 de diciembre, sobre ingresos de las Corporaciones Locales; RD. 3046/1977, de 6 de octubre, sobre funcionarios públicos locales y otros extremos; y RD. 2725/1977, de 15 de octubre, por el que se dictan normas para la incorporación como funcionarios de la Administración Local de los Secretarios habilitados.

Ni el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 1955 ni la Ley de Bases de 1975 eran compatibles con las profundas innovaciones que la CE introducía en el régimen local. El sistema escuetamente diseñado en la CE estaba basado en el sufragio universal y en el régimen de partidos políticos, mientras que aquéllas preveían la representación orgánica, por terceras partes, a los grupos familiar, sindical y corporativo<sup>3</sup>. No obstante, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, vino a establecer un sistema de elección de los corporativos por sufragio universal, en sintonía con las futuras previsiones constitucionales, ya que su elaboración se produjo mientras se estaba tramitando el proyecto de Constitución<sup>4</sup>.

Por otra parte, los municipios adolecían de una clara insuficiencia de recursos para desempeñar correctamente las competencias que tenían atribuidas<sup>5</sup>.

### III. EL MUNICIPIO EN EL EAPV

El EAPV no contiene una regulación sustantiva relativa al municipio, sino que hace una delimitación de las competencias autonómicas y forales en los términos que seguidamente vamos a exponer. Un reflejo de la relevancia

---

<sup>3</sup> La base segunda de la Ley 41/1975 abría la posibilidad de que los concejales del grupo orgánico familiar fueran elegidos a propuesta de las asociaciones políticas reconocidas al amparo del Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1974. Por otra parte, la base 5 establecía la elección del alcalde por votación secreta efectuada por los concejales, de entre los proclamados candidatos por la Junta Municipal del Censo.

<sup>4</sup> COSCULLUELA MONTANER, V., *Las elecciones...*, op. cit., p. 690.

política que el EAPV atribuye al tema municipal se manifiesta en que la primera de las competencias exclusivas de la CAPV, por el orden en que las cita el art. 10 EAPV, es la relativa a las demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos (en adelante TT.HH.), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del propio EAPV<sup>6</sup>. Es, además, competencia de la CAPV el Régimen Local y Estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 10.4 EAPV en relación con el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE).

El art. 37 EAPV, al que se remite el art. 10.1 del mismo, establece que, en todo caso, los órganos forales de los TT.HH. tendrán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, entre otras, en las siguientes materias:

a) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.

b) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

c) Régimen electoral municipal.

d) Todas aquellas otras que se especifiquen en el EAPV o les sean transferidas.

Por su parte, de acuerdo con el art. 41 EAPV, las relaciones de orden tributario entre el Estado y la CAPV vendrán reguladas por el sistema foral tradicional de Concerto Económico, que deberá acomodarse a una serie de principios y bases (en cuyos detalles no vamos a entrar ahora), en virtud de los cuales, los órganos forales de los TT.HH. podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, un régimen tributario específico; correspondiéndoles, asimismo, la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos

---

<sup>5</sup> El mismo Preámbulo de la Ley 41/1975 reconocía que *la financiación de nuestras Entidades Locales sigue adoleciendo de notorias insuficiencias*. Esta situación precaria se mantendría, una vez vigente la CE, a pesar de que se iban adoptando medidas, incluso legislativas, tendentes a paliarla, como la Ley 42/1980, de 1 de octubre, sobre aprobación y financiación de presupuestos extraordinarios de liquidación de las deudas de las Corporaciones Locales (en virtud de esta Ley, además de otras medidas, el Estado asumía el 50% de la carga financiera –amortización e intereses– de los créditos otorgados a dichas Corporaciones por el Banco de Crédito Local, al amparo de diversos Decretos Leyes).

<sup>6</sup> La misma CE (art. 148.1.2<sup>ª</sup>) prevé que las CC.AA. podrán asumir competencias en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

concertados<sup>7</sup>. El art. 48 del Concierto Económico establece, en su apartado quinto, que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común<sup>8</sup>.

Como puede observarse, las competencias relativas al régimen jurídico de los municipios de la CAPV se encuentran distribuidas entre el Estado (al que se atribuye la legislación básica); la CAPV (que tiene atribuida la competencia genérica *régimen local*); y los TT.HH. (a los que les corresponden las competencias expresamente atribuidas en el EAPV y en la legislación posterior, ya que el art. 37.3.f. del EAPV permite ampliar las competencias de los TT.HH.<sup>9</sup>). A continuación, vamos a exponer los términos en que se encuentra regulado el municipio vasco en estos tres ámbitos normativos.

#### IV. EL MUNICIPIO VASCO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

La legislación básica estatal aplicable a los municipios vascos, al igual que a los del resto del Estado, con las particularidades que luego se dirán, está contenida fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

1. Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Esta Ley<sup>10</sup> define a los municipios como entidades básicas de la organización territorial del

<sup>7</sup> El primer Concierto Económico poststatutario fue aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. El actualmente vigente, aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, declara como tributos concertados la práctica totalidad de los impuestos (*vid.* arts. 6 y ss. del Concierto Económico), lo que tiene su incidencia en la financiación de los municipios de la CAPV, como veremos más adelante.

<sup>8</sup> En base a este título de tutela financiera, la Comisión Arbitral del País Vasco, en su decisión de 10 de abril de 2003, atribuye al TH de Bizkaia (y, por extensión, a las otras dos) la competencia relativa al régimen presupuestario de las Entidades locales.

<sup>9</sup> Así lo hizo la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los Órganos Forales de sus TT.HH. (más conocida por LTH), cuyo art. 7.a) establece que los Órganos Forales de los TT.HH. tienen competencia exclusiva, que la ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, entre otras, en las siguientes materias: a) demarcaciones municipales y supramunicipales que no excedan de los términos del TH (lo que deja vacía de contenido la competencia autonómica del art. 10.1 EAPV); b) redacción y aprobación del Plan foral de obras y servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades locales; c) las establecidas en el art. 41 EAPV y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario; d) régimen de bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales (reproduce el art. 37.3.d. del EAPV); y e) régimen electoral municipal y de Entidades locales menores (se amplía a estos últimos el título competencial al que se refiere el art. 37.3.e. del EAPV).

<sup>10</sup> Sin entrar a exponer todo el contenido de la misma, lo que excedería, con mucho, las pretensiones de este trabajo.

Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1.1). La misma Ley regula los aspectos básicos de los diversos elementos del municipio, como son: el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias<sup>11</sup>; la población, que es el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal (arts. 11 y ss. de la Ley 7/1985); y las reglas básicas a las que responde la organización municipal (arts. 19 y ss. de la Ley 7/1985). Esta Ley diseña también el ámbito competencial del municipio<sup>12</sup>; y regula las relaciones interadministrativas básicamente con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 55 y ss.); la información y participación ciudadanas (arts. 69 y ss.); el estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales (arts. 73 y ss.); régimen de bienes (arts. 79 y ss.); actividades y servicios (arts. 84 y ss.); contratación (art. 88); personal (arts. 89 y ss.); y las Haciendas Locales (arts. 105 y ss.). La Ley 7/1985 ha sido objeto de un amplísimo desarrollo reglamentario<sup>13</sup> y también de diversas modificaciones<sup>14</sup>. La última de las modificaciones se ha producido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, que, además de otras modificaciones de importancia, introduce un régimen específico de organización de los municipios de gran población, para lo que añade un nuevo Título (el X, que comprende los arts. 121 a 138) a la Ley 7/1985. En la CAPV, se han acogido a este nuevo régimen de organización los municipios de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián<sup>15</sup>. La Ley 7/1985 es de plena

<sup>11</sup> El art. 12 Ley 7/1985 define así el término municipal, y en los artículos siguientes se regulan la creación y supresión de municipios y los cambios de denominación de éstos.

<sup>12</sup> Vid. arts. 25 y ss.. Sobre esta cuestión, de evidente trascendencia, me remito a mi trabajo, *Las competencias municipales en la legislación de régimen local*, RVAP, 58, pp. 97-135.

<sup>13</sup> Entre otros, podemos citar: Reglamento de población y demarcación territorial, aprobado por RD. 1960/1986, de 11 de julio; RD. 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales; Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD. 1372/1986, de 13 de junio; RD. 1174/1987, de 18 de septiembre, de régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; RD. 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; RD. 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas.

<sup>14</sup> Como la producida por la Ley 4/1996, de 10 de enero, en relación con el Padrón municipal; Ley 11/1999, de 21 de abril; Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

<sup>15</sup> Como municipios capitales de provincia cuya población es superior a los 175.000 habitantes (art. 121.1.b. de la Ley 7/1985). A corto plazo, no es previsible que se acoja ninguna más, aunque, por población, podrían hacerlo Barakaldo y Getxo, al amparo del apartado d) del art. 121.1 Ley 7/1985; es decir, por decisión del Parlamento Vasco, a iniciativa del respectivo Ayuntamiento y en base a que el municipio en cuestión presenta circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales que habría que precisar.

aplicación a los municipios de la CAPV; sin embargo, su disposición adicional segunda establece que la aplicación de dicha Ley en los TT.HH. de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa se hará sin perjuicio de una serie de peculiaridades<sup>16</sup>, todas ellas aplicables a los TT.HH. De entre ellas debemos destacar la contenida en el núm. 6, según el cual, los TT.HH. del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal, en lo que afecta al régimen económico financiero, en los términos de la Ley del Concierto Económico. En base a esta peculiaridad, los TT.HH. desempeñan un papel de especial relevancia en la financiación de los municipios, como veremos más adelante.

2. Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL). La Ley 7/1985 deroga una serie de leyes en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con la misma<sup>17</sup> y autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un solo texto las disposiciones legales no derogadas, así como para regularizar, aclarar y armonizar las mismas (disposición final primera). El TRRL es el fruto de esta delegación legislativa y las materias que regula son similares a las reguladas en la Ley 7/1985, con una ordenación sistemática también muy parecida. Es de aplicación a los municipios de la CAPV, al igual que a los del resto del Estado<sup>18</sup>.

3. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL). Es también complementaria de la Ley 7/1985 y desarrolla el Título VIII de la misma. Es de aplicación en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los TT.HH. del País Vasco y Navarra (art. 1.2 LHL). La LHL regula el régimen de recursos de las Haciendas de las Entidades locales, que está constituida por los siguientes:

---

<sup>16</sup> Respecto de esta disposición adicional, *vid.* CASTELLS ARTECHE, José Manuel, Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, *Tratado de Derecho Municipal I, op. cit.*, pp. 943-970, esp. pp. 954-961, donde se refiere a su contradicción con el art. 39 Ley 7/1985, y termina diciendo que la radical trascendencia de la disposición adicional *se encuentra en el terminante reconocimiento que de forma manifiesta formula, en relación a la 'especificidad' vasca en aquello que se refiere al régimen local.*

<sup>17</sup> La Ley de Régimen Local, Texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por RD. 3046/1977; Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (sin perjuicio de la vigencia transitoria del régimen de reclamaciones económico-administrativas); Ley 11/1960, de 12 de mayo, por la que se crea y regula la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local; y cuantas otras normas de igual o inferior rango incurran en oposición, contradicción o incompatibilidad con la Ley 7/1985.

<sup>18</sup> La disposición final primera del TRRL establecía que los TT.HH. del País Vasco continuarán conservando su régimen municipal especial en lo que afecta a la materia económico-financiera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico; añadía que la participación de las Corporaciones Locales del País Vasco en los tributos del Estado se determinaría teniendo en cuenta su régimen de concierto económico. Esta disposición fue derogada por la Ley 39/1988 a la que nos referimos a continuación.

a) ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales; c) participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; y h) las demás prestaciones de derecho público. Es de destacar que la LHL sustituye la amplia gama de impuestos locales que existía por los cinco que regula; tres de ellos de obligada exigencia en todos los municipios (Impuesto sobre bienes inmuebles; Impuesto sobre actividades económicas; e Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y los otros dos de carácter voluntario (Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras; e Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana). La LHL regula también el régimen presupuestario de las Entidades locales<sup>19</sup>. Como las materias a que se refiere la LHL se hallan reguladas, para los municipios de la CAPV, en las normativas forales de los respectivos TT.HH, no nos extendemos más en la exposición del contenido de esta Ley y nos remitimos a lo que se dirá al referirnos a la normativa foral.

## V. EL MUNICIPIO VASCO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Como decíamos anteriormente, la competencia genérica en materia de régimen local corresponde a la CAPV (art. 10.4 EAPV), en el marco de las bases establecidas en la legislación estatal y respetando las atribuciones competenciales expresas a favor de los TT.HH.. Esta distribución competencial parece que debería dar como resultado que el grueso del cuerpo normativo regulador del régimen jurídico del municipio fuera producido por la CAPV, en desarrollo de la legislación básica estatal. Sin embargo, no es así, la normativa autonómica reguladora del régimen local es muy escasa y tiene un carácter fragmentario. Está contenido en las siguientes normas:

1. Decreto 271/1983, de 12 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para el cambio de nombre de los municipios del País Vasco. Al amparo de este Decreto, han cambiado de nombre más de cien municipios de la CAPV, adoptando un nombre en euskera o adaptando el que tenían a las reglas gramaticales de *Euskaltzaindia* (Academia de la Lengua Vasca). El Decreto trataba de dar respuesta a las peticiones que se venían formulando en este senti-

---

<sup>19</sup> Arts. 143 y ss., desarrollados por el RD. 500/1990, de 20 de abril.

do<sup>20</sup>. Sobre esta cuestión, la legislación básica estatal (art. 14 Ley 7/1985, declarado básico en la STC 214/1989, de 21 de diciembre) establece que la denominación de los municipios podrá ser, a todos los efectos, en castellano, en cualquier otra lengua española oficial en la respectiva Comunidad Autónoma, o en ambas; y exige, para que los cambios de denominación tengan carácter oficial, que, una vez inscritos en el Registro de Entidades locales (creado por RD. 382/1986, de 10 de febrero), se publiquen en el BOE. El Decreto 271/1983 se vino aplicando pacíficamente, durante casi diez años, hasta que las Juntas Generales de Bizkaia, en virtud de la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio (a la que nos referiremos más adelante) se autoatribuyeron esta competencia en relación con los municipios de Bizkaia (arts. 70 a 72); de igual manera actuó el TH de Gipuzkoa, que, por Norma Foral 4/1995, de 24 de marzo (arts. 44 a 46)<sup>21</sup>, atribuye la competencia para resolver el expediente de cambio de nombre a la Diputación Foral. De este modo, a partir de la entrada en vigor de las citadas Normas Forales, los cambios de nombre de los municipios de Bizkaia los aprueban las Juntas Generales de este TH (que han aprobado 23 cambios de nombre); y de los de Gipuzkoa, la Diputación Foral (que ha aprobado cuatro cambios de nombre)<sup>22</sup>. Por otra parte, los cambios de nombre de los municipios alaveses los sigue aprobando la Administración de la CAPV, ya que en este TH no existe una norma foral reguladora del cambio de denominación de los mismos. Es evidente que, bajo un punto de vista estrictamente jurídico, la situación demanda una solución razonable<sup>23</sup>.

2. Decreto 364/1987, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento para la adopción o modificación de signos distintivos de los Entes locales (se refiere a las banderas, enseñas, escudos, emblemas y otros símbolos distintivos de los municipios y otras Entidades locales). Sin embargo, también en esta materia se ha planteado la cuestión señalada en el párrafo anterior. Así, la Norma Foral 8/1993 atribuye la competencia a las Juntas Generales de Biz-

---

<sup>20</sup> Su Exposición de Motivos comienza señalando que *el reconocimiento del euskera como signo más visible y objetivo de nuestra Comunidad debe impregnar todas las estructuras de su organización y singularmente las que conforman su Administración territorial*.

<sup>21</sup> Esta Norma Foral fue anulada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJPV, de 25 de mayo 1998, y sustituida posteriormente por la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones territoriales de Gipuzkoa, que regula el cambio de nombre en los arts. 35 y 36.

<sup>22</sup> Esta situación es posible en razón de que la CAPV no ha planteado la cuestión competencial y las inscripciones en el Registro de Entidades locales y las publicaciones en el BOE se hacen también sin plantearse esta cuestión.

<sup>23</sup> *Vid.* sobre esta cuestión, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María, La ordenación de la Administración Local Vasca. En *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*, AA.VV., Oñate: IVAP, 1998, pp. 333-373, especialmente. pp. 349-350.

kaia (art. 73) y la Norma Foral 4/1995 a la Diputación Foral de Gipuzkoa (art. 47)<sup>24</sup>. Respecto a los municipios alaveses, al no existir norma foral sobre la materia, se aplica el Decreto 364/1987.

3. Decreto 383/1987, de 15 de diciembre, por el que se crea el Registro de Administración Local de Euskadi. En este Registro (que no tiene carácter constitutivo, sino meramente informativo) se hallan inscritas las Entidades locales de la CAPV<sup>25</sup>.

4. Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Municipal de Euskadi, como foro de encuentro entre los municipios de la CAPV<sup>26</sup>, la Administración de la CAPV y la de los TT.HH. Sus funciones son de carácter consultivo y deliberante.

Finalmente, aunque no se trata de una norma de régimen local, conviene hacer una referencia a la LTH, contiene algunos preceptos relativos a los municipios. Así, el art. 3 proclama que la Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los municipios del País Vasco, para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos. Por su parte, la disposición adicional segunda contiene las tres previsiones siguientes:

a) Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera que legalmente les corresponden sobre sus municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común, sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales de efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes.

b) Los Entes locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.

c) Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes locales se coordinarán y armonizarán con las de los TT.HH. y con la política de endeudamiento de la CAPV en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

---

<sup>24</sup> Materia regulada actualmente en los arts. 37 y 38 Norma Foral 2/2003.

<sup>25</sup> Que también deben estar inscritas en el Registro estatal de Entidades locales; y, además, las de Bizkaia, en el Registro foral de Entidades locales de Bizkaia (creado por el art. 80 Norma Foral 8/1993); y las de Gipuzkoa, en el Registro foral de Entidades locales de Gipuzkoa (creado por el art. 52 Norma Foral 4/1995); y las de Álava en el Registro foral de Entidades locales de Álava (creado por el Decreto Foral 1076/1990, de 3 de julio).

<sup>26</sup> Sus representantes son designados por la Asociación de Municipios Vascos EUDEL.



En conexión con la disposición adicional segunda de la LTH, las sucesivas Leyes por las que se viene aprobando la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la CAPV<sup>27</sup> contienen una curiosa disposición adicional en virtud de la cual, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas *recomienda* a los Órganos forales de los TT.HH. que destinen a los Entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, un porcentaje mínimo, que actualmente es el 53% (en las primeras Leyes de Aportaciones era el 50%) de los recursos disponibles después de atender los compromisos institucionales que se detallan<sup>28</sup> y de practicar una serie de deducciones que también se detallan<sup>29</sup>. A pesar de que se trata de una recomendación (concepto no muy propio de un texto legal) hay que decir que se ha venido cumpliendo por los Órganos forales de los TT.HH.<sup>30</sup>

## VI. EL MUNICIPIO VASCO EN LA NORMATIVA FORAL

La normativa foral se ha de producir necesariamente en las materias atribuidas a la competencia de los TT.HH., las cuales ya las hemos delimitado en el apartado III. Pero no todas estas materias han sido objeto de regulación foral, que se ha centrado básicamente en las demarcaciones territoriales y en las materias relativas a los recursos de las Haciendas locales. Veamos en qué términos se ha producido esta normativa foral.

---

<sup>27</sup> Vid. desde la Ley 7/1985, de 26 de septiembre; o la Ley 5/1991, de 15 de noviembre; hasta la actualmente vigente Ley 6/2002, de 4 de octubre.

<sup>28</sup> Estos recursos disponibles se obtienen deduciendo de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico (recaudación por tributos concertados e intereses líquidos por razón de estos tributos), los siguientes conceptos: ajustes procedentes de la metodología del cupo, que comprende el cupo líquido al Estado, compensaciones de la metodología del cupo, ampliaciones de la Policía Autónoma y traspaso de nuevas competencias a la CAPV; la aportación general a las Instituciones comunes; las deducciones especiales; la valoración de los nuevos traspasos de las Instituciones comunes a los Órganos forales; y el importe del Fondo de solidaridad neto.

<sup>29</sup> Deducción para financiar los traspasos asociados a las Entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las Instituciones forales; deducción para financiar los traspasos de competencias a los Órganos forales efectuadas en el quinquenio anterior; y la deducción por la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA. Estas deducciones se actualizan cada período aplicando un índice de actualización (vid. Disposición adicional cuarta de la Ley 6/2002).

<sup>30</sup> Conviene señalar también que los importes puestos a disposición de los municipios, de acuerdo con la metodología expuesta, durante el ejercicio, están sujetos a liquidación una vez finalizado el ejercicio, de acuerdo con los datos reales de la recaudación, por lo que se comparten los riesgos de ésta.

## 1. Demarcaciones territoriales<sup>31</sup>

La regulación vigente para Bizkaia se halla contenida en la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia; y para Gipuzkoa, en la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones territoriales de Gipuzkoa<sup>32</sup>. Aunque no se trata de normas que tengan un idéntico contenido, los aspectos más importantes de su regulación podrían sintetizarse del siguiente modo:

a) El objeto es la regulación del territorio de los municipios, procurando la adaptación de su dimensión territorial a las exigencias de racionalidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos de carácter local<sup>33</sup>.

b) Se regulan las alteraciones de términos municipales que pueden producirse por distintas causas. Es de destacar que, para evitar la proliferación de segregaciones que den lugar a pequeños municipios poco viables desde cualquier consideración razonable, se exige que los municipios resultantes de la segregación cuenten con una población superior a 2500 habitantes<sup>34</sup>.

c) El deslinde de términos municipales tiene también una detallada regulación<sup>35</sup>.

d) La Norma Foral vizcaína 8/1993 regula un procedimiento de corrección de enclaves<sup>36</sup>, para procurar la continuidad territorial del municipio.

e) Las Entidades locales menores (de ámbito territorial inferior al municipal, constituidas para la administración descentralizada de núcleos de

---

<sup>31</sup> En la legislación estatal, esta materia se halla regulada en los arts. 12 a 14 Ley 7/1985; arts. 2 a 11 TRRL; y arts. 1 a 50 Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales.

<sup>32</sup> En Álava no hay una norma foral similar, reguladora de esta materia. Conviene señalar también que el título competencial *demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites provinciales* ha servido de base para que las Juntas Generales de Bizkaia regulen, mediante Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia, las mancomunidades de municipios y los consorcios de Bizkaia (no obstante ser, ambas figuras, de naturaleza asociativa, y no Entidades de carácter territorial). Una institución tradicional, también de carácter asociativo, que pervive en el TH de Álava es la Hermandad de servicios, cuyo régimen jurídico se halla regulado en la Norma Foral 61/1989, de 20 de noviembre. Otra institución tradicional alavesa, de ámbito supramunicipal, aunque, en este caso, de naturaleza equiparable a la de comarca, es la Cuadrilla, cuyo régimen jurídico se halla regulado en la Norma Foral 63/1989, de 30 de diciembre.

<sup>33</sup> Con diversas formulaciones, art. 1 Norma Foral 8/1993 y art. 2 Norma Foral 2/2003.

<sup>34</sup> Arts. 20 y ss. de la Norma Foral 8/1993 y arts. 5 y ss. de la Norma Foral 2/2003. Conviene señalar que, entre 1982 y 1994 se produjeron 15 segregaciones de municipios en Bizkaia y 6 en Gipuzkoa.

<sup>35</sup> Arts. 6 y ss. de la Norma Foral 8/1993 y arts. 17 y ss. de la Norma Foral 2/2003.

<sup>36</sup> Arts. 51 y ss. Se entiende por enclave territorial la porción aislada de terreno situada, en su integridad, dentro de la demarcación de un municipio y sometida a la competencia de otro municipio.

población distintos y separados del núcleo que aloja la capitalidad del municipio correspondiente) tienen una amplia regulación en ambas Normas Forales<sup>37</sup>, lo que, a primera vista, puede parecer sorprendente, ya que, en Gipuzkoa no existe este tipo de Entidades locales y, en Bizkaia, las cuatro que hay están ubicadas en el municipio de Orduña. Ambas Normas Forales exigen, para la constitución de una Entidad menor, contar con una población superior a 500 habitantes<sup>38</sup>.

f) Asimismo, el nombre; el escudo, bandera y demás signos distintivos; la capitalidad del municipio y el Registro Foral de Entidades Locales son objeto de regulación en ambas Normas Forales<sup>39</sup>.

## 2. Haciendas locales

El régimen jurídico de los recursos de los municipios se halla regulado en las respectivas Normas Forales de Haciendas Locales<sup>40</sup>, las cuales, con alguna excepción a la que luego nos referiremos, tienen un contenido bastante similar. Dichas Normas Forales enumeran los recursos de las Haciendas locales, que son los mismos que se citan en el art. 2 LHL (y que los hemos enumerado en el apartado IV.3), con las siguientes dos salvedades: no se hace mención a los recargos sobre los impuestos de la Comunidad Autónoma y de otras Entidades locales, y el apartado c) del art. 2.1 LHL (participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas) se sustituye por la mención a *las participaciones en los tributos concertados, no concertados y demás ingresos públicos*. A continuación, se regula el régimen de algunas de las categorías de ingresos o recursos enumerados (ingresos de derecho privado; tributos propios, especialmente, tasas y contribuciones especiales; subvenciones; precios públicos; y las operaciones de crédito<sup>41</sup>). Conviene señalar que cada uno de los impuestos locales está regulado en su correspondiente Norma Foral singular, a diferencia del criterio sistemático seguido por el legislador estatal (que regula todos ellos en la LHL). Del mismo modo, el régimen presupuestario de los

<sup>37</sup> Arts. 58 a 69 Norma Foral 8/1993 y arts. 24 a 33 Norma Foral 2/2003.

<sup>38</sup> Las Entidades locales menores, denominadas concejos, tienen una gran tradición en Álava, donde hay más de 300, y tienen una regulación específica en la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del TH de Álava.

<sup>39</sup> Arts. 70 y ss. de la Norma Foral 8/1993 y arts 34 y ss. de la Norma Foral 2/2003.

<sup>40</sup> Norma Foral 5/1989, de 30 de junio, para Bizkaia; Norma Foral 41/1989, de 19 de julio para Álava; y Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, para Gipuzkoa.

<sup>41</sup> La Norma Foral vizcaína 5/1989 regula también la participación de los municipios vizcaínos en los tributos concertados (que la establece en el 54,31% de los recursos disponibles del TH de Bizkaia, v art. 40.2); mientras que las otras dos la remiten a su normativa específica, a la que luego nos referiremos.

municipios vascos se encuentra regulado en sus respectivas Normas Forales<sup>42</sup>, las cuales contienen el régimen jurídico aplicable a los Presupuestos Generales de la Entidad, a la tesorería, a la contabilidad y al control interventor.

## VII. LA FINANCIACIÓN DEL MUNICIPIO VASCO

La financiación de los municipios de la CAPV procede, como hemos dicho, de los recursos que se enumeran en el 2 de las respectivas Normas Forales de Haciendas Locales. A los efectos de analizar dicha financiación, clasificamos las fuentes de las que procede en los siguientes cuatro grupos: ingresos tributarios, transferencias, endeudamiento y otros ingresos.

### 1. Ingresos Tributarios

Dentro de este apartado de los ingresos tributarios se incluyen los ingresos por tributos propios (los cinco impuestos locales, las tasas y las contribuciones especiales), así como los ingresos por precios públicos y otros ingresos públicos (es decir, los que se incluyen en los Capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos)<sup>43</sup>.

Los ingresos por este concepto supusieron, para los municipios de la CAPV, el 40,7% del total de sus ingresos en el año 2002. Bien es cierto que el peso relativo de los mismos en los ingresos totales que financian la actividad de los municipios vascos varía considerablemente en función del tamaño (población) del municipio. Así, el peso relativo de los ingresos tributarios, en función de la población del municipio, previa clasificación de los municipios por estratos de población, es la siguiente<sup>44</sup>:

---

<sup>42</sup> Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Bizkaia; Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Gipuzkoa; Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Álava.

<sup>43</sup> Como puede observarse, no todos los ingresos que se incluyen en esta categoría pueden calificarse estrictamente de tributarios (aunque son los que claramente predominan). Sin embargo, no es fácil separar en el Capítulo III de ingresos los que tienen origen tributario (tasas y contribuciones especiales) y los que no lo tienen (precios públicos y otros ingresos públicos). Incluimos todos ellos en esta tipología de ingresos, ya que, con los datos que disponemos, no podemos desagregar los ingresos del Capítulo III que no tienen origen tributario.

<sup>44</sup> Los datos que se manejan en este apartado están tomados de *Análisis presupuestario del Sector Público Municipal de Euskadi, 2000-2002*, elaborado y distribuido por la Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras, del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco. Utilizamos también la misma clasificación de los municipios de la CAPV por estratos de población.

Municipios de hasta 1000 habitantes (en adelante estrato 1) .....	24,9%
Municipios con población comprendida entre 1001 y 5000 hab. (estrato 2) .....	37,3%
Municipios con población comprendida entre 5001 y 20000 hab. (estrato 3) .....	40,9%
Municipios con población superior a 20000 hab., excluidos capitales (estrato 4) .....	39,8%
Capitales de TH (estrato 5) .....	43,4%

Dentro de esta tipología de ingresos, la importancia relativa de los distintos impuestos (en porcentaje sobre el total y para el año 2002) es la siguiente:

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) .....	19,87%
Impuesto sobre actividades económicas (IAE).....	10,47%
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM).....	8,62%
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).....	10,06%
Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de nat. urb. (IIVT NU).....	2,58%
Tasas y otros ingresos públicos.....	48,4% <sup>45</sup>

## 2. Transferencias

Incluimos dentro de este concepto tanto las transferencias corrientes como las de capital (Capítulos IV y VII del Presupuesto de ingresos) y de cualquier procedencia. Suponen, en datos del año 2002, un 47% de los ingresos de los municipios de la CAPV. Sin embargo, como en el caso anterior, su peso relativo es distinto según el estrato de población al que pertenezca el municipio. Así, para los municipios del estrato 1 (de hasta 1000 habitantes) suponen el 58,7% de sus ingresos; para los del estrato 2, el 46,9%; para los del estrato 3, el 44,6%; para los del estrato 4, el 48,9%; y para las capitales de los TT.HH., el 46%.

Dentro de estas transferencias, lo que reciben los municipios de la CAPV por su participación en la recaudación por tributos concertados (manejando siempre datos del 2002) representa aproximadamente el 75%. En consecuencia, las transferencias por su participación en los tributos concertados viene a representar el 35,25% del total de los ingresos de los municipios, por lo que tienen un peso relativo algo inferior a los que hemos denominado ingresos tributarios (Capítulos I, II y III de ingresos). Estos ingresos por tributos concertados son los que proceden del porcentaje de recursos disponibles que la Ley de Aportaciones *recomienda* a los TT.HH. que distribuyan entre los municipios de su respectivo ámbito territorial. Dada la importancia de esta fuente de financiación

<sup>45</sup> En este concepto se incluye una amplia gama de ingresos, entre los que tienen mayor importancia la tasa por abastecimiento de agua (aprox. 13%); tasa por recogida de basuras (11,1%) y la tasa por alcantarillado (4,5%). *Vid. Análisis presupuestario...*, *op. cit.*, cuadro nº 18.

municipal, vamos a exponer, brevemente, los criterios en base a los cuales se distribuye, en cada TH, la cantidad destinada a los municipios por su participación en los ingresos por tributos concertados.

En Álava, tienen regulación separada, por un lado, el Fondo Foral de financiación de las Entidades locales<sup>46</sup>, que constituye un recurso ordinario de las Haciendas locales, al que se destina aproximadamente el 50% de los recursos disponibles; y, por otro, el Plan Foral de obras y servicios<sup>47</sup>, al que se destina el 3,7% de los recursos disponibles (se trata de recursos afectados a la promoción de obras y servicios concretos). Del Fondo Foral de financiación de las Entidades locales se destina una cantidad fija a las Cuadrillas. El resto se divide en participación básica y participación complementaria. La básica (el 27% del total del Fondo) se distribuye en función de la prestación, en cada núcleo de población, de una serie de servicios públicos locales (agua potable, saneamiento, alumbrado público, centro social, recogida de residuos sólidos urbanos e infraestructura urbanística de escuelas y consultorios médicos). Se determina la cantidad resultante para cada servicio, la cual se distribuye del siguiente modo: el 70% en función del índice de población de cada núcleo en que se presta el servicio y el 30% en función del índice de dispersión (determinada la cantidad correspondiente a cada servicio, en cada núcleo de población, la misma se destina al Concejo, Ayuntamiento o Cuadrilla, según cuál de ellos presta efectivamente el servicio). De la participación complementaria, se distribuye una cantidad fija a cada Ayuntamiento y el resto de acuerdo con el siguiente criterio:

El 59% en proporción a la población de derecho de cada municipio.

El 5% en función del esfuerzo fiscal *per cápita* de cada municipio, ponderada por su población de derecho.

El 12,25% entre los Ayuntamientos de más de 1000 habitantes, en función de su población de derecho.

El 9,5% para Ayuntamientos de más de 5000 habitantes, en función del mismo criterio.

El 9,25% para Ayuntamientos de más de 15.000 habitantes, con idéntico criterio.

El 5% para Ayuntamientos demás de 50.000 habitantes, con el mismo criterio<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Regulada por la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, y la Norma Foral 26/1997, de 25 de septiembre, que modifica la anterior.

<sup>47</sup> Regulado en la Norma Foral 14/1997, de 24 de abril.

<sup>48</sup> Se prevén también cantidades adicionales para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y otras Entidades locales, en los términos que se establezcan en la normativa foral presupuestaria.

En Bizkaia, se distribuye entre los municipios el 54,31% de los recursos disponibles del TH Bizkaia<sup>49</sup>. Esta cantidad integra el Fondo Foral de financiación municipal (*Udalkutxa*), cuya dotación presupuestaria, para cada ejercicio, se concreta en la Norma Foral de Presupuestos Generales del TH. De este Fondo<sup>50</sup>, se destina una cantidad fija para Bilbao (la resultante de actualizar la cantidad de 171.684.877 euros, aplicando para años sucesivos, a partir del año base 2002, la variación porcentual que tuviere el Fondo). Cada uno del resto de los municipios de Bizkaia recibe, en función de sus necesidades mínimas, una asignación de 81.137 euros. La cantidad restante se distribuye entre todos los municipios vizcaínos, excepto Bilbao, con arreglo a los siguientes criterios:

El 80% en función del número de habitantes de derecho de cada municipio.

El 13% en función del criterio anterior ponderado por el esfuerzo fiscal municipal<sup>51</sup>.

Del 7% restante, el 60% se distribuirá en función del número de unidades escolares de educación primaria, infantil y especial existentes en los centros públicos cuyos inmuebles pertenezcan a los municipios; el 4% en función de las playas; el 18% en función del paro; y, el otro 18%, en función de la dispersión.

En Gipuzkoa, de acuerdo con la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre (y los preceptos de la normativa presupuestaria que sean de aplicación<sup>52</sup>), se dota un único Fondo Foral de financiación municipal con el 53% de los recursos disponibles, el cual se distribuye del siguiente modo<sup>53</sup>:

El 1,2% para garantizar unos importes fijos a municipios pequeños (con población inferior a 1.100 habitantes).

El 90% en proporción a los habitantes del municipio.

El 2,5% para Donostia-San Sebastián, en atención a su capitalidad.

---

<sup>49</sup> Concepto sobre el que nos remitimos a lo expuesto al referirnos a la Ley de Aportaciones y al art. 40.2 Norma Foral 5/1989.

<sup>50</sup> Del que el 0,75% del mismo se detrae para destinarlo a imprevistos y el 0,15% para la financiación de la Asociación de municipios EUDEL.

<sup>51</sup> Para cuyo cálculo se tomarán en cuenta los datos correspondientes al penúltimo año a aquél al que se refiere la participación en los tributos concertados. Se entenderá por esfuerzo fiscal municipal el que para cada ejercicio determinen las Normas Forales de Presupuestos Generales del TH de Bizkaia, en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos locales.

<sup>52</sup> Para el ejercicio actual, *vid.* art. 26 Norma Foral 22/2003, de 19 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del TH de Gipuzkoa para el año 2004, donde se establece una dotación de 302.214.220 euros para el Fondo Foral de financiación municipal, en concepto de participación en los recursos del Concierto Económico.

<sup>53</sup> Previa deducción del 0,15% del mismo, que se destina a la financiación de la Asociación de municipios EUDEL.

El 3% en proporción inversa a la renta de cada municipio ponderada por el número de habitantes de derecho.

El 3,5% en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada municipio, ponderado por el número de habitantes de derecho.

### **3. Endeudamiento**

Esta fuente de financiación está constituida por los fondos recibidos en concepto de crédito, que pueden instrumentarse mediante emisión pública de deuda; contratación de préstamos o créditos; cualquier otra apelación al crédito público o privado; y por la conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Desde el punto de vista contable, se trata del Capítulo IX del Presupuesto de ingresos (variación de pasivos financieros). En datos del 2002, los Ayuntamientos de la CAPV obtuvieron vía endeudamiento el 5,9% de sus ingresos. La importancia relativa de este concepto, en el total de ingresos de los municipios vascos, fue descendiendo hasta el año 2001 (en el que suponía el 2,9% de los ingresos, mientras que en 1997 suponía el 5,2%)<sup>54</sup>, pero ha vuelto a repuntar en el año 2002 (lo mismo que la deuda viva).

### **4. Otros ingresos**

Incluimos en este concepto los ingresos patrimoniales, la enajenación de inversiones reales y la variación de activos financieros (Capítulos V, VI y VIII del Presupuesto de ingresos). La importancia relativa de esta fuente de ingresos es también escasa (6,5% del total, en datos del año 2002), en el conjunto de los ingresos de los municipios de la CAPV, y varía en función del estrato de población al que pertenezca el municipio. Así, de menor a mayor población, para los del estrato 1 supone el 8,6% del total de sus ingresos; para los del estrato 2, el 7,4%; para los del estrato 3, el 7,2%; para los del estrato 4, el 7,3%; y para los del estrato 5, el 3,5%.

### **5. Visión Comparativa**

Si comparamos la estructura de ingresos de los municipios de la CAPV con los del conjunto del Estado<sup>55</sup>, observamos notables diferencias. A nivel de

---

<sup>54</sup> Vid. *Análisis presupuestario...*, op. cit., pp. 8 y ss. Curiosamente, es en el estrato 1 (municipios de mil o menos habitantes) donde más importancia relativa tiene esta fuente de ingresos, con un 7,8% del total.

<sup>55</sup> Para lo que utilizamos datos del año 2001 (último ejercicio para el que se disponen datos del Estado), de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, del Ministerio de Economía y Hacienda, vid. *Análisis presupuestario...*, op. cit., p. 9.



Estado, la principal fuente de ingresos está constituida por los tributarios (Capítulos I, II y III de ingresos), que representan el 49.6% del total de ingresos (para los municipios de la CAPV representan el 41%); mientras que para los municipios de la CAPV la principal fuente de ingresos son las transferencias (el 50,8% del total, lo que para los municipios del Estado representa el 36,7%). El peso relativo del endeudamiento en los municipios del Estado (7,1% del total de ingresos), es notablemente superior del que representa para los municipios de la CAPV. La importancia relativa del concepto “otros ingresos” es similar en ambos casos.

Por otra parte, si comparamos la estructura de gastos se observa que las diferencias no son de tanta magnitud. Los gastos corrientes tienen un mayor peso relativo en los municipios de la CAPV (63,4%) que en el Estado (59,9%); mientras que éstos están ligeramente por encima de aquéllos en el peso relativo de las inversiones reales (21,7% frente al 21,4%), carga financiera (8,8% frente al 6,2%) y otros gastos (9,6% frente al 9,1%)<sup>56</sup>.

### VIII. DATOS DE CARÁCTER GENERAL SOBRE LOS MUNICIPIOS DE LA CAPV

Para terminar, vamos a dar algunos datos de carácter general, cuya comprensión y visualización no ofrece mayor dificultad, que nos ayudarán a delimitar la configuración actual de los municipios vascos<sup>57</sup>.

La CAPV tiene una población de 2.082.587 habitantes, una superficie de 7.234,8 kilómetros cuadrados y 250 municipios (51 en Álava, 111 en Bizkaia y 88 en Gipuzkoa); lo que da lugar a que cada municipio vasco tiene, por término medio, 8.330 habitantes y una extensión de 28,94 kilómetros cuadrados. Si comparamos estos datos con los del conjunto del Estado, tenemos que cada municipio español tiene, por término medio, 4.874 habitantes y 62,41 kilómetros cuadrados de extensión<sup>58</sup>. En consecuencia, el municipio vasco, por término medio, tiene más población en una menor extensión de territorio que el municipio español.

Centrándonos ahora en los municipios de la CAPV, se pueden observar grandes diferencias entre unos y otros, tanto en lo que se refiere a su extensión ter-

<sup>56</sup> También datos del año 2001, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, del Ministerio de Economía y Hacienda, *vid. Análisis presupuestario...*, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

<sup>57</sup> Están tomados del *Anuario Vasco de Estadística*, correspondiente al año 2003, del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

<sup>58</sup> En el Estado hay 8.108 municipios, una población de 39.519.200 habitantes y una extensión de 505.988 kilómetros cuadrados.

ritorial como a su población. Así, tenemos municipios como Valdegovía (con más de 244 kilómetros cuadrados de extensión) y Arakaldo o Ubide (que no llegan a 3 kilómetros cuadrados); y, por otro lado, municipios como Bilbao (con más de 350.000 habitantes) y Orexa (que no llega a 100 habitantes). La heterogeneidad de los municipios vascos, desde el punto de vista de su población (que es la variable de mayor relevancia, sin duda) se puede visualizar con claridad en la siguiente clasificación de los municipios de la CAPV por estratos de población:

Municipios con población igual o inferior a 500 habitantes .....	67
Municipios con población comprendida entre 501 y 2.000 habitantes .....	85
Municipios con población comprendida entre 2.001 y 5.000 habitantes .....	33
Municipios con población comprendida entre 5.001 y 10.000 habitantes .....	25
Municipios con población comprendida entre 10.001 y 25.000 habitantes .....	25
Municipios con población comprendida entre 25.001 y 50.000 habitantes .....	8
Municipios con población superior a 50.000 habitantes .....	7

Como puede comprobarse, 152 municipios (más del 60% de los 250 existentes) tienen menos de 2.000 habitantes, lo que refleja el reducido tamaño de la mayor parte de los municipios de la CAPV.

La configuración política de los municipios de la CAPV, tras las últimas elecciones municipales, celebradas el 25 de mayo de 2003, en función del número de alcaldes y concejales que obtuvo cada partido político o coalición es la siguiente<sup>59</sup>:

Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV).....	92 alcaldes (628 concejales)
Eusko Alkartasuna (EA) .....	5 alcaldes (103 concejales)
Coalición EAJ-PNV/EA .....	88 alcaldes (870 concejales)
Aralar .....	1 alcalde (30 concejales)
PSE-EE/PSOE.....	15 alcaldes (296 concejales)
Partido Popular (PP) .....	8 alcaldes (232 concejales) <sup>60</sup>

<sup>59</sup> Obviamente, lo que se quiere dar aquí es una visión muy general del color político de los municipios de la CAPV, para lo que entendemos que pueden ser útiles los datos que ofrecemos.

<sup>60</sup> A los datos expuestos hay que añadir que candidaturas no integradas (al menos formalmente) en partidos políticos obtuvieron 36 alcaldes (en municipios de escasa población, salvo alguna excepción) y que están pendientes de constituir cinco Ayuntamientos. Como dato adicional, se debe señalar que Izquierda Unida (IU-EB) tiene 79 concejales, aunque no tiene ningún alcalde.

Dejando a un lado a los ediles que no proceden de candidaturas no integradas por partidos políticos (cuya tendencia política no siempre es fácil de precisar), los datos expuestos nos revelan un claro predominio nacionalista en los Ayuntamientos de la CAPV. Así, las formaciones nacionalistas (EAJ-PNV, EA y Aralar) tienen 186 alcaldes y 1.631 concejales; mientras que los no nacionalistas (PSE-EE/PSOE y PP) tienen 23 alcaldes y 528 concejales. Sin embargo, en cuanto al número de votos en las últimas elecciones municipales, las diferencias no son tan rotundas (547.588 votos para las formaciones que hemos denominado nacionalistas, frente a 464.946 votos para los no nacionalistas).

Teniendo en cuenta la variabilidad del panorama político en la CAPV, un estudio de la evolución de la composición política de los Ayuntamientos excede, con mucho, las pretensiones de este trabajo. Sin embargo, como mera pincelada, puede tener algún interés la comparación del número de electos de las distintas formaciones políticas en relación con los obtenidos en las anteriores elecciones municipales (las de 1999). Los resultados, salvo error, son los siguientes:

EAJ-PNV y EA, considerados conjuntamente, pasan de 1.135 a 1.601 concejales.  
 PSE-EE/PSOE pasa de 243 a 296 concejales.  
 PP pasa de 223 a 232 concejales.  
 Aralar, que no compareció en 1999, pasa de 0 a 30 concejales.  
 IU-EB pasa de 26 a 79 concejales.

La exposición de los datos que preceden quedaría incompleta si no se añade que la formación Herri Batasuna (HB)- Euskal Herritarrok (EH) no concurrió a las elecciones de 2003, habiendo obtenido 679 concejales en 1999, lo que puede explicar el incremento del número de corporativos obtenidos por algunas formaciones políticas en las últimas elecciones de 2003.

## IX. CONCLUSIONES

1. Al constituirse la CAPV, el régimen jurídico de los municipios vascos estaba integrado por legislación estatal preconstitucional. Sin embargo, el Estado ha ido modificando dicha legislación (tanto la básica como la reglamentaria de desarrollo) y adaptándola a los principios constitucionales. Actualmente, la normativa estatal reguladora del régimen local forma un cuerpo normativo completo, que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, hace innecesaria una regulación autonómica (los Ayuntamientos no la necesitan, ya que pueden actuar, en todos los aspectos, con la legislación estatal, básica o de aplicación supletoria) que no sea para regular, de manera distinta, aspectos del régimen

local que no formen parte de la legislación básica estatal. Bien es cierto que ésta reconoce ciertas peculiaridades a los municipios de la CAPV.

2. La incidencia normativa de las instituciones comunes de la CAPV en los municipios vascos es muy escasa, puesto que la normativa autonómica de régimen local es escasa, de carácter fragmentario, formada por cuatro Decretos de escasa aplicación, con un contenido normativo que, en su mayor parte, los TT.HH. han incorporado a normas forales que son las que están siendo aplicadas. El Parlamento Vasco no ha desarrollado el potencial normativo que le ofrece la competencia autonómica en materia de régimen local.

3. Las instituciones forales de los TT.HH. han regulado, de una manera completa el régimen jurídico de las demarcaciones territoriales y de los recursos de los municipios vascos. La necesidad de resolver normativamente algunas cuestiones, como los enclaves territoriales de un municipio en territorio de otro y la equitativa distribución de la recaudación por tributos concertados, ha incidido, sin duda, en esta producción normativa.

4. El municipio vasco tiene una gran dependencia financiera del exterior; es decir de transferencias procedentes de otras entidades, especialmente de las Diputaciones Forales. Los recursos propios apenas llegan a la mitad de los que integran la Hacienda municipal.

5. Los municipios de la CAPV son, en general, de reducida dimensión, tanto territorial como en población (más de un 60% de ellos tienen menos de 2.000 habitantes), lo que exige su agrupación para la prestación eficiente de muchos servicios a los vecinos.

6. En general, en los municipios de la CAPV predominan claramente los corporativos nacionalistas, aunque dos de las tres capitales tienen alcalde no nacionalista.

# **EL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. HISTORIA, TRADICIÓN Y PRINCIPIOS**

Municipalities in the Statutory Community of Navarre.  
History, tradition and principles

Udalerría Nafarroako Foru Erkidegoan.  
Historia, ohitura eta printzipioak

Juan Cruz ALLI ARANGUREN  
Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

El régimen local medieval fue adaptado al derivado del uniformismo liberal a partir de la Ley de 1841 y, posteriormente, al Estatuto Municipal por el R.D.L. de 4 de noviembre de 1925. En ambas normas se reconoció a la Diputación una jerarquía sobre los municipios que se manifestó en numerosos actos de control, incluida la revisión de sus actos en vía dealzada. El Reglamento de Administración Municipal de 1928 fue el código de la vida local en el que se plasmaron todas las peculiaridades históricas mantenidas y acreditó la sumisión de la vida local a la superior autoridad de la Diputación. A partir del artículo 46 LORAFNA se estableció un nuevo régimen basado en el concepto constitucional de autonomía local, regulado por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio.

Palabras clave: Municipio. Comunidad Foral de Navarra. Historia Contemporánea. Diputación Foral de Navarra. Régimen local.



Erdi Aroko erregimen lokala 1841eko legetik berdintasun liberaletik ondorioztatu zenera egokitu zen, eta beranduago, 1925eko azaroak 4ko R.D.L.-ko udalerriko Estatututik ondorioztatu zenera. Bi arauetan aldundiari onartu zitzaion udalerrien gaineko jerarkia eta hau hainbat kontrol ekintzetan islatu zen, gorako bidean ekintzen berrikuspena barne. 1928ko udalerriko administrazioaren arautegia bertako bizitzako kodea izan zen, bertan izandako berezitasun historiko guztiak irudikatu ziren eta aldundiaren autoritate gonerena bertako bizitzako mendetasuna ziurtatu zuen. LORAFNA-ren 46. artikulua erregimen berri bat ezarri zuen, uztailak 2ko 6/1990 Foru Legean araututako lekuko autonomia konstituzionalaren kontzeptuan oinarritua.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Nafarroako Foru Erkidegoa. Historia Garaikidea. Nafarroako Foru Aldundia. Erregimen lokala.



The medieval local regime was adapted to that derived from liberal uniformity as from the 1841 Law and, later on, from that derived of the Municipal Statute in the Royal Decree dated 4<sup>th</sup> November 1925. Both norms recognised a hierarchy for the Diputations over municipalities that took shape in the form of numerous acts of control, including the revision of municipalities' decisions by means of administrative action. The Regulation of the 1928 Municipal Administration was the code that regulated local life in which all the maintained historical peculiarities were reflected. This Regulation reflected the submission of

local life to the superior authority of the Diputation. Based on Article 46 of the Navarran Law Regulating Statutory Action, a new regime based on the constitutional concept of local autonomy was established, regulated by Statutory Law 6/1990, dated 2<sup>nd</sup> July.

Keywords: Municipality. Statutory Community of Navarre. Contemporary History. Statutory Diputation of Navarre. Local Regime.

## SUMARIO

I. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA AL ORDEN LIBERAL Y LA LEY DE 19 DE AGOSTO DE 1841. II. LA LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925 Y EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE 1928. III. LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA DEL RÉGIMEN LOCAL. IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA A LA CONSTITUCIÓN DE 1978. 1. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. 2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra. V. LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA. 1. Los municipios. 1.1. Características. 1.2. Régimen. 2. Los Distritos administrativos. 3. Los Concejos. 3.1. Características. 3.2. Régimen. 4. Las Agrupaciones tradicionales. 5. Las Agrupaciones. 6. Las Mancomunidades. 6.1. Características. 6.2. Régimen. VI. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA. VII. BIENES. VIII. CONTRATACIÓN. IX. HACIENDAS LOCALES. 1. Ley Foral 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. 2. El Fondo de Participación de las Haciendas Locales. X. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

El régimen local vigente en la Comunidad Foral de Navarra es consecuencia de un largo proceso evolutivo desde el Antiguo Régimen. La crisis del orden plural de aquél se produjo con el uniformismo del régimen liberal, que puso fin al modelo austriaco de Monarquía policéntrica para incrementar el centralismo que había instaurado el Despotismo ilustrado de la Casa de Borbón. El régimen constitucional hizo desaparecer las instituciones del Reino de Navarra por medio de un proceso de adaptación que se plasmó en la llamada Ley confirmatoria de los fueros de 1839 y, en el caso de Navarra, en la de 16 de agosto de 1841. En ella se hicieron referencias expresas al régimen local manteniendo la uniformidad organizativa, con excepciones en cuanto al orden de los bienes y financiero, poniendo en manos de la Diputación provincial unas facultades de las que carecían en el resto del Estado.

La adaptación de las instituciones navarras a los cambios del régimen local se ha ido produciendo cada vez que este ha experimentado una renovación en el resto del Estado. Fue el caso del Estatuto Municipal de 1924, por medio del acuerdo plasmado en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. La



Constitución de 1978 y la nueva configuración del Estado afectaron al ámbito territorial con el reconocimiento de la autonomía local. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 fue el medio para adaptar el régimen foral a los principios constitucionales. En el orden local por medio de algunas normas transitorias hasta la promulgación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra.

El estudio del régimen local navarro nos muestra tres características: una escasa normación histórica, una falta de principios y casuismo en las regulaciones. Todo ello justificado por la existencia de fueros y costumbres locales. Como expuso ILARREGUI, *el origen de los municipios de Navarra, su régimen administrativo, y manera de funcionar, están envueltos en las más densas tinieblas. Ni en los fueros particulares de los pueblos, ni en el general de la provincia, se encuentran noticias suficientes para ilustrar esta materia*<sup>1</sup>.

a) Escasa normación histórica.

El predominio del fuero y norma local consuetudinaria lo demuestra la trayectoria histórico-legislativa del Reino. El régimen local fue una de las competencias propias de las instituciones de Navarra y se manifestó en muy pocas normas para tantos siglos de historia, lo que dificulta el conocimiento e impide poder formular una teoría general del régimen local histórico.

Además de los Fueros municipales, las fuentes del Derecho local navarro histórico son las Ordenanzas de las Cortes de Pamplona de 1547 (Ley XX, Título X, Libro I de la Novísima Recopilación) y las Leyes de las Cortes. Las más relevantes por su mayor generalidad son la XXVII de 1794-1797 sobre Concejos abiertos y Juntas de Veintena<sup>2</sup>, LX de 1817-1818 sobre régimen de los núcleos inferiores a ochenta vecinos a gobernar por las Juntas de Quincena y los de hasta cincuenta habitantes por Oncena<sup>3</sup>, XCIV para la formación de Docenas

<sup>1</sup> ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de la modificación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1872, pp. 34-35.

<sup>2</sup> *Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres estados del Reino de Navarra*, II, Biblioteca de Derecho Foral III-2, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964, pp. 59-60, a fin de superar los alborotos y la falta de libertad en las votaciones y por la falta de respeto hacia las personas de gobierno: *...y conociendo estos daños [...] y siendo estos tan comunes y generales no sólo en las repúblicas que últimamente lo exponen, sino también en todas las del Reino de mediana población, que frecuentemente se origina por la mucha concurrencia de gente poco subordinada, hemos considerado que esos y otros males que resultan de los Concejos pueden cortarse de raíz sustituyéndolos en Veintenas en los pueblos de algún vecindario, para que estas se traten, y resuelvan, solamente aquellas cosas que practican en Concejo*. VÁZQUEZ DE PRADA, V. (Dir.) y USUNÁRIZ GARAYOA, J. M. (Coor.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*, II, 1624-1829, Pamplona: Eunsa, 1993, p. 532. *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829), Libro 14 (1795)*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1995, p. 201.

<sup>3</sup> *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 281-282.

o Veintenas en todos los pueblos según el vecindario<sup>4</sup>. La ley VIII de 1828-1829 declararon sin efecto las Reales Cédula y Orden de 20 de diciembre de 1823 y 4 de octubre de 1825 sobre renovación y clasificación de Ayuntamientos<sup>5</sup>, la XXV sobre administración de los propios, rentas y expedientes de los pueblos<sup>6</sup>, y la XXVII con las reglas y método para las insaculaciones en los pueblos<sup>7</sup>.

Para conocer el Derecho local del Reino se requiere acudir a las Ordenanzas del Consejo Real de Navarra<sup>8</sup>, que, como Derecho del Rey, completan el Derecho del Reino dictado por las Cortes. Como afirmó LACARRA, *El Consejo Real, además de conocer en última instancia todos los asuntos civiles y criminales, ejerció jurisdicción administrativa sobre los municipios. Esta intervención comenzó especialmente a partir de las Ordenanzas de 1547 y, siendo los consejeros de nombramiento real, suponía esta una intromisión en Navarra de la política absolutista de los Monarcas, contra la cual reclamaron las Cortes*<sup>9</sup>.

#### b) Falta de principios

La falta de normación, su carácter local, consuetudinario y casuístico hicieron que hasta muy recientemente no se hayan formulado los principios del régimen local inspiradores de su constitución político-administrativa. Esto, que era impropio de la legislación histórica de origen medieval, sólo se ha superado en los últimos años, de modo que la revolución ilustrada y liberal ha tardado en incorporarse al marco normativo.

Como se expondrá, sólo a partir del Estatuto Municipal de 1924 y del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, podemos rastrear la existencia de un principio inspirador —el de autonomía municipal—, que se aplicó muy limitadamente, al reconocerse expresamente la jerarquía de la Diputación sobre los municipios y tratar de limitarla con algunas medidas.

<sup>4</sup> *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 337-338.

<sup>5</sup> *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 424-425.

<sup>6</sup> *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 459-464.

<sup>7</sup> *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 471-476.

<sup>8</sup> Según consta en las Ordenanzas de 1622, el Consejo Real encargó el 19 de abril de 1622 a don Martín de Eusa que recogiera todas las visitas, cédulas reales, provisiones, autos acordados y demás ordenanzas. En el libro IV (folios 318-495) titulado *Ordenanzas tocantes al gobierno del Reino* se regularon aspectos de la vida local sobre el gobierno de los pueblos, régimen de los alcaldes, jurados, regidores y oficiales de Justicia. Existen normas procesales sobre audiencias, citaciones, tasas por mandamientos ejecutorios, inspección de edificios, limpieza, locales de boticas y mesones, elecciones e incompatibilidades, sesiones, régimen económico municipal, archivo, control de alimentos, arriendo de las carnicerías, vínculo, censos y su redención y gastos de festividades, estableciéndose una *comida con moderación el día de la averiguación y remate de las cuentas de los dichos propios*.

<sup>9</sup> LACARRA, J. M., *Guía del Archivo General de Navarra*, Pamplona, 1954, p. 108. SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964, p. 173.

Fue a partir de la Constitución de 1978 y su clara concreción de los principios inspiradores de la organización territorial del Estado y de la Administración, cuando tuvieron reflejo en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (art. 46). A partir de ella, Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local, los concreta en su artículo 1: *autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución de la confianza de los ciudadanos*. Además, el principio democrático que inspira la legislación general sobre formación de los órganos de gobierno y administración (art. 8.1). En este momento podemos afirmar que, por primera vez en su larga historia, el régimen local navarro se fundamenta en principios expresamente establecidos.

#### c) Casuismo

Si los fueros y las costumbres locales, fuentes originarias del régimen local, fueron en sí mismas soluciones al caso, la evolución legislativa siguió en esta misma línea. El Reglamento de Administración Municipal de 1928 vino a ser una acumulación de normas y costumbres para otorgar un instrumento a las entidades y funcionarios locales del medio rural con el objeto de que pudieran apoyarse en su regulación en los más nimios detalles de la vida local. Sin embargo, la Ley Foral 6/1990 ha superado el primitivismo jurídico anterior para definir en la norma los principios, configurar la organización y establecer el régimen de la Administración local, sin el casuismo propio de los reglamentos, salvo en la parte relativa a los bienes comunales en la que la incorporación de la norma anterior le ha dado una mayor precisión y detalle.

### **I. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA AL ORDEN LIBERAL Y LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841**

La idea ilustrada de suprimir la participación vecinal directa en las decisiones concejiles, sustituyéndola por un grupo selecto de vecinos, sirvió de fundamento a una de las pocas regulaciones generales de carácter organizativo dictadas por las Cortes del Reino, como se acaba de exponer. Se sustituyó la democracia directa del Concejo abierto por la participación de algunos vecinos selectos por su condición personal o sus rentas. En la Ley XXVII de las Cortes de 1794-1797 se reconoció el Concejo abierto como la forma consuetudinaria (*acostumbran a tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares en Concejo*), lo que aclara su permanencia, la superposición posterior de los Ayuntamientos y explica la peculiaridad de los compuestos. Como escribió ILARREGUI: *Infiérese, pues, de estas reminiscencias, que la forma primitiva del municipio era el Concejo, o reunión de todos los vecinos para tratar de las cosas del común;*

*pero carecemos de datos acerca de las reglas que se observaban en estas reuniones y la extensión que tenían las atribuciones de estos cuerpos*<sup>10</sup>.

Posteriormente esta idea fue asumida por los ilustrados afrancesados convertidos en liberales moderados. Así lo recogió SÁINZ DE ANDINO en su *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración* de 22 de julio de 1829. Para superar una gestión llena de irregularidades propuso, entre otras medidas, que los Ayuntamientos no pudieran *imponer el más tenue arbitrio ni derecho, bajo ningún pretexto, sin una Soberana resolución*; formar un estadió general de los bienes de propios y los valores; suprimir gastos inútiles y superfluos; elaborar un presupuesto de valores y gastos, aprobado anualmente antes de comenzar el año; examen de las cuentas municipales por una Junta de diez, o veinte, o treinta vecinos, según la población, *a manera de las que hoy se conocen con el título de Juntas de Veintena, elegidos por los Magistrados civiles de la Provincia entre las personas más acreditadas por su probidad, inteligencia y haberes*<sup>11</sup>.

La llamada Ley Paccionada de 1841 plasmó la de 1839 en cuanto a la confirmación de los fueros de las provincias vascongadas y de Navarra *sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía* (art. 1). Representó el medio para superar y reformar las instituciones históricas y adecuarlas al régimen liberal de la Constitución de 1837, manteniendo en la vida provincial y local algunas peculiaridades de carácter administrativo y económico.

Por Real Decreto de 8 de diciembre de 1836 se había restablecido la vigencia de los Decretos de 10 de julio de 1812 y de 11 de agosto de 1813 de las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz, que regularon la formación de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. La Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 fue suspendida por Decreto de 13 de octubre para reformarla *en armonía con la Constitución de la Monarquía y los principios en ella consignados*<sup>12</sup>.

En la Ley de 1841 se adoptaron medidas para establecer la uniformidad del régimen local general y, por tanto, la desaparición de los diversos regímenes locales existentes en el Reino de Navarra, conforme a los fueros locales y las disposiciones reales y de las Cortes. 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 administra-*

<sup>10</sup> ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., p. 35.

<sup>11</sup> SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos del Reinado de Fernando VII. Pedro Sainz de Andino. Escritos*, Pamplona, CSIC-Universidad de Navarra, 1968, V.II, pp. 91-92.

<sup>12</sup> POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid: Victoriano Suárez, 1910, pp. 155 y ss.

*ción económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a su legislación especial.* OROZ valoró el alcance de las competencias municipales reconocidas:

*...no sólo las atribuciones de los Ayuntamientos que se refieran a la formación de los Presupuestos, dación de cuentas, establecimiento de arbitrios e impuestos municipales y cuidado de los bienes comunales, sino también las concernientes a la implantación y desarrollo de los servicios públicos [...] las relativas al nombramiento, separación y dotación de los empleados municipales de cualquier clase [...] y todas aquellas, en fin, que se relacionen con la gestión administrativa de los Ayuntamientos y demás entidades municipales<sup>13</sup>.*

El artículo 10 reconoció a la Diputación provincial, *en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, (...) las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y, además, las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía.*

En estos preceptos radica el fundamento de las peculiaridades municipales de Navarra, 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 dictada por aquélla.

No podemos olvidar que la vida institucional de Navarra y, en particular, de la vida local, fué ejercida por la burguesía liberal. La Diputación desplegó una intensa actividad normativa por medio de reglamentos y acuerdos generales, de intervención por las autorizaciones y aprobaciones, de dirección de la gestión mediante circulares, además del control político de los cargos y de la representación municipal censitaria conforme a la legislación de los moderados. Sólo podían votar los mayores contribuyentes y quienes poseyeran un determinado nivel cultural, profesional y económico, únicos ciudadanos con derechos políticos, mientras que el resto de las personas sólo disponía de derechos civiles. Exponente de esta ideología fue DONOSO CORTÉS, que reconoció el papel de la burguesía como titular de los derechos políticos que exigía y legitimaba el sufragio censitario: *sólo a estas clases pertenece el ejercicio de la soberanía, porque sólo estas clases son inteligentes, sólo a estas clases pertenecen los derechos políticos, porque sólo estas clases pueden ejercer legítimamente la soberanía<sup>14</sup>.*

<sup>13</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona, 1917, p. 50.

<sup>14</sup> Citado por SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid: CEC, 1984, p. 145. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Vida y obra de Donoso Cortés*, Pamplona: Eunote, 1997, p. 158, recoge la opinión de Donoso en su *Memoria sobre la Monarquía*, sobre cómo debía apoyarse en las clases medias, capaces de *hermanar la libertad con el orden*.

Las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845 sobre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales utilizaron para el control de la vida municipal y provincial al Jefe político, que representaba los intereses generales del Estado, administraba los provinciales, formaba parte de la jurisdicción administrativa y presidía las Diputaciones<sup>15</sup>. La Ley Municipal puso los Ayuntamientos en manos del jefe político y los convirtió en meros gestores económico-administrativos (gobierno interior), suprimiéndoles cualquier atribución política (gobierno político) que correspondía exclusivamente al gobierno y a sus agentes en las provincias. El alcalde y los tenientes de alcalde eran de designación regia entre los concejales. En las capitales de provincia y cabezas de partidos judiciales de más de doscientos vecinos, el nombramiento real era directo. Los miembros del Ayuntamiento se elegían por voto censitario entre los mayores contribuyentes, de modo que *el grueso del electorado municipal queda, pues, constituido por los propietarios y por los explotadores directos más ricos residentes en cada término, y en los pueblos donde no hubiera contribuciones directas ni repartimientos vecinales, se llenará el número de electores con los vecinos más pudientes* (Art. 16)<sup>16</sup>. La vida municipal estaba a merced del jefe político, quien podía suspender al alcalde o al Ayuntamiento *mediante causas graves* (Arts. 67 y 68). Conforme al artículo 85 se prohibía el debate de cuestiones políticas: *Los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere.*

Lo que la Diputación pretendió y logró en gran parte fue sustituir en Navarra la acción del Jefe político, invocando la Ley de 1841 para ejercer el control de la vida local por sí misma, por una institución propia, cuyo poder había sido reconocido por aquélla. Además, se le había dotado de una cierta legitimidad histórica al relacionar las ampliadas facultades de la Diputación provincial con las del Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, fundamentalmente en los órdenes patrimonial, económico-financiero y de la tributación.

Durante la década moderada (1844-1854) se reformaron la Hacienda y el régimen fiscal por MON y SANTILLÁN, que *acabó con los principios tributarios del Antiguo Régimen* y permitió establecer *un sistema tributario coherente, sis-*

---

<sup>15</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, Madrid: INAP, 2001, pp. 239-264; 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.

<sup>16</sup> POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1988, pp. 342 y ss.

temático y general, sin alterar las tradiciones recaudatorias del país, que cumplía el mandato constitucional de introducir los principios de generalidad (acabando con los privilegios fiscales y las fiscalidades paralelas), uniformidad territorial y sistematización que evitase el caos y duplicidades impositivas<sup>17</sup>. Estas medidas fueron rechazadas por las instituciones navarras que defendieron su competencia exclusiva en la materia y, al mismo tiempo, un régimen fiscal regresivo basado en la imposición indirecta sobre el consumo<sup>18</sup>.

Además de la representación censitaria en los Ayuntamientos, las Juntas municipales integradas por el Ayuntamiento y una asamblea de vocales estuvieron presentes en el artículo 59 de la Ley municipal de 1870. Los artículos 31, 147 y 161 de la Ley de 1877 les atribuyeron la formación de los presupuestos, el establecimiento y creación de arbitrios y la revisión y censura de cuentas. Estaban formadas por los concejales y por un número igual de contribuyentes (art. 64). De este modo se reforzaba el control de la vida local por la burguesía propietaria y comercial.

En Navarra, a partir de las Leyes de las Cortes de 1794-1797 y 1817-1818, existieron Juntas de Veintena, Quincena y Oncena, sobre las que la Diputación adoptó numerosas decisiones. Por circular de 5 de abril de 1848 se dispuso el nombramiento de Oncenas en los pueblos de hasta cincuenta vecinos, de Quincenas en los de ochenta y Veintenas en los de cien. En este caso como instrumentos del gobierno local y de su administración general, porque *de todas ellas formará parte el Ayuntamiento actual, los concejales salientes en la última renovación y los mayores contribuyentes necesarios hasta completar el número de veintiuno, quince u once, sacados por sorteo de entre triple número de los de su clase*<sup>19</sup>.

## II. LA LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925 Y EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE 1928

El segundo hito en la definición del régimen local de Navarra estuvo en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, para la aplicación del Estatuto municipal y extensión del principio de autonomía municipal que aquél consagró. La Disposición Transitoria vigésima sexta de aquél dispuso que *seguirán*

<sup>17</sup> COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, I, Madrid: Instituto de Estudios fiscales, 1988, p. 41. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1971. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, op. cit., p. 239.

<sup>18</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *Fiscalidad y crecimiento económico. 150 aniversario de la reforma Mon-Santillán y su repercusión en Navarra*. En *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 42-59.

<sup>19</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, op. cit., 1917, p. 199.

*en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra.*

Por acuerdo del Consejo Administrativo de Navarra –órgano creado como continuador de las Cortes– de 25 de marzo de 1925 se estableció que el Estatuto no era aplicable sin el consentimiento de la Diputación, porque de hacerlo se modificaba el régimen de la Ley de 1841. Se creó una ponencia que elaboró unas bases para adecuar el régimen privativo al nuevo orden local del Estatuto, las bases se aprobaron el 20 de mayo de 1925<sup>20</sup>. Una vez negociadas entre las representaciones del Gobierno y de la Diputación, se plasmaron en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925<sup>21</sup>.

El Estatuto reiteró la uniformidad organizativa y los principios del régimen local estatal, plenamente aplicables a los municipios de Navarra. El Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 concretó las funciones de la Diputación respecto a los Ayuntamientos que, según recogió el preámbulo, estaban *sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado*<sup>22</sup>.

La situación de sometimiento de los municipios a la Diputación ya la expuso OROZ en 1919 al proponer la introducción de reformas en el régimen

<sup>20</sup> OROZ ZABALETA, L., El régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal. En *Legislación..., op. cit.*, 1925, pp. 3-26. GARRÁN Y MOSO, J., *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935, pp. 211-215.

<sup>21</sup> GALLEGU ANABITARTE, A., La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias vasconavarra. En *El Estatuto Municipal*, Madrid: IEAL, 1975, pp. 685-706, negó carácter de pacto entre el Gobierno y la Diputación, porque *no aparece ni rastro de una base contractual o negocial en estricto sentido jurídico, [...] no se concibe que este mismo Estado pacte, transija o contrate con una de las entidades pública el ejercicio de unas competencias o funciones y potestades públicas. (...) 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*. Afirma 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).

<sup>22</sup> En el Preámbulo consta la negociación: *Por el respeto debido a dicho régimen, el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se estudiaron entre representantes de aquella y del Ministerio de la Gobernación, en prolija gestación, en la que el País Navarro exteriorizó su voluntad personificada no solamente por la Diputación sino por todos sus Ayuntamientos. Por ello, teniendo en cuenta que, con arreglo a las expresadas bases, los municipios navarros disfrutarán de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación, aunque sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado y, en definitiva, a la del Consejo Administrativo Navarro, cuya composición es la mejor garantía de los fueros municipales por reservarse mayoría de su seno a los representantes e los Ayuntamientos...*



local, de modo que *en dicha reforma deben formularse 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*<sup>23</sup>.

El principio de autonomía del régimen local general fue el elemento de referencia para la reforma del régimen local de Navarra, como reconoció CALVO SOTELLO: *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*<sup>24</sup>. Este objetivo lo concretó en tres extremos: plasmar la soberanía legislativa del Estado sobre la elección y organización local común en toda la Nación (Base 1ª) sustraer a la Diputación los recursos, atribuyéndolos a un Tribunal Administrativo delegado (Base 11ª), y encomendar al Consejo Administrativo la normación local (Base 12ª). En realidad se trataba de medidas limitadoras de la jerarquía para acercar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto Municipal.

Fue el punto de partida del régimen local que desarrolló el Reglamento de Administración Municipal de 1928, auténtico código del régimen local navarro. Frente al esquematismo propio de la Ley de 1841 por su carácter general para el régimen foral, la Ley de 1925, referida al ámbito local, reguló materias de organización, orden patrimonial, función pública, servicios y obras, Hacienda (préstamos, exacciones, presupuestos y cuentas), patrimonio forestal, recursos, garantías, mancomunidades, régimen de carta y referéndum. En este caso a partir del principio de autonomía, limitada por la jerarquía de la Diputación.

#### a) Régimen organizativo:

La Base 1ª reiteró lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley de 1841: *Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación, y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal con arreglo a las bases siguientes.*

<sup>23</sup> 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, San Sebastián 1919*, San Sebastián: Imprenta Provincial, 1920, p. 250. Concretó los asuntos de control a los de *interés capital para la vida del Municipio como son los referentes a la enajenación y gravamen de los bienes comunales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados en forma general, etc., etc., y a aquellos otros actos que afecten un interés general y público como el fomento y conservación de los montes, exigiendo en los demás casos el examen o cumplimiento de la ley, sin perjuicio de que dicha intervención se extienda a otros actos de la vida municipal cuando sean los mismos Municipios quienes lo soliciten*. Nueve años después el Reglamento de Administración Municipal de 1928 incluyó todos estos y otros en el control por la Diputación.

<sup>24</sup> CALVO SOTELLO, J., *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, p. 81.

La Base 2ª mantuvo como peculiaridades organizativas el Concejo abierto y las Juntas: *Regirá el Concejo abierto para los pueblos menores de 250 habitantes, con arreglo a la Ley XXV de las Cortes Navarra de 1817-1825. Los Ayuntamientos de más de 250 habitantes y menos de 1.000 tendrán ocho concejales de elección popular y tres de elección corporativa, subsistiendo para estos y los demás Ayuntamientos el régimen de Veintenas, Quincenas y Oncenas u organismos que las reemplacen.*

b) Bienes:

La Base 3ª estableció la libertad de los Ayuntamientos para *regular el aprovechamiento de los bienes comunales, sujetándose al dictar sus reglamentos u ordenanzas a las disposiciones legales que constituyan el régimen privativo de la provincia y a los reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación de Navarra.* La libertad de enajenar o gravar estaría sujeta a la autorización de la Diputación, la cual fijaría las condiciones para las enajenaciones para edificar. Se concretó la dependencia de la Diputación en la gestión patrimonial municipal, que previeron los artículos 6 y 10 de la Ley de 1841.

c) Función pública:

Dispuso la Base 4ª que *los Ayuntamientos acordarán libremente el nombramiento, condiciones y separación de los empleados municipales, sometándose a las leyes vigentes en la provincia y a los Reglamentos Generales dictados o que dicte la Diputación.*

d) Servicios y obras:

En la Base 5ª se reconoció la libertad municipal para la organización de los servicios locales de su competencia y la realización de obras, conforme a las disposiciones especiales y los reglamentos y acuerdos generales que dictara la Diputación, cuya autorización era necesaria para las obras y servicios cuyo coste no pudiera satisfacerse con los ingresos anuales.

e) Hacienda:

Se encomendó a la Diputación la recopilación y complemento de las disposiciones vigentes en materia de exacciones locales y reguló el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos anuales, que precisarían su aprobación si hubiera déficit y si las contribuciones, los arbitrios o impuestos excedieran de la cuantía reglamentaria, así como los préstamos que no pudieran ser reintegrados con los recursos sobrantes del año (Bases 6ª, 7ª y 8ª).

---

<sup>25</sup> Demuestra la presencia de los Concejos como elemento básico de la organización local con una importancia numérica y funcional mayor que el resto de España, donde a partir de la Constitución de Cádiz (art. 310) se había generalizado la organización municipal.

## f) Recursos:

Como medio favorable a la autonomía municipal, a fin de que no fuera la Diputación la que fiscalizara los actos de las entidades locales, se previó en la Base 11<sup>a</sup> la creación de un Tribunal Administrativo que conociera de los recursos de alzada que se planteaban ante ella contra los actos y disposiciones locales<sup>26</sup>. Fue el punto de partida de una de las peculiaridades del régimen local navarro, continuando la evolución del control de la vida local que había protagonizado el Consejo de Navarra y, posteriormente, la Diputación<sup>27</sup>.

## g) Regulación del régimen local:

La Base 12<sup>a</sup> configuró un órgano con competencia sobre el establecimiento y modificación del régimen local, a fin de reducir las amplias facultades de la Diputación en la materia: *Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor. En el Consejo Administrativo tendrá mayoría absoluta la representación de los Ayuntamientos, pudiendo la Diputación designar otros vocales representantes de fuerzas vivas, a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los Ayuntamientos*<sup>28</sup>.

## h) Mancomunidades:

En la Base 13<sup>a</sup> se facultó a la Diputación para crear *mancomunidades forzosas para servicios municipales, que se regirán por los Reglamentos que se dicten conforme a las bases precedentes*<sup>29</sup>.

A partir del Real Decreto Ley de 1925 la Diputación elaboró el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 (en adelante, RAMN). Como recogió su exposición de motivos, *el objeto principal*

<sup>26</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, op. cit., p. 81, justificó la creación del Tribunal Administrativo en el deseo de *sustraer a la Diputación, organismo político por naturaleza, la función jurisdiccional en el orden económico-administrativo, por analogía con lo que acontece en el territorio no foral, donde tales resoluciones están sometidas, no a los Gobernadores civiles, como antaño, sino a los Tribunales económico-administrativos, totalmente extraños a la política militante.*

<sup>27</sup> Como se expondrá, el Tribunal Administrativo no se creó hasta el acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 24 de junio de 1964. La Diputación aprobó su Reglamento Orgánico el 29 de diciembre del mismo año.

<sup>28</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, op. cit., p. 81. GÓMEZ ANTÓN, F., *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962. ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971, pp. 85-128. ALLI ARANGUREN, J. C., *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona: Sahats, 1999, pp. 257-260.

<sup>29</sup> Para la Comisión autora del informe-propuesta *reconoce a la provincia un derecho importante, que puede abrir nuevos horizontes a nuestra administración municipal (...) respondiendo así a las complejidades cada día mayores de la administración.*

*(...) 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.*

Tuvo el carácter de refundición en un cuerpo de todas las numerosas y dispersas disposiciones en la materia y *para ello se ha seguido como idea fundamental la de mantener todas las normas e instituciones propias de la Administración Foral, sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados.* En sus seis Títulos se reguló la organización de los Ayuntamientos, Concejos, Juntas de Veintena, Quincena, Oncena y mancomunidades, en el primero; en el segundo, las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y Concejos. En el título tercero se estableció el régimen de los funcionarios y empleados (secretarios, médicos, practicantes y comadronas, farmacéuticos, veterinarios, interventores, etc.); en el cuarto, referido a los montes y comunes de los pueblos, se situó lo relativo a su administración, utilización, aprovechamientos, etcétera. El Título quinto estaba referido a la Hacienda Municipal, en cuanto a patrimonio, presupuestos, tributos, cuentas y depositarios. En el sexto se trataba del régimen de los contratos, la responsabilidad, el procedimiento, las resoluciones y recursos y la prescripción<sup>30</sup>.

Lo minucioso de su regulación fue justificado en el preámbulo rechazando que pidiera considerarse como un límite a la autonomía. Por el contrario, afirmó que era necesaria *porque de otro modo la autonomía degeneraría 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 artículo 1 RAMN reiteró el mandato legal sobre la elección y organización de los Ayuntamientos por las reglas generales. En el artículo 2 se 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 previsión contenida en la Base 2ª, en la que la subsistencia de las Juntas lo era en cuanto órganos de gobierno que sustitufan al Concejo abierto en los Ayuntamientos de entre 250 y 1000 habitantes, mientras que el RAMN las transformó

<sup>30</sup> 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. Fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra el 16 de diciembre de 1970.

incorporando a los primeros contribuyentes en los órganos municipales. Así los reconoció el preámbulo: *variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del Municipio.*

A pesar de la invocación del principio de autonomía, corregido con las medidas establecidas, se mantuvo el orden jerárquico anterior, ya que de todas ellas sólo la relativa al Consejo Foral Administrativo fue efectiva, y se demoró la creación del Tribunal Administrativo Delegado. En el RAMN se sentaron las técnicas de la relación de la *jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado* sobre los Ayuntamientos, como había reconocido expresamente el preámbulo de la Ley de 1925. Se manifestaba en los siguientes aspectos:

a) La función cuasijurisdiccional en la tramitación y resolución del recurso de alzada contra las disposiciones y actos de las entidades locales que inicialmente alcanzaba la legalidad y la oportunidad, terminó refiriéndose exclusivamente a esta última. Aunque en la Base 11ª del 1925 previó la creación de un Tribunal Administrativo que conociera de los recursos de alzada que se planteaban ante ella contra los actos y disposiciones locales, no se hizo hasta el acuerdo del Consejo Foral de 24 de junio de 1964. En el mismo se afirmó que existía en la Diputación una *potestad jurisdiccional de Régimen foral privativo [que] viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida Corporación*<sup>31</sup>.

Como Tribunal Administrativo *Delegado* de la Diputación se le encomendó *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, entendiéndose 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*, que eran las de las exacciones municipales (art. 708). 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 art. 692 RAMN. En el Reglamento Orgánico aprobado el 29 de diciembre de 1964 se

<sup>31</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1969 (R. 2530) declaró que el Tribunal Administrativo de Navarra posea *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 de puridad de auténtico Tribunal, ni su ejercicio suponga función jurisdiccional.*

atribuyó al Tribunal y al procedimiento un carácter jurisdiccional, hablando de *recurso judicial* y denominando *sentencias* a sus resoluciones (arts. 18 y 24)<sup>32</sup>.

Aunque la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1976 (R. 1786) lo denominó recurso 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 tal relación.

b) Las autorizaciones y aprobaciones, como elementos previos a la formación de la voluntad municipal en el primer caso, o como requisito de eficacia en el segundo. Eran muy numerosos los supuestos previstos en el RAMN, sobre todo en materia patrimonial y económico-financiera<sup>33</sup>. ALDEA las diferenció por su naturaleza en función del papel que correspondía a los Ayuntamientos y 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 las otorga"*<sup>34</sup>.

- 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*<sup>35</sup>. Constituye una *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 municipalizados<sup>36</sup>. Entre otros supuestos, la constitución y disolución de Mancomunidades (arts. 57 y 60 RAMN).

---

<sup>32</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos municipales*. En *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, 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, el Tribunal Supremo en la sentencia de 7 de abril de 1969 (R. 2530) 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*.

<sup>33</sup> Así lo reconoció el Preámbulo: *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, enumerando numerosos supuestos de control*.

<sup>34</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, *op. cit.*, pp. 80 y 84.

<sup>35</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>36</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, *op. cit.*, p. 83.

c) Las atribuciones de servicios de inicial competencia municipal que realizaba el Consejo Foral cuando pudieran tener carácter intermunicipal.

d) La función tutelar: *la alta inspección de la Diputación para que los servicios esenciales no falten y se impulsen y para que los recursos no se distraigan ni malbaraten*<sup>37</sup>. Como expresó el preámbulo del RAMN: *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*. Por medio de técnicas de información, inspección, revisión de cuentas, control presupuestario, etcétera.

### III. LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA DE RÉGIMEN LOCAL

La vigencia de las disposiciones anteriores fue reconocida por la Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935, cuya Disposición Transitoria undécima dispuso: *Continuará subsistente en Navarra el régimen de administración municipal establecido en virtud de la ley de 16 de agosto de 1841, de las bases aprobadas por Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 y demás disposiciones complementarias*.

La legislación del período franquista asumió la vigencia del régimen local propio de Navarra. La Base 68 de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 en su artículo 209 dispusieron: *En Navarra sólo se aplicará la presente Ley en lo que no se oponga al régimen que para su Diputación Foral y Provincial y los Municipios navarros establece la Ley de 16 de agosto de 1841*.

También lo reconocieron los artículos 416 y 417 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (ROF). El primero dispuso que *en los Municipios de Navarra sólo se aplicará este reglamento en cuanto no se oponga al régimen que establece la Ley 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*.

El artículo 417 ROF previó la subsistencia del *régimen de Veintenas, Quincenas u Oncenas u Organismo que lo reemplace*, y *regirá el Concejo abierto para los pueblos que no excedan de doscientos cincuenta habitantes, con arreglo a la Ley XL de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818*. Estas Juntas eran los órganos de gobierno concejil en los Concejos de más de doscientos cincuen-

<sup>37</sup> 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...*, op. cit., p. 8.

ta habitantes. Sin embargo, en los Ayuntamientos eran órganos con competencia económico-presupuestaria y de carácter participativo por integrarlas, además de los miembros del Ayuntamiento, una representación de los contribuyentes<sup>38</sup>.

#### IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA A LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El nuevo orden constitucional estableció el principio de autonomía municipal en el artículo 137 de la Constitución. De tal modo que, según el artículo 140 CE, *la Constitución garantiza la autonomía de los municipios*<sup>39</sup>. *Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los concejales.* El principio de suficiencia financiera está establecido por el artículo 142 CE: *las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

Estos principios constitucionales básicos, apoyados en la garantía institucional, debían ser vigentes y aplicables a los municipios navarros, sin que existiera justificación historicista alguna que permitiera ignorarlos. El principio de autonomía del Estatuto Municipal tuvo una limitada aplicación en Navarra, porque reconoció en su preámbulo que los municipios navarros estaban *sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado*, por lo que siguieron los controles y tutela de la Diputación sobre aquellos. El nuevo espacio constitucional exigía una total adecuación del régimen local navarro para que, finalmente, rigiera en Navarra el principio de autonomía, y desapareciera la relación jerárquica de la Diputación con los municipios.

Por su parte, la Disposición Adicional Primera de la Constitución reconoció y amparó los derechos históricos de los territorios forales, entre los cuales estaba acreditada la vigencia de las competencias de las instituciones navarras para regular su régimen local.

---

<sup>38</sup> La Exposición de Motivos del RAMN justificó la presencia de los contribuyentes: *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.*

<sup>39</sup> Su significado fue establecido por la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, como el *derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.*



El proceso de reformas para acomodar el régimen local navarro a la Constitución se inició con el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, cuya Disposición Adicional Segunda autorizó para negociar con la Diputación la reforma de la composición y atribuciones del Consejo Foral Administrativo de Navarra. Esta ocurrió en el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, que lo transformó en el Parlamento Foral, integrado por parlamentarios elegidos por sufragio universal, directo y secreto el mismo día de celebración de las elecciones de concejales. Fue la institución encargada del proceso de elaboración de las bases para la posterior negociación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral realizó una importante labor de acomodación progresiva de la vida institucional en general y local en particular. Se hizo por medio de *normas* de naturaleza reglamentaria –porque no era un Parlamento legislativo– del mismo rango que las dictadas hasta entonces por la Diputación y el Consejo Foral Administrativo, que habían regulado el régimen local<sup>40</sup>.

Respecto a la vida local, el artículo 6.1 dispuso la elección de los Ayuntamientos conforme a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones locales. Se reconoció a los *presidentes de los Concejos, además de las facultades que les son propias, las que en la legislación común le correspondan al alcalde pedáneo* (art. 6.2).

El principio democrático y el carácter de instituciones representativas de los Ayuntamientos era del todo incompatible con el sistema censitario de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de los Ayuntamientos, por lo que fueron dejadas en suspenso por la norma del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979.

En desarrollo de las previsiones constitucionales se dictó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Por su parte, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, reconoció en su artículo 1.2 el régimen financiero foral de Navarra.

## **1. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral**

El artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Foral *las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Pac-*

---

<sup>40</sup> La naturaleza reglamentaria de las normas fue declarada por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 10 de diciembre de 1968 (R. 1969/1312) y 29 de octubre de 1969 (R. 4845), y por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 26 de junio de 1981.

*cionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias. Además, se le incorporan las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado.*

En su apartado 3 el precepto expresa una declaración de reconocimiento y garantía de la aplicación del principio constitucional de autonomía: *Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.*

Una de las peculiaridades históricas, reconocida y mantenida por la Ley de 1925, fue la impugnación de los actos de las entidades locales en un recurso de alzada ante la Diputación Foral. La ley se propuso separar el control de legalidad del resto de los actos de autorización y aprobación, para lo que previó la creación del Tribunal Administrativo en la Base 11<sup>a</sup>, que se demoró hasta el acuerdo de la Diputación de 24 de junio de 1964 en las condiciones señaladas. En esta misma línea, para hacer efectivo el principio de autonomía con cierto respeto al hecho histórico, el apartado 2 del artículo 46 LORAFNA dispuso: *La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra de acuerdo con lo que disponga una ley foral.*

Los principios constitucionales recogidos en el Amejoramiento exigieron un proceso de adaptación del régimen local histórico que superarse la herencia de un pasado en el que los municipios vivían bajo unas relaciones, con el Consejo Real primero y la Diputación después, que eran de auténtica jerarquía. Esta situación fue más evidente durante los regímenes autoritarios en virtud del control político ejercido sobre los miembros de los Ayuntamientos por el Gobernador civil.

En desarrollo de las previsiones constitucionales sobre las entidades locales, se dictó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Recogió en su Disposición Adicional Tercera la competencia de Navarra en la materia, invocando el artículo 46 de la LORAFNA. Añadió que, *a estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley.* Con ella quedó definido el marco estatal en el que debía desenvolverse la normativa foral.

La primera medida tuvo que afrontar la elección de los Concejos abiertos y de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de los Concejos que habían de regirse por tales Juntas, por medio de la Ley Foral 31/1983, de 13 de octubre. La Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, estableció el régimen de la adopción de

acuerdos con quórum cualificado de mayoría absoluta por las Corporaciones locales, en tanto permanecían en suspenso las Juntas de Novena, Quincena y Veintena, para aquellas materias de orden económico-financiero y presupuestario en que intervenían.

La Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguló la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra. Las Leyes Forales 7 y 19/1985, de 30 de abril y 27 de septiembre, adoptaron medidas de saneamiento de las Haciendas locales.

La Ley Foral más relevante de la época fue la 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra, porque era el instrumento para superar la situación de jerarquía y tutela ejercidas por la Diputación, incompatibles con el principio constitucional de autonomía. Se suprimieron los actos de control, se redujo al mínimo el de interés general y se configuró un nuevo sistema de examen de legalidad conforme a la legislación básica estatal. En éste se hicieron optativos el recurso directo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y el recurso potestativo de alzada ante el Tribunal Administrativo, previo al contencioso, suprimiendo el carácter preceptivo anterior. Esta doble posibilidad supuso un incremento de las garantías de impugnación y acceso a los Tribunales, porque favorece la impugnación de actos, cuyo contenido, cuantía o coste no haría posible el recurso contencioso-administrativo, ante un Tribunal de naturaleza administrativa, sin dependencia jerárquica con el Gobierno de Navarra<sup>41</sup>.

También de este periodo previo a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local, fue la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, que reconoció una amplia capacidad de decisión a los Ayuntamientos, limitando la intervención de la Diputación a supuestos de enajenación en cuantía y valor significativos, previendo incluso la necesidad de hacerlo por Ley Foral.

## **2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra**

La adaptación del régimen histórico local de Navarra a la Constitución, a la LORAFNA y a la Ley de Bases de Régimen Local se realizó por las Leyes Forales 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra (LFAL), y 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> La Ley Foral 14/1986, de 14 de noviembre, reguló el Estatuto de los vocales del Tribunal Administrativo de Navarra.

<sup>42</sup> Consideradas de mayoría absoluta conforme a lo dispuesto por los artículos 20.2 y 45 LORAFNA.

Constituye el primer texto legal dictado en Navarra con carácter de norma general de régimen local, superadora de las disposiciones casuísticas y reglamentarias anteriores, cuya recopilación y sistematización había realizado, con gran mérito, el derogado Reglamento de Administración Municipal de Navarra. Ha sido la primera vez que se concretaron los principios inspiradores de la Administración local: *autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución de la confianza de los ciudadanos* (art. 1), y el principio democrático que inspira la legislación general sobre formación de los órganos de gobierno y administración (art. 8.1).

Sus trescientos cincuenta y un artículos están distribuidos en un Título Preliminar y otros nueve. El primero trata de la organización y administración de las entidades locales; el segundo, de las relaciones interadministrativas; el tercero del funcionamiento de las entidades locales, la información y la participación ciudadanas; el cuarto de los bienes de las entidades locales; el quinto de las actividades, servicios y obras; el sexto de la contratación; el séptimo del personal al servicio de las entidades; el octavo de las Haciendas Locales y el noveno del procedimiento y régimen jurídico, la impugnación y control de las actuaciones de las entidades locales de Navarra<sup>43</sup>.

Su disposición derogatoria afectó, entre otras, al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, y a todo el entramado de normas que se habían dictado a partir de la entrada en vigor del Amejoramiento y pretendían adecuar el régimen local a los principios constitucionales. Como la norma de 4 de julio de 1979 y las Leyes Forales 31/1983, de 13 de octubre, y 4/1984, de 2 de febrero, relativas a las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena y a la adopción de acuerdos por los Ayuntamientos mientras aquellas estaban en suspenso. Estas Juntas terminaron su largo ciclo histórico con la existencia de Ayuntamientos y Concejos elegidos democráticamente por sufragio universal, libre, directo y secreto, sin que pudieran ser limitados por instituciones de elección censitaria fundadas en motivos exclusivamente económicos.

También fueron derogadas la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, y 2/1986, de 17 de abril, de control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales. En ambos casos por incorporación de su contenido a la nueva Ley Foral de Administración local.

Por tanto, podemos afirmar que con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, se consolidó la democratización de las instituciones locales de Navarra, que se había iniciado con la Constitución y con el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero.

---

<sup>43</sup> Un estudio de la Ley en RAZQUIN LIZARRAGA, M. y SERRANO AZCONA, A. (Dir.), *Comentarios a la Ley Foral de Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

## V. LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA

Dispone el artículo 2 de la Ley Foral 6/1990 que las entidades locales de Navarra son:

- a) Los Municipios, entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral.
- b) Los Distritos Administrativos.
- c) Los Concejos.
- d) Las Agrupaciones tradicionales: de las Bardenas Reales de Navarra, del Valle de Aézcoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de la Ley Foral.
- e) Las entidades que agrupen varios municipios instituidas mediante Ley Foral por la Comunidad Foral de Navarra y las Agrupaciones de servicios administrativos.
- f) Las Mancomunidades.

La burocratización de la sociedad navarra la acredita el gran número de Administraciones, organismos, empresas, entes y fundaciones existentes. En una territorio de 10.421 kilómetros cuadrados y 578.210 habitantes, están presentes la Administración del Estado, la propia de la Comunidad Foral y una compleja red de entidades locales. Existen más de 24.000 empleados públicos, de los que unos 20.000 corresponden a la Administración de la Comunidad Foral y 4.000 a la local, incluidos los correspondientes a los organismos, empresas, etcétera vinculados con aquellas. También pueden computarse unos 6.000 que, de un modo u otro, trabajan en subcontratas o empresas vinculadas en sus servicios a la Administración pública.

Como se expondrá con mayor detalle en relación con cada uno de los tipos de entidades locales, el sector público local de Navarra estaba integrado a 31 de diciembre de 2001 por un total de 811 entidades. De ellas 272 son municipios, de los que 212 son simples y 60 compuestos; 362 concejos; 62 mancomunidades; 8 agrupaciones tradicionales; 10 agrupaciones municipales; 8 consorcios; 75 organismos autónomos de ayuntamientos y mancomunidades; 9 sociedades mercantiles municipales; y 5 de mancomunidades<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Sobre la complejidad de la organización local navarra: MORRÁS, E., Estructura de la administración local de Navarra: una reforma necesaria. En *Libro-homenaje a don Luis Oroz Zabaleta*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 1986, pp. 287-304. LOPERENA ROTA, D., El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra. En *Revista Jurídica de Navarra*, 5 (1988), pp. 107-118. JIMÉNEZ NESPEREIRA, F. (Dir.), *Estudio sobre la estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

Entre 1997 y 2001 las mancomunidades pasaron de 56 a 62; las Agrupaciones, de 9 a 10; los Organismos autónomos, de 58 a 75 y las Sociedades mercantiles municipales, de 4 a 9. Por lo que se refiere a Organismos, responde a una tendencia observada en todas las Administraciones, con argumentos de eficacia y eficiencia que, en muchos casos, se traducen en sustanciosas mejoras retributivas para el mismo personal y con los mismos medios que utilizaba la Administración. En cuanto a las Sociedades, en lo que se ha llamado la *huida del Derecho administrativo* por la reducción de los controles y la superación de los rigores en contratación, etc. Todo ello agravado por la ausencia en Navarra de un régimen coherente para este tipo de entidades instrumentales de las Administraciones públicas.

En cuanto a la situación financiera del Sector también con fecha de 31 de diciembre de 2001, la Cámara de Comptos destaca algunos aspectos:

- De los ingresos no consolidados (636 millones de euros), el 31,61% corresponden a ingresos tributarios, el 51,69% a transferencias y otros ingresos de capital, el 10,02% a ingresos patrimoniales y el 6,68% a operaciones financieras. De cada 100 pesetas, 39 procedían de transferencias, 32 de tributos, 13 de urbanismo, 5 de operaciones financieras y 11 de otros. Destaca la importancia de las transferencias que proceden mayoritariamente del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los ingresos de la Comunidad Foral.
- Del gasto total, el 88,69% corresponde a los Ayuntamientos, el 2,44% a los Concejos y el 8,87% a las Mancomunidades. Sobresale el escaso gasto concejil, que, como se verá, está en relación directa con sus limitadas competencias y la pérdida de peso en la organización local frente a los Ayuntamientos.
- Sobre en qué y cómo se gasta, destaca la Cámara de Comptos que los gastos de funcionamiento suponen el 53,50% (25,15% en personal, 21,27% en gastos corrientes y 7,08% en transferencias corrientes); a inversiones se destinó el 39,04% (37,96% a inversiones reales y 1,08 a transferencias de capital); a operaciones financieras el 7,46% (1,11% a gastos financieros, 3,62% a activos financieros y 2,73% a pasivos financieros). Se aprecia que el gasto corriente en personal, funcionamiento y transferencias consume más de la mitad del gasto (53,50%), mientras que las inversiones tienen un relieve menor (39,04%), porcentaje que ha supuesto un aumento de siete puntos sobre el año 2000, siendo habitualmente generadoras de mayor gasto corriente.
- Los gastos corrientes han tenido entre 1998 y 2001 un incremento total del 33,10% y por habitante un aumento del 25,23%; los ingresos corrien-

tes se incrementaron en un 24,78% y un 17,41% por habitante, con una subida de la presión fiscal del 27,32%.

A partir de los datos sobre el número de entidades, la Cámara de Comptos, en el *Informe del ejercicio de 2001 del Sector público local de Navarra*, afirma que *el problema no es en sí mismo el número de entidades, sino que siga sin actualizarse el modelo de Administración Local de Navarra que desean los poderes públicos, y que concilie, a su vez, las actuales exigencias y demandas de los ciudadanos con una gestión pública racional*. Hecho el diagnóstico, formula la recomendación siguiente:

*...la aplicación con carácter prioritario y urgente de las medidas legislativas y ejecutivas precisas para racionalizar la actual situación de la Administración Local de Navarra, que permitan modernizar el Sector local de Navarra de manera que pueda dar respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de los ciudadanos en el siglo XXI y cuente con los recursos financieros para conseguir este fin. La adopción de estas medidas implica a toda la sociedad navarra y a sus poderes públicos –tanto locales como forales–, por lo que debe procurarse alcanzar un amplio consenso en la definición del citado modelo, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos<sup>45</sup>.*

Si a esto añadimos los contenidos económicos del informe, veremos el preocupante incremento de los gastos corrientes, directamente relacionado con las estructuras y sus costes de personal y funcionamiento; además van perdiendo importancia las inversiones. Parece evidente que, cuanto más se demore la reorganización de la nueva planta, irá aumentado el número de entidades alternativas, como lo demuestra el significativo incremento experimentado en los cuatro años estudiados (1998-2001) de las mancomunidades, los organismos autónomos y las sociedades mercantiles municipales. No parece posible afrontar este conocido problema por falta de decisión política en las instancias afectadas y el *acusado espíritu de independencia, cuando no de autosuficiencia entre los gestores municipales, del que se resienten la eficacia administrativa, la economicidad del gasto público y la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos<sup>46</sup>*.

A la vista de estos datos de la vida local navarra, podrían aplicarse las irónicas palabras de SOSA WAGNER referidas al conjunto de los municipios españoles: *hablar de autonomía de 8.000 municipios es licencia que sólo pueden per-*

<sup>45</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA-NAFARROAKO COMPTOS GANBERA, *Informe del Sector público local de Navarra. Ejercicio 2001*, emitido en agosto de 2004, pp. 9 y 10. Los datos proceden del Censo del Ministerio de Economía y Hacienda y del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid: Civitas, 1990, pp. 19-20.

*mitirse personas de genio festivo. El acierto y el éxito del sistema exige una reordenación del mapa municipal español sobre la base de las experiencias habidas en muchos países de nuestro entorno. (...) No hay mucho que inventar*<sup>47</sup>.

## 1. Los municipios

### 1.1. Características

Como entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra existen 272 municipios, de los que 212 son simples y 60 son compuestos. La media de habitantes por municipio es de 2.125. Por estratos de población son 35 los municipios de hasta 35 habitantes; 74 entre 101 y 250; 48 entre 251 y 500; 32 entre 501 y 1.000; 29 entre 1.001 y 2.000; 38 entre 2.001 y 5.000; 8 entre 5.001 y 10.000; 5 entre 10.001 y 20.000; 1 entre 20.000 y 30.000, y 2 de más de 30.000, uno de los cuales es Pamplona<sup>48</sup>.

La media de población por las antiguas merindades es de 879 en la de Estella, 1.663 en la de Olite, 3.811 en la de Pamplona, 880 en la de Sangüesa y 3.860 en la de Tudela.

Los municipios más poblados son Pamplona-Iruña con 190.937 habitantes, Tudela con 31.228, Barañáin con 21.540, Burlada-Burlata con 17.964, Estella-Lizarrza con 13.449, Zizur Mayor-Zizur Nagusia con 12.474, Tafalla con 10.842, Villava-Atarrabia con 10.035, Ansoáin con 8.854, Baztán con 7.746, Berriozar con 7.577, Corella con 7.432, Alsasua-Altsasu con 7.355, Cintruénigo con 6.349, San Adrián con 5.793, Sangüesa-Zangoza con 4.933, Aranguren con 4.665 y Noáin-Valle de Elorz con 4.169. La población de los veinte municipios menos poblados oscila desde el menor Castillonuevo con 19 habitantes, al de mayor que es Aria, con 68 habitantes.

La configuración histórica de los municipios de Navarra estuvo condicionada por las realidades geográficas donde se asentaron los núcleos de población, como se expondrá más detalladamente en relación con las agrupaciones tradicionales. Ello dio lugar a la primera diferenciación de la organización local, que es la de los Municipios simples y los compuestos. En aquellos cada núcleo constituye un Municipio, sin que en su término existan otras entidades locales de nivel menor. Los Municipios compuestos corres-

---

<sup>47</sup> SOSA WAGNER, F., La autonomía local, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 241(1989), p. 29. Sobre la reforma municipal en Alemania, a la que se refiere el autor: SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

<sup>48</sup> FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Guía de las Entidades Locales de Navarra*, Pamplona, 2004, pp. 11-292.



ponden a un Valle, Distrito o Cendea<sup>49</sup> en cuyo término existen varios núcleos de población cada uno de los cuales constituye una entidad local, que es el Concejo.

El Noble Valle y Universidad del Baztán es una excepción a la regla anterior, por constituir un único Municipio compuesto por varios núcleos de población, que no son Concejos. Todos los lugares forman *un todo indivisible, un solo pueblo o Municipio*, como consta en sus Ordenanzas. Además del Ayuntamiento, existe una Junta General, formada por el Ayuntamiento, los Jurados de los quince lugares y cuatro junteros de los cuatro Cuarteles de la Universidad<sup>50</sup>.

El artículo 2 de la Ley Foral 6/1990, dispone que el territorio de la Comunidad se organiza en municipios. Conforme al 4, *el territorio de la Comunidad foral de Navarra está integrado por el de los Municipios comprendidos en sus Merindades históricas*<sup>51</sup>. Sin embargo, 784 kilómetros cuadrados del territorio de la Comunidad Foral no están enmarcados en los términos municipales, como ocurre con las Sierras de Andía y Urbasa, el Monte Limitaciones de las Améscoas, la Sierra de Lóquiz, los terrenos faceros, la Parzonería de la Concordia y las Bardenas Reales. Por eso la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley citada Ley Foral dispuso: *En el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un Proyecto de Ley Foral que regule la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de las partes del territorio de la Comunidad Foral que no se hallen integradas en ningún término municipal*. Esta disposición no se ha cumplido hasta la fecha y han pasado catorce años.

---

<sup>49</sup> Las cendeas están situadas al Noroeste y Sur de Pamplona. Sobre su origen y significado histórico-jurídico: ALLI ARANGUREN, J. C., La organización local navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P. (Dir.), *La Administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 40-41. IDOATE, F., Cendeas en Navarra. En *Príncipe de Viana*, 130-131 (1973), pp. 5-25: *Aunque los datos más viejos encontrados correspondan a 1427, hay que suponer una gran antigüedad a la palabra "cendea", con sus variantes "çendea y sendea". Normalmente este vocablo se equipara a valle y con menos frecuencia a parte del mismo. Excepcionalmente, algunas villas o pueblos forman por sí una Cendea. Muy raramente, se refiere esta palabra a un barrio de algún lugar e incluso a un término.*

<sup>50</sup> Los cuarteles en que se divide el Valle son: Baztangoiza, formado por los lugares de Errazu, Arizcun, Azpilcueta y Maya; Elizondo, por este lugar, Lecároz y Erberea, que abarca a su vez a Irurita, Garzáin, Arráyo y Oronoz; Basaburúa, que agrupa a Ciga, Ániz, Berroeta y Almádoz.

<sup>51</sup> La división histórica en merindades, como ámbitos jurisdiccionales del merino real, fue el espacio para la elección de los diputados forales conforme al artículo 8 de la Ley de 1841. Hoy han perdido cualquier significado organizativo, salvo la previsión de la Disposición Adicional Duodécima de la Ley Foral 6/1990 para la constitución de la Junta Arbitral de Comunes, que no se ha creado.

## 1.2. Régimen

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, del mismo modo que lo hizo el artículo 137 CE respecto al Estado, ha configurado los municipios como *las entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra* (arts. 2 y 6) y *cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos* (art. 6)<sup>52</sup>. El municipio está dotado de personalidad jurídica y capacidad para ejercer con autonomía *las funciones públicas que tiene a su cargo, gestionar los servicios públicos cuya titularidad asuma, y representar a los intereses propios de la correspondiente colectividad* (art. 7).

En el caso de los municipios compuestos, la Ley Foral ha dado prioridad al Municipio sobre el Concejo, y ha ampliado las competencias de aquél a costa de las de éste (art. 39), con el objetivo de producir una integración de la actividad y los recursos que permitiera la prestación de servicios. Sin embargo, también se ha hecho insuficiente la estructura municipal, lo que ha determinado la creación de mancomunidades y otras formas asociativas, ante la incapacidad demostrada por todas las instituciones para afrontar la remodelación del mapa municipal de Navarra.

La organización y formación de sus órganos de gobierno y administración se acomodará a la legislación estatal general (art. 8), siguiendo el principio uniformista establecido por el artículo 5 de la Ley de 1841 y la Base 1ª del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925.

El artículo 9 mantiene como peculiaridad organizativa municipal la del Noble Valle y Universidad del Baztán, que *conservará su organización tradicional, integrada por el Ayuntamiento, la Junta General del Valle y los “batzarres” de los lugares componentes del mismo, que participarán en el gobierno y administración del municipio de acuerdo con lo que dispongan las Ordenanzas Generales del Valle, aprobadas exclusivamente por la Junta General de conformidad con el marco legal vigente y los principios del Derecho foral navarro*.

El principio de autonomía aplicado a este municipio exigió suprimir la referencia de la Ley 43.2 del Fuero Nuevo a la homologación de las Ordenanzas por parte de la Diputación Foral. Por ello la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Foral de Administración local dio nueva redacción al texto de

---

<sup>52</sup> MORELL OCAÑA, L., *El régimen local español*, I, Madrid: Civitas, 1988, p. 245, sostuvo el mantenimiento de los pequeños municipios *en cuanto estructura de participación social –y no política– vale la pena conservarlo y dispensarle toda la protección precisa para que pueda ser instrumento de representación, de defensa y, en su caso, de consecución de los intereses y de las voluntades de la comunidad social que está en su base*.

la Ley 43.2, en el que se suprimen los términos *homologadas por la Administración Foral competente*, dejándola con el siguiente texto: *El Noble Valle y Universidad de Baztán y las Juntas Generales de los Valles de Roncal y de Salazar, sin perjuicio de la personalidad jurídica de los Ayuntamientos que los integran. Estas Corporaciones actuarán siempre conforme a lo establecido en sus respectivas ordenanzas*. De este modo, el posible control queda limitado exclusivamente al de legalidad, que alcanza a los actos de todas las entidades locales<sup>53</sup>.

## 2. Los Distritos administrativos

Constituyen una posibilidad de régimen especial para que los municipios de carácter rural de menos de cinco mil habitantes de derecho puedan delegar al nuevo ente *el ejercicio de todas sus competencias para la realización de actividades y prestación de servicios públicos*. Realizarán al menos la delegación de las relativas a la *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; electrificación y alumbrado públicos; captación, abastecimiento y saneamiento de aguas; recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos; pavimentación de vías urbanas; protección del medio ambiente y gestión común de personal y servicios administrativos* (art. 33).

Para potenciar la fusión e incorporación de municipios y la creación de este tipo de entidad se establecen medidas como ayudas económicas y técnicas, prioridad de subvenciones corrientes y de capital de carácter finalista, prioridad de inversiones de la Comunidad y otras de fomento que propicien su constitución (arts. 20 y 33.7).

## 3. Los Concejos

### 3.1. Características

Los concejos son entidades locales menores, integradas en un Municipio de Valle, Distrito o Cendea, en cuyo término existen varios núcleos de población constituidos en Concejo.

Existen 362 Concejos, con una población total de 30.535 habitantes y una media de 84 habitantes por Concejo<sup>54</sup>. Residen en ellos aproximadamente el 5%

<sup>53</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, p. 188.

<sup>54</sup> Según el citado Informe de la Cámara de Comptos han pasado de 366 en 1997, a 363 en 2000 y a 362 en 2001.

de la población de Navarra. Por estratos de población, 7 son menores de 16 habitantes; 175 entre 16 y 50 habitantes; 97 entre 51 y 100; 52 entre 101 y 200; 25 entre 201 y 500, y 5 entre 501 y 1.000 habitantes. Por merindades, existen 78 Concejos en la de Estella, 11 en la de Olite, 1 en la de Tudela, 173 en la de Pamplona y 99 en la de Sangüesa<sup>55</sup>.

En los últimos años algunos de los Concejos de la comarca de Pamplona, que incrementaron su población, se han configurado como Municipios<sup>56</sup>. Han desaparecido más de cien Concejos que estaban *tutelados* por la Diputación, por no contar con órganos de gobierno al no disponer de la población necesaria. Su gestión ha pasado a los Ayuntamientos<sup>57</sup>.

Según un reciente informe de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, se han estancado económicamente. Se han reducido en el conjunto los ingresos corrientes y tributarios per cápita, aumentando la deuda; mientras que en los Municipios han aumentado ambos conceptos<sup>58</sup>.

### 3.2. Régimen

El artículo 1 RAMN reiteró el mandato legal sobre la elección y organización de los Ayuntamientos por las reglas generales. En el artículo 2 se reconoció la realidad del Concejo como modo histórico de organización de la vida local, en un claro dualismo Concejo elemento histórico y Ayuntamiento como estructura superpuesta, que dio lugar a los Ayuntamientos compuestos integrados por Concejos. Así lo plasmó el artículo 417 ROF al mantener el Concejo abierto para una determinada población.

El artículo 18 RAMN definió los Concejos diciendo que *bajo la denominación general de Concejos, se comprenden los pueblos y lugares pertenecientes*

<sup>55</sup> FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Guía...*, *op. cit.*, pp. 293-480.

<sup>56</sup> Este fue el caso de Ansoáin, Barañáin, Berriozar y Zizur Mayor. El Concejo de Noáin no se segregó del Ayuntamiento del Valle de Elorz, sino que se convirtió en el Ayuntamiento del Valle. Fue ejemplar el caso del Concejo de Mutilva Baja, integrado en el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, que, siendo el más importante y capital, se extinguió y, además, el Ayuntamiento asumió por delegación las competencias de los Concejos.

<sup>57</sup> Los Concejos tutelados se regían por el apéndice al capítulo III del Título I RAMN, aprobado por acuerdos del Consejo Foral de 29 de diciembre de 1966 y 27 de junio de 1967: *Cuando en la jurisdicción de cualquier Concejo de Navarra haya desaparecido la población, o hubiera quedado reducida la misma a menos de tres vecinos cabezas de familia con residencia permanente, efectiva y continuada de tres años en la localidad, los bienes y derechos de los pueblos afectados quedarán en lo sucesivo, mientras subsistan dichas circunstancias en régimen de Tutela, bajo la administración directa de la Diputación, quien se hará cargo de todos los derechos y obligaciones, que correspondan a la Comunidad concejil, como asimismo del archivo correspondiente.*

<sup>58</sup> FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Concejo*, 217, febrero de 2004.

a un término municipal (Valle, Distrito o Cendea), con territorio, jurisdicción y bienes propios y los que, sin poseerlos, tengan reconocida administración independiente de la del Municipio a que se hallen agregados. El artículo 19 estableció el régimen de Concejo abierto para los pueblos de menos de 250 habitantes, tal y como había dispuesto la Base Segunda de 1925. Los restantes Concejos se administraban por medio de las Juntas de Oncena, Quincena o Veintena según su población, compuestos en la mitad más uno de sus miembros por vecinos cabezas de familia por elección directa, dos puestos o tres en las Veintenas a los mayores contribuyentes, y el resto a vecinos cabezas de familia por sorteo (art. 21).

En los Municipios existía Concejo abierto en los de menos de 250 habitantes, y Juntas en los restantes según población, integradas por los concejales y los contribuyentes en el número necesario para alcanzarlo (arts. 3 y 4).

La Ley 43 del Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra de 1 de marzo de 1973 reconoció la personalidad jurídica de los *Concejos que integran los diversos Ayuntamientos, Distritos, Valles, Cendeas y almiradíes*<sup>59</sup> de Navarra<sup>60</sup>.

El Reglamento de Administración Municipal les reconoció personalidad jurídica, territorio, población y bienes propios. Sus competencias eran muy amplias conforme a los artículos 65, 67.9 a 14 y 76 RAMN: administración, aprovechamiento, conservación y custodia de los bienes, derechos y propiedades de los pueblos; repoblación forestal de los montes y comunales; apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de calles, plazas, caminos y vías públicas en general; abastecimiento de aguas, lavaderos y abrevaderos; mercados públicos, alhóndigas y mataderos, y alumbrado público. Las ejercían con total autonomía de los Ayuntamientos de que formaban parte. En consonancia con el artículo 67 RAMN, los Alcaldes sólo podían denunciar a la Diputación la negligencia o abandono en la prestación de los servicios para que les exigiera la responsabilidad.

De todo ello dedujo ALDEA la existencia de una autonomía concejil, basada en el reconocimiento de personalidad jurídica diferenciada de los Ayunta-

<sup>59</sup> Según la *Novísima Recopilación* (2.13.24) correspondía al territorio de la jurisdicción del oficio real de almirante, con funciones policiales, fiscales y militares. El más relevante fue el de Navascués, integrado por las villas de Ustés, Aspuz, Castillo Nuevo y Navascués, que, a su vez, eran almiradío cada una de ellas.

<sup>60</sup> La personalidad venía siendo reconocida históricamente. Además, conforme a la Ley 42 del Fuero Nuevo, *la Diputación Foral de Navarra, persona jurídica de derecho público, plena y autónoma, puede otorgar o reconocer personalidad jurídica como corporación, asociación o fundación a cualesquiera instituciones o servicios que radiquen en Navarra, creados o reconocidos por la misma Diputación*. SALINAS QUIJADA, F., *Derecho Civil de Navarra*, II, Pamplona: Gómez, 1972, pp. 158-159.

mientos, de sus propios órganos, de una hacienda concejil y un sistema tributario, de patrimonio y competencias propias<sup>61</sup>.

En el régimen del Reglamento de Administración Municipal en los Ayuntamientos compuestos existía un orden competencial superpuesto en el que los Concejos tenían un papel más importante que el de los Ayuntamientos en que se integraban. Existía la posibilidad de que, si los Concejos lo estimaran conveniente, pudieran organizar a su cargo *cuantos servicios se encuadraran en el más amplio concepto de la competencia administrativa local, siempre que el Municipio respectivo no los tenga establecidos* (art. 67 RAMN). Además, por regla general, aquellos carecían de patrimonio rentable, que lo tenían prácticamente en exclusiva los Concejos, lo que conducía a una tendencia de ampliación de la competencia concejil a costa de la municipal<sup>62</sup>.

El debate sobre las competencias concejiles se planteó en la comarca de Pamplona a propósito de las urbanísticas. A partir de las atribuidas a los Concejos sobre *apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de calles, plazas, paseos, caminos y vías públicas en general* (art. 67 RAMN)<sup>63</sup>, algunos Concejos de la Comarca limítrofes con Pamplona otorgaron licencias de edificación, sin planeamiento o con planes de extensión de sus núcleos rurales, ni posibilidad de prestar los servicios de agua y saneamiento. No tuvieron en cuenta que la competencia de policía la atribuía el artículo 65 a los Ayuntamientos. Lo hicieron avalados por la opinión de la Dirección de Administración Municipal de Navarra, que sostenía la competencia urbanística de los Concejos<sup>64</sup>. Para reforzar la posición concejil y superar su evidente incompetencia en la materia, la Diputación remitió al Consejo Foral una modificación de los artículos 102 y 103 RAMN, que se aprobó en sesión de 29 de junio de 1978, por la que se atribuía a los Ayuntamientos y Concejos la posibilidad de aprobar los Planes de ordenación urbana<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, op. cit., p. 74.

<sup>62</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación...*, op. cit., p. 176.

<sup>63</sup> El art. 84 RAMN dispuso: *Es obligación de los Ayuntamientos y Concejos atender a la construcción, reparación y conservación de las calles, caminos y demás vías públicas de carácter local que existan en sus respectivas jurisdicciones*. El art. 85 disponía la pavimentación y limpieza de las calles evitando los encharcamientos y barrizales que puedan embarazar el tránsito y perjudicar a la salud.

<sup>64</sup> Por acuerdo de la Diputación Foral de 17 de noviembre de 1972 a instancia de la sociedad promotora de una urbanización en Cizur Mayor dispuso: *Declarar esta Diputación por sí [...] que a su juicio, y en aplicación de los preceptos del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra y del principio de subsidiariedad de las normas comunes, respecto a las privativas forales, los Concejos tienen atribuida competencia plena en la materia indicada*.

<sup>65</sup> Fue publicado en el BON de 19 de julio de 1978: *Art. 102. Los Planes de Ordenación, Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento y demás instrumentos jurídicos de ordenación urbana serán aprobados por los Ayuntamientos y Concejos respectivos y estarán sometidos a las disposiciones vigentes aplicables*. En el nuevo artículo 103 se estableció un quórum de aprobación de dos terceras partes del número de hecho los proyectos de obras y servicios públicos.

Estas competencias sobre obras de urbanización no podían asimilarse a las urbanísticas atribuidas a los Ayuntamientos por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 sobre planeamiento, régimen del suelo, ejecución de urbanizaciones, fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales (arts. 2, 3 y 4). Cuando en el Reglamento de Administración Municipal se aludía al planeamiento era con referencia a los *planes generales de ensanche y reforma interior* de la legislación general, que aprobarían los Ayuntamientos (arts. 102, 103 y 104 RAMN). También atribuía al Ayuntamiento la posibilidad de acogerse a la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 (art. 104.2º). En el debate jurídico entablado por la impugnación de algunos Planes aprobados por Concejos, el Tribunal Supremo, en sentencias de 12 de diciembre de 1967 (R. 4554), 17 de junio de 1974 (R. 2681), 15 de abril de 1978 (R. 2104) y 27 de septiembre de 1985 (R. 4290), declaró la incompetencia concejil sobre policía y planeamiento, aunque reconociéndosela respecto a un aspecto parcial de la urbanización de calles y vías públicas<sup>66</sup>.

En cuanto a la ordenación territorial, el artículo 65 de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio, dispuso que los Ayuntamientos simples, los Concejos mayores de diez mil habitantes y los mayores de mil habitantes del continuo urbano de la Comarca de Pamplona debían disponer de Plan General de Ordenación Urbana. Los Ayuntamientos y Concejos menores de mil habitantes deberán contar con Normas Subsidiarias Municipales. Esta asignación de instrumentos de planeamiento obligatorio no efectuó atribución de una competencia que los Concejos no poseían conforme a la legislación de régimen local, por lo que el mandato legal deberá ser cumplido por los Ayuntamientos en ambos casos, abarcando en el Plan, al menos, las entidades en que concurren las exigencias de población y localización señaladas.

Por otra parte, las transformaciones socio-económicas en las áreas contiguas a Pamplona, donde se asientan la mayor parte de los Ayuntamientos compuestos, exigía potenciar la capacidad gestora y los medios de las entidades locales superiores, que eran los Ayuntamientos, como parte de un proceso de concentración del poder municipal y de superación del minifundismo concejil.

A partir de todo ello, la Ley Foral 6/1990 confirió un nuevo sentido a los Concejos. Los consideró *entidades locales enclavadas en el término de un municipio, con población y ámbito territorial inferiores al de éste, con bienes*

---

<sup>66</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1978 declaró la incompetencia de los Concejos por la expresa atribución que los artículos 102, 103 y 104 RAMN hacen a favor del Ayuntamiento Pleno y no de las Juntas de los Concejos de específicas competencia para el planeamiento general de ensanche o reforma interior de los pueblos.

*propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por esta Ley Foral* (art. 37). Del nuevo régimen normativo se deducen importantes variaciones respecto al anterior:

a) En primer lugar, la relativa al alcance de su territorialidad. El artículo 18 RAMN los consideró *con territorio, jurisdicción y bienes propios*, mientras que el artículo 37 LFAL el territorio no consta como elemento constitutivo del Concejo.

b) Se limita la constitución de Concejos, que sólo será posible con una población superior a cien habitantes, excepto cuando derive de la extinción de municipio por alteraciones territoriales. El artículo 42 exige, además, que cuente con recursos suficientes, que no implique pérdida de calidad en los servicios generales municipales y que existan razones geográficas, históricas, sociales, económicas o administrativas que lo requieran.

c) La habilitación competencial era amplia con una cláusula general de carácter subsidiario: *cuantos servicios se encuadraran en el más amplio concepto de la competencia administrativa local, siempre que el Municipio respectivo no los tenga establecidos* (art. 67 RAMN). Sin embargo, en el nuevo régimen el artículo 39.1 LFAL establece competencias concretas de carácter menor, directamente relacionadas con la vida de una pequeña comunidad local (caminos rurales, limpieza viaria, alumbrado público, cementerios, archivo concejil y fiestas locales) y la gestión de su patrimonio. Por tanto, las competencias han quedado reducidas de un modo considerable, tanto en calidad como en cantidad, respecto a las atribuidas por el Reglamento de Administración Municipal.

d) En relación con el urbanismo, la única competencia expresamente reconocida es la de *otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento*. Su razón de ser es la generación de recursos participando en el impuesto correspondiente (ICIO), sin un contenido material que viene condicionado por el carácter del informe municipal. La Disposición Transitoria Segunda, párrafo segundo, ha dejado claro que carecen de competencia en cuanto al planeamiento: *los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados inicialmente por los Concejos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Foral continuarán su tramitación, no pudiéndose redactar en lo sucesivo planes e instrumentos de ordenación urbanística de ámbito inferior al municipal*. La atribución exclusiva del otorgamiento de licencias, implica la falta de competencia en el resto de los ámbitos de la actividad urbanística, que es propia y exclusiva de los Ayuntamientos (arts. 25.2.d LRBRL y 29.2 LFAL).

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo ha confirmado en su artículo 11 que *la actividad urbanística*



*pública corresponde con carácter general a los Municipios, que ejercerán cuantas competencias que en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones.* Las referencias a los Concejos son para su participación indirecta por medio de la Federación o en trámites informativos del planeamiento, sin que se les reconozca otra competencia que la del otorgamiento de licencias con el informe previo y preceptivo del Ayuntamiento<sup>67</sup>.

e) Los Municipios pueden delegar competencias en los Concejos (art. 30.1 LFAL) y estos hacerlo en aquellos (arts. 30.2 y 39.3 LFAL), pero queda claro el carácter subordinado con respecto al elemento básico que es el Municipio.

f) Tienen reconocidas las potestades y prerrogativas de los municipios (art. 37.1.2º LFAL), sin embargo, los acuerdos concejiles sobre expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo (art. 431.2 LFAL).

g) Sus recursos económicos son los de carácter no tributario de los municipios, salvo las cuotas de urbanización, sin que puedan exaccionar otros tributos que las tasas y las contribuciones especiales (art. 7.1. LFHL).

De cuanto se ha expuesto se deduce que la Ley Foral 6/1990 ha optado por una organización local basada en los Municipios, que han sido potenciados, y en reducir el significado institucional de los Concejos, medida claramente insuficiente –a nuestro modo de ver– para racionalizar el mapa municipal, si tenemos en cuenta el número de entidades, la población general y la de los diferentes grupos de municipios.

#### **4. Las Agrupaciones tradicionales**

Si las peculiaridades geográficas condicionaron los asentamientos humanos, éstos lo hicieron de la organización territorial. Como expuso el geógrafo URABAYEN, la organización local en Valles no es general, sino que coincide con áreas de altitud superior a 600 metros, precipitaciones de más de 700 milímetros al año, clima frío y cursos superiores de los ríos. Existe en la zona norte de los valles transversales pirenaicos y cuenca de Pamplona, mientras que falta en las zonas media y sur. Coinciden con la región del poblamiento disperso en caseríos o formando barrios, las aldeas y los pequeños núcleos de población. En las

---

<sup>67</sup> Esta Ley se refiere a los Concejos, en cuanto forman parte de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, en los artículos 14.2 al disponer que en la Comisión de Ordenación del Territorio participarán cuatro representantes de los Ayuntamientos a propuesta de aquélla, 33.2 sobre su participación en la Estrategia Territorial, 58.2 sobre redacción de Plan General en los Municipios compuestos de hasta mil habitantes, 69.5.2º sobre el procedimiento para el otorgamiento de licencias, 70.5 sobre trámite de informe del Plan General, 117.1.c) sobre notificación de autorizaciones en suelo no urbanizable, y 191.2.b) sobre tramitación de las solicitudes de licencia ante el Concejo.

zonas de caseríos, cuando existen núcleos importantes de población constituyen Ayuntamientos independientes, como en las Cinco Villas (Vera del Bidasoa, Echalar, Lesaca, Yanci y Aranaz) de la Navarra húmeda del noroeste<sup>68</sup>.

Los asentamientos de la población en los valles configuraron comunidades de intereses y costumbres, de normas e instituciones jurídicas<sup>69</sup>. Presentan hoy la peculiaridad de su organización en Ayuntamientos, simples o compuestos; Ayuntamientos de Valle, y valles cuyos núcleos constituyen Ayuntamientos, en que existe una entidad distinta, que es la Junta General, con competencias propias, como en los de Roncal, Salazar y Aézcoa. En relación con la organización municipal se agrupan en:

- Valle plurinuclear, constituido por un solo Ayuntamiento y sin que los diversos núcleos constituyan Concejos. Se da exclusivamente en el Valle del Baztán, donde, además de los órganos municipales, existe una Junta General integrada por el Ayuntamiento del Valle, los Jurados de los quince lugares y los Junteros, uno por cada uno de los cuatro Cuarteles de la Universidad.
- Valles que forman un término municipal de Ayuntamiento compuesto por varias localidades, que son Concejos (por ejemplo, Aranguren).
- Valles integrados por varios núcleos constituidos en Ayuntamientos simples (por ejemplo, los valles de Roncal y Salazar).
- Valles integrados por varios Ayuntamientos compuestos (por ejemplo, Urraúl Alto y Bajo).
- Valles en los que existen Ayuntamientos simples y compuestos (por ejemplo, el valle de Egüés).
- Valles con una organización distinta a los Ayuntamientos, con personalidad y competencias propias relacionadas con la prestación de servicios (Mancomunidades) o el patrimonio (Agrupaciones tradicionales como las Juntas Generales de los Valles de Roncal, Salazar y Aézcoa).

Las Agrupaciones tradicionales más conocidas y significativas han sido las correspondientes a los valles transversales pirenaicos. Son las Juntas Generales de los Valles de Aézcoa, Roncal y Salazar, titulares de los bienes comunes y administradoras de los aprovechamientos de los vecinos; bienes distintos de los propios y comunes de los Ayuntamientos que las integran. La Disposición Transitoria Segunda de la Ley de 1841 mantuvo el régimen de las dos últimas

---

<sup>68</sup> URABAYEN, L., *Geografía de Navarra*, Pamplona: Gómez, 1931, pp. 93 y ss.

<sup>69</sup> CARO BAROJA, J., *Etnografía Histórica de Navarra*, I, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1971, pp. 71-72; *Los Vascos*, Madrid: Istmo, 1971, pp. 29-30.

*en la misma forma que hasta el presente, sin que pueda efectuarse ninguna novedad en su organización, propiedades y régimen, mientras otra cosa no se disponga.* La ley 43 del Fuero Nuevo de 1973 consignó que su personalidad jurídica había sido reconocida *por antigua costumbre*; calificó sus bienes como *dominio concellar*, con todas las *facultades de administración y disposición, que deberán ejercitar atendiendo a las necesidades y conveniencias directas o indirectas del Valle o de sus vecinos* (ley 391).

Sin embargo, existen otras muchas Agrupaciones tradicionales:

a) Junta administrativa de los montes Bidasoa-Berroarán, de la que forman parte los municipios de la zona noroeste que tienen propiedad en común de los montes (Santesteban, Elgorriaga, Narvarte y Sumbilla).

b) Junta administrativa del monte Kokoriko, formada por los Ayuntamientos de Elgorriaga, Narvarte y Sumbilla para su gestión.

b) Junta administrativa de la sierra de Santiago de Lóquiz, que administra los bienes comunes de la comunidad sobre aquella.

c) Junta del Monte Limitaciones de las Améscoas, para administrar los bienes y aprovechamientos de los Valles de las Améscoas Alta y Baja en ese monte en la Sierra de Urbasa.

d) Unión de Aralar-Aralarko Elkartea, para administrar los aprovechamientos de la sierra de Aralar por los vecinos de los municipios de sus laderas.

e) Junta de las Bardenas Reales de Navarra, que administra los aprovechamientos de los vecinos de los municipios y valles congozantes sobre ese territorio.

La Ley Foral ha realizado su encuadramiento dentro de las entidades locales, de carácter no territorial, integradas por los Ayuntamientos y vecinos<sup>70</sup>. De este modo se ha superado la anterior situación de extravagancia, a pesar de hallarse insertas en el ámbito local en su naturaleza, composición, régimen, patrimonio y directa relación con los vecinos de los municipios<sup>71</sup>.

## 5. Las Agrupaciones

Dispone el artículo 46.1 LFAL que *la Comunidad Foral de Navarra podrá crear unidades que agrupen varios municipios cuyas características*

<sup>70</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad...*, *op. cit.*, pp. 138-139.

<sup>71</sup> Los artículos 22 de las Leyes Forales 18/1999, de 30 de diciembre, y 19/2000, de 29 de diciembre, por las que se aprobaron los Presupuestos Generales de Navarra para los ejercicios 2000 y 2001, previeron que la Comunidad de Bardenas Reales y las Juntas de los Vales de Roncal, Salazar y Aézcoa pudieran acogerse a las subvenciones y beneficios para inversiones locales establecidas con cargo a la Hacienda Pública de Navarra.

*determinen la prestación de servicios comunes a todos ellos.* Constituirían Agrupaciones de carácter voluntario frente a las forzosas previstas en el apartado 3 del precepto.

Se crearán por medio de Ley Foral que definiría su denominación, cabecera, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno representativos de los Ayuntamientos que agrupen, competencias, recursos económicos y potestades de aplicación. Para su establecimiento y determinación de las corporaciones integradas se atenderá a *criterios de funcionalidad, tales como el mayor número de habitantes o la situación geográfica más o menos equidistante de los municipios agrupados* (art. 46.2 LFAL).

Conforme al artículo 46.3, *la creación de Agrupaciones de carácter forzoso para servicios administrativos se realizará por Ley Foral que se tramitará por el procedimiento de lectura única.* En su elaboración se dará audiencia a las entidades afectadas y emitirá informe la Comisión de Delimitación Territorial.

Esta fórmula no ha tenido mucha aceptación, como lo demuestra el que sólo existen diez y se han incrementado desde 1997 solamente en una. Las entidades locales han preferido acudir a la fórmula de la Mancomunidad para prestar servicios comunes, incluso de carácter administrativo, educativo y cultural.

## **6. Las Mancomunidades**

### **6.1. Características**

La notoria insuficiencia funcional y económica de la actual organización local para poder prestar servicios a los vecinos ha generado un total de sesenta mancomunidades entre municipios de áreas geográficas próximas y con características comunes, como valles y comarcas, con distintos fines. Se ha de destacar que, a pesar de ser habitual la actitud de desconfianza municipal hacia otras formas de organización, la constitución de mancomunidades ha ido progresando y se han incrementado de las 56 de 1997 a las 62 de 2001. Los ámbitos de su actuación son muy amplios y alcanzan a la prestación de servicios administrativos, plurifuncionales como la de la comarca de Pamplona<sup>72</sup>, o monofuncionales para el abastecimiento de aguas, la recogida de residuos sólidos urbanos, la prestación

---

<sup>72</sup> La forman cincuenta municipios de la Cuenca de Pamplona y zona media de Navarra, incluida la capital, para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, saneamiento y depuración de aguas residuales; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos urbanos y transporte comarcal. Existen en Navarra otras siete Mancomunidades que prestan los servicios de abastecimiento y saneamiento, recogida y tratamientos de basuras; algunas añaden la rehabilitación de viviendas, deporte, euskera o servicios sociales de base.

de servicios sociales, la enseñanza y promoción del euskera, los servicios deportivos, la distribución de energía eléctrica, la explotación y dominio de montes de utilidad pública, los servicios bibliotecarios y la gestión de montes.

Casi todo el territorio de la Comunidad Foral está integrado en alguna mancomunidad, y se debe destacar la importancia que alcanza la mancomunidad de la comarca de Pamplona, que se extiende fuera del espacio geográfico de la cuenca e incluye a más de la mitad de la población total de Navarra. De su fin original de prestar los servicios de agua y saneamiento desde las redes de Pamplona a los municipios lindantes en expansión y sin servicios, ha ampliado considerablemente sus objetivos, con tendencia a seguir haciéndolo en cuanto al planeamiento urbanístico.

## 6.2. Régimen

En el Reglamento de Administración Municipal de Navarra las mancomunidades eran uniones de Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas para la realización de obras y servicios. Podían ser voluntarias, forzosas, tradicionales, de planificación general y de competencia mixta. Las de planificación podían dedicarse a los servicios y a las actuaciones de nivel comarcal sobre comunicaciones, establecimiento de industrias, infraestructuras, urbanismo, etcétera. Por su parte, las de competencia mixta se dedicaban a fines que excedían de la competencia municipal y asimilaban a la municipalización de servicios en forma de empresa de economía mixta con la presencia de otras Administraciones y particulares (art. 55).

Dentro de las mancomunidades el RAMN encuadraba a las *Agrupaciones tradicionales*, que eran *las Mancomunidades, Facerías y cualesquiera otras formas de asociación o comunidad existente en la actualidad, las cuales se regirán por los Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Sentencias o concordias que tengan establecidos* (art. 55). El hecho de que alguna de las entidades tradicionales se denominara en sus normas como Mancomunidad —el Valle de Roncal según el artículo 1 de sus Ordenanzas— sirvió para que se les encuadrara en esa categoría, como lo había hecho la Ley municipal de 1877 con las Comunidades de Villa y Tierra, cuando su origen y fin era muy distinto.

La Ley Foral de Administración Local ha diferenciado las mancomunidades, en el significado comúnmente admitido, de las Agrupaciones tradicionales, con entidad y categoría diferenciada (arts. 47-53). Las Mancomunidades son asociaciones de municipios *para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencia*, que podrá incluir *una, varias o todas las finalidades de la mancomunidad, siempre que las obras o servicios sean independientes entre sí, atendiendo a sus aspectos técnicos y*

*financieros, cuyo objeto no podrá incluir todas las competencias de los municipios asociados (art. 47).*

Las Mancomunidades dispondrán de *la potestad y prerrogativas reconocidas a los municipios*. La potestad tributaria se referirá exclusivamente al establecimiento de las tasas o precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades y a la imposición de contribuciones especiales. La potestad expropiatoria corresponderá al municipio donde radiquen los bienes de necesaria ocupación, o a la Comunidad Foral si radicasen en varios (art. 48).

Las entidades que las constituyan e integran establecerán en sus Estatutos el ámbito territorial de la entidad, la denominación, el objeto y la competencia, los órganos de gobierno, la sede, el número y forma de designación de los representantes de las entidades mancomunadas, las normas de funcionamiento, los recursos económicos, el plazo de duración, las causas de disolución y los extremos pertinentes para su funcionamiento (art. 48).

La Ley partió de la experiencia de la creación de mancomunidades como medio alternativo a la inviable nueva planta municipal. Por ello previó su fomento *para una más racional y económica prestación de los servicios*, por medio de la extensión de las medidas de fomento previstas para la fusión de municipios (arts. 20 y 53). Dentro del régimen de la cooperación jurídica, técnica y económica, se planteó en el artículo 62 fomentar *las fórmulas asociativas intermunicipales que pretendan asumir dichas finalidades*<sup>73</sup>.

## VI. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

El principio de autonomía consagrado en los artículos 137 y 140 CE fue recogido por el artículo 46.3 LORAFNA y exigió un profundo cambio en la concepción tradicional de un régimen local sometido a la tutela y al control de la Diputación Foral. El derivado de la Constitución se fundamenta en *los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos* (art. 1 L. F. 6/1990), que ha supuesto un cambio radical en las relaciones interadministrativas. Por eso las que tienen lugar entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales estarán basadas en los principios de coordinación, cooperación, asistencia, información mutua y respeto de los respectivos ámbitos competenciales (art. 58). Estas relaciones interadministrativas se organizan por medio de las siguientes técnicas:

---

<sup>73</sup> El artículo 24 de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2001, previó partidas de fomento para los procesos de reestructuración administrativa de los entes locales que procedan a la agrupación de servicios.

a) Cooperación para la prestación de servicios mínimos: Constituye un deber municipal prestar, por sí o agrupados, los servicios mínimos establecidos en la legislación general, con derecho de los vecinos a su establecimiento y prestación. Cuando el Gobierno otorgue la dispensa del deber de hacerlo, le corresponderá la asistencia, cooperación jurídica, económica y técnica para garantizar la plenitud de los servicios mínimos (art. 31 LFAL).

b) La información recíproca: La Administración de la Comunidad podrá recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las entidades locales, incluso exhibición de expedientes y emisión de informes. A su vez, éstas tendrán acceso a la información y a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten (art. 60 LFAL).

c) Cooperación económica y Planes de Inversión: Dentro de aquella los Planes de Inversión garantizarán la cobertura de los servicios municipales obligatorios (art. 61.1 LFAL). Esta cooperación se articuló en la Ley de Haciendas Locales por medio del Fondo de Participación de las Haciendas Locales y en los Planes de Infraestructuras Locales. Es el Gobierno el que, previa audiencia de la Comisión Foral de Régimen Local, marca las líneas de programación y planificación de las infraestructuras locales (art. 61.2). La cooperación económica podrá extenderse a los servicios locales y a asuntos de interés común por medio de convenios, consorcios, etc. (art. 61.3).

d) Cooperación jurídica, técnica y administrativa para potenciar la capacidad de la gestión local, con el fomento de las fórmulas asociativas intermunicipales (art. 62).

e) Convenios de cooperación para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común (art. 63 LFAL).

f) Coordinación de la actividad de las Administraciones implicadas en la prestación de servicios públicos en ejercicio de competencias compartidas o concurrentes (art. 187.2 LFAL), acción socioeconómica de protección y promoción del aprovechamiento de recursos naturales e industriales y actividades económicas (arts. 216.2 y 217.1 LFAL) y medidas de fomento económico para la prestación de servicios o ejecución de actividades que coadyuven o suplan las atribuidas a la competencia local (art. 221).

Las relaciones de colaboración y cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local tienen un órgano permanente, de carácter deliberante y consultivo, la Comisión Foral de Régimen Local (art. 64 LFAL), que se creó en 1987. Está formada por representantes del Gobierno y de las entidades locales (art. 65 LFAL) y adopta sus acuerdos por consenso (art. 67 LFAL). Sus funciones alcanzan a todas aquellas que afecten a la Administración Local, a la distribución de la participación de las Haciendas Locales en los

impuestos de Navarra por medio del Fondo, a la distribución de subvenciones, créditos y transferencias de la Administración Foral a la Local, a la atribución y delegación de competencias a las entidades locales y a los criterios de coordinación y colaboración entre ambas Administraciones (art. 89 LFAL). Está adscrita al Departamento de Administración Local.

Los artículos 35 y 36 de la Ley Foral 6/1990 crearon la Comisión de Delimitación Territorial, que, integrada por representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de los entes locales y de instituciones públicas y privadas, es órgano de informe, estudio, consulta y propuesta, en relación con la constitución y alteración de municipios, establecimiento de distritos y agrupaciones, revisión o modificación de términos, distritos, agrupaciones o cualquier alteración del mapa municipal o concejil.

## VII. BIENES

El Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928 regulaba en su Título Cuarto los montes y bienes comunes de los pueblos, sin referencia alguna a otros tipos de bienes, como los de dominio público y patrimoniales. De ahí que se considerase que existía un único tipo de bienes con un régimen de gran elasticidad como para que los Municipios los pudieran afectar al uso o servicio público, a la producción de ingresos o al aprovechamiento de los vecinos<sup>74</sup>.

La Ley Foral de Administración local ha tratado de forma amplia la materia de bienes y ha incorporado claramente las categorías comunes en la legislación común, que la Constitución plasmó en su artículo 132.1, distinguiendo los de dominio público, los comunales –demanializados al atribuirles el mismo régimen jurídico de aquéllos– y los de dominio privado o patrimoniales (arts. 97-98 LFAL).

Se ha incorporado la totalidad de la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de comunales, con una amplia regulación de unos bienes de gran importancia territorial, ambiental y económica que han merecido un tratamiento diferenciado desde la Ley de 1841 y que fueron objeto de un régimen propio que los salvó de la desamortización. A partir de la definición de los bienes comunales como aquellos *cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos* (art. 98.2 LFAL), regula su administración, actos de disposición, aprovechamientos para cultivo, pastos, maderables y leñosos, las mejoras y las infracciones y sanciones (arts. 139-178 LFAL).

---

<sup>74</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad...*, op. cit., pp. 204-208.



## VIII. CONTRATACIÓN

En este ámbito se ha superado el primitivismo historicista del Reglamento de Administración Municipal, que incorporó procedimientos tradicionales propios de una sociedad rural y escasamente desarrollada. Aunque tenga relativos rasgos de belleza, no parece que el procedimiento de subasta con vela o toque de ramo o el sexteo sean hoy los medios de contratación más adecuados en la sociedad tecnológica. Sin embargo, se han mantenido para los contratos menores.

Se han incorporado las técnicas de la legislación común que se ve cada vez más afectada por el nuevo uniformismo tecnocrático de la legislación comunitaria, particularmente en el régimen de contratación.

## IX. HACIENDAS LOCALES

La especificidad de las Haciendas de la Comunidad Foral ha sido reconocida por el artículo 45 LORAFNA en cuanto a la Hacienda foral por medio del sistema de Convenio Económico, y por el artículo 46 respecto a la Administración local al establecer la vigencia de las leyes de 1841 y 1925. Así lo hizo el artículo 1.2 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales.

En la evolución del régimen local, el Reglamento de Administración Municipal de Navarra dedicó el título quinto a la Hacienda municipal con gran detalle en cuanto al régimen del patrimonio comunal, la enumeración y régimen de la imposición local, de los presupuestos y los recursos de nivelación, de la contabilidad municipal y de los depositarios, con un apéndice sobre la municipalización de servicios por los Ayuntamientos y Concejos.

La primera medida sobre las Haciendas Locales del periodo constitucional fue la Norma aprobada por el Parlamento Foral el 2 de junio de 1981, que trató de superar la regulación del Reglamento de Administración Municipal, asimilando los ingresos municipales a las categorías de la legislación común y derogando lo previsto en aquel. A partir de los principios de generalidad de la imposición y de legalidad (arts. 1 y 2) se establecieron los recursos: ingresos de propios, aprovechamientos comunales remunerados, tasas, contribuciones especiales, operaciones de crédito, arbitrios con fines no fiscales, prestaciones personales, multas, subvenciones y otras transferencias, imposición municipal autónoma, participación en impuestos de Navarra y del Estado. Se ha de destacar que dentro de las contribuciones especiales el artículo 29 reguló por primera vez la cuota de urbanización como *medio para hacer efectiva la obligación legal de urbanizar en la ejecución del planeamiento urbanístico que se lleve a*

*cabo por los Ayuntamientos o Concejos por el sistema de cooperación.* Entre las prestaciones personales se incluyó el *auzolan* o trabajo vecinal. Dentro de la imposición municipal autónoma se incluyeron las Contribuciones territoriales urbana, rústica y pecuaria, el Impuesto sobre solares, el Impuesto sobre Circulación, el Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos, el Impuesto sobre espectáculos públicos, el Impuesto sobre gastos suntuarios y el Impuesto sobre publicidad.

Las Leyes Forales 7 y 19/1985, de 30 de abril y 27 de septiembre, adoptaron medidas de saneamiento de las Haciendas locales.

### **1. La Ley Foral 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra**

La Ley Foral 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL), ha regulado los recursos locales, los impuestos municipales, el régimen del presupuesto y gasto público, con gran semejanza a la legislación común, como había hecho la Norma de 1981. En los recursos distingue los no tributarios, los tributos, las participaciones en los tributos del Estado y de Navarra, las subvenciones y las operaciones de crédito. Entre los no tributarios se hallan los de propios o de Derecho privado, los aprovechamientos comunales, los precios públicos, las cuotas de urbanización, las multas, las prestaciones personales y de transporte y los demás ingresos de Derecho público. En los tributos se integran las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos. Estos son la Contribución Territorial, el Impuesto sobre Actividades Económicas o Licencia Fiscal, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o de Circulación, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o de Plusvalía.

### **2. El Fondo de Participación de las Haciendas Locales**

Constituye el aspecto más significativo de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Foral y los entes locales. Se inició por la norma aprobada por el Parlamento Foral en 1981 que estableció un Fondo constituido anualmente por el 45% de los ingresos procedentes de los impuestos directos y el 10% de los indirectos de la Hacienda foral, de los que el 70% del fondo se destinaría a transferencias corrientes y el 30% a las de capital. En 1984 los porcentajes pasaron a ser del 30% de los impuestos directos y el 10% de los indirectos. A partir de esta cuantía se fijó un tanto alzado anual en los Presupuestos, que se revisaría en la negociación presupuestaria tomando como referencia el IPC.

La actualización del Convenio Económico con el Estado y el Plan de convergencia presupuestaria de 1992 determinaron una importante reducción

de la parte del fondo destinada a transferencias de capital. A partir de la Ley Foral de Haciendas Locales 2/1995, el fondo se distribuye en forma de transferencias corrientes, de capital y otras ayudas. Su cuantía se fija por la Ley de Presupuestos en un tanto alzado sin relación con los recursos de procedencia, con cierta estabilidad en su determinación para periodos de cuatro años, con previsión de incremento anual del IPC (art. 123).

El fondo se gestiona desde el Departamento de Administración Local por el Servicio de Coordinación Económica, al que corresponde, además, la aplicación de los porcentajes de aportación del Fondo de Transferencias de Inversiones para las obras e inversiones de los entes locales, el análisis económico e informes de viabilidad de los expedientes.

A partir de 1995 la distribución del Fondo de Transferencias Corrientes se realiza por medio de una fórmula que los asigna en proporción directa a las necesidades de financiación de los entes locales. Se mide por variables representativas ponderadas del gasto local corriente por habitante, de los gastos corrientes funcionales en proporción al gasto corriente total, población (variaciones, entidades y su diseminación), gastos educativos, gastos de sanidad y servicios sociales (población ponderada, media anual de desempleados, población mayor o igual a 65 años), gastos de obras públicas y urbanismo, gastos culturales y deportivos (población ponderada y menor o igual a 16 años), riqueza comunal e indicadores del grado de utilización de la capacidad de obtención de ingresos fiscales<sup>75</sup>.

El Fondo de Transferencias de Capital se destina a partir de 1989 a la financiación de Planes Trienales de Inversiones para infraestructuras básicas locales. El Plan 2001-2003, aprobado por la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, realizó las previsiones y dotaciones sobre Planes Directores, la Programación y el desarrollo Local, un Plan Adicional y un Plan Especial para municipios en regresión. Entre los primeros los referidos a abastecimiento en alta, saneamiento de ríos, tratamiento de residuos, recogida de basuras, residuos específicos y Mancomunidad de la comarca de Pamplona. En la programación local de inversiones se incluyen las redes locales de agua y saneamiento, la electrificación, el alumbrado público, los cementerios, los caminos locales y los edificios municipales.

---

<sup>75</sup> La Ley Foral 24/2002, de 2 de julio, estableció las transferencias corrientes en 107.262.089 euros para los años 2003 y 2004, y las de capital en 46.560.293 euros para los años 2002, 2003 y 2004, así como la fórmula de reparto para los ejercicios presupuestarios de 2002 a 2004. Por la Ley Foral 30/2002, de 19 de noviembre, se reguló el establecimiento del Plan Especial 2004 en materia de infraestructuras locales.

## X. CONCLUSIÓN

De la evolución del régimen local navarro se desprende que ha tardado en normalizarse en su adecuación a los principios del racionalismo, que fueron el fundamento del proceso y las técnicas de la codificación. El Reglamento de Administración Municipal de 1928 fue la última norma del ciclo medieval en su concepto, contenido y continuidad de las técnicas de control que se habían construido durante el Antiguo Régimen, traducidos en el control de la Diputación sobre la vida municipal.

El principio de autonomía municipal recogido en el Estatuto Municipal de la dictadura de Primo de Rivera fue sólo una declaración, que no eliminó el control político y la dependencia económica de las entidades locales. La adecuación del régimen local navarro reconoció y mantuvo la jerarquía de la Diputación, a pesar de la invocación de la autonomía como justificante de la asimilación del régimen común.

La Ley Foral 6/1990 ha cerrado, por ahora, el ciclo reformista, adecuando la regulación a las características del nuevo régimen constitucional, de modo que la modernización del orden local foral ha reducido la diferenciación con el régimen común. La más importante aportación es la construcción de un orden de principios fundado en la Constitución: el principio democrático en la composición, el de autonomía en la garantizada capacidad de gestión de los intereses locales y los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad en su organización y funcionamiento.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971.

- Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-85.

ALLI ARANGUREN, J. C., La organización local navarra y el Noble Valle y Universidad de Baztán. En *Boletín Informativo de la Federación Navarra de Municipios y Concejos*, 8 y 9 (1977), pp. 19-28 y pp. 16-24.

- La organización local navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P., *La Administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 39-47.

- *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

- La autonomía local y la Constitución española. En *Concejo*, 161(1998) pp. 20-22.
- La autonomía local en Navarra. En DOMINGO, R. y GALÁN, M., *Presente y futuro del Derecho Foral*, Pamplona: Eunsa, 1999, pp. 285-288.
- ALLI TURRILLAS, J. C., El Noble Valle y Universidad del Baztán (grupo normativo regulador y organización). En *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 95-139.
- BERMEJO GARDE, M., *Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Trabajos parlamentarios*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., Derecho histórico y régimen local de Navarra. En MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992, pp. 593-665.
- GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo navarro y los pequeños municipios*, Pamplona, 1972.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.
- ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de la modificación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1872.
- LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988.
- Autonomía foral y competencias sobre Administración municipal en Navarra. En *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 240 (1988), pp. 1637-1683.
- “El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, 5, 1988, pp. 107-118.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y Provincias*, Madrid: FEMP-INAP-CEPC, 2003.
- 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, San Sebastián 1919*, San Sebastián: Imprenta Provincial, 1920, pp. 229-250.
- *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona, 1917.
- ORTEGA, L., El respeto del ámbito de autonomía local por el legislador autonómico de Navarra. En *Revista Jurídica de Navarra*, 7 (1989), pp. 33-46.

PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra-UPNA-INAP, 2000, pp. 315-336.

PURAS, F. y RAZQUIN, M., Una solución al minifundismo local: la Ley Foral de Administración Local de Navarra. En *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 250 (1991), pp. 313-329.

RAZQUIN LIZARRAGA, M., El régimen especial de Navarra. En MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, I, Madrid: Civitas, 1988, pp. 971-1012.

- *El régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P., *La Administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. y SERRANO AZCONA, A., *Comentarios a la Ley Foral de Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

ZUDAIRE HUARTE, E., Valle de Baztán. En *Temas de Cultura Popular*, 195, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1974.

- Ordenanzas baztanesas, *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, 34 (1980), pp. 5-70.

# **EL MUNICIPIO EN IPARRALDE**

Municipalities in Iparralde

Udalerría Iparralden

Igor AHEDO GURRUTXAGA

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

En este trabajo trataremos de presentar los rasgos del municipio en Iparralde dentro del entramado constitucional de Francia, observando sus implicaciones en dos dinámicas que han determinado el devenir político de este territorio desde los noventa: las estrategias de desarrollo y la demanda de institucionalización local. En paralelo, trataremos de analizar su peso en el reforzamiento de la identidad vasca, bien sea a partir del papel desempeñado en las anteriores dinámicas, bien sea analizando su peso como *vertebrador comunitario* en las expresiones festivas de Iparralde.

Palabras clave: Municipio. Iparralde. Políticas públicas. Movimientos sociales. Identidad.



Frantziako egitura konstituzionalean udalerrak Iparralden dituen ezaugarriak aurkeztuko ditugu, 90. hamarkadatik lurralde honen gertaera politikoa mugatu duten bi dinamiketan izandako ondorioak begiratzuz: garapenaren estrategiak eta erakunde lokalekiko eskaera. Honekin batera euskal identitatearen sendotzean izandako eragina aztertuko dugu, bai aurreko dinamiketan izandako jarreratik abiatuz, baita Iparraldeko jai adierazpenetan komunitatearen bizkarrezur gisa izandako eragina aztertuz ere.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Iparraldea. Politika publikoa. Gizarte mugimentuak. Identitatea.



In this work the author attempts to describe the characteristics of municipalities in Iparralde within the French constitutional framework, observing its implications in two and different dynamics that have determined political life in this territory since the 1990s: development strategies and the demand for local institutionalisation. In parallel, the author analyses the weight of such dynamics in the reinforcement of Basque identity and as a community vertebrator in festive expressions in Iparralde.

Keywords: Municipality. Iparralde. Public policies. Social movements. Identity.



## SUMARIO

I. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. 1. La Colectividad Territorial. 2. El departamento. 3. Las regiones. 4. Los municipios. 5. El nuevo proceso de descentralización. II. SISTEMA ELECTORAL Y NOTABILAR. 1. El sistema notabiliar. 2. El *Biltzar* de Alcaldes. III. LA NUEVA GOBERNACIÓN. 1. Sindicatos de cooperación y Aglomeraciones. 2. Las leyes sobre *pays-es*. 3. La singularidad del *pays* Pays Basque. IV. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE GOBERNACIÓN. 1. El inicio y las hipótesis de las estrategias de desarrollo. 2. La Gobernación: Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos. 3. El proyecto de territorio. 4. Territorio y cooperación intermunicipal. V. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN. 1. La Asociación de Electos por un Departamento Pays Basque. 2. Los nuevos ciclos de movilización y el papel de los municipios. VI. INSTITUCIONALIZACION Y MUNICIPIO. VII. EL MUNICIPIO COMO VERTEBRADOR COMUNITARIO. 1. Commune, comunidad, relaciones de poder local y territorio. 2. Commune, comunidad, y territorio. 3. Commune y comunidad. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

El municipio es la estructura administrativo-institucional más longeva en la historia de Francia. Ha superado los avatares del Antiguo Régimen, se ha consolidado durante la Revolución, y ha mantenido su peso antes y durante la V República. Se convierte así, en la primera de las piezas desde la que se levanta un complejo sistema de equilibrios políticos que en ocasiones se oculta tras la férrea organización unitaria del Estado francés. En este sentido, el municipio se imbrica con los departamentos –gracias a las fórmulas de cooperación intercomunal– y pilota el escalón cantonal, departamental y regional a través de un modelo de círculos concéntricos cuyo epicentro se sitúa en las respectivas capitales, configurando un sistema radial, tentacular, que fluye desde París a las periferias del hexágono.

Este esquema de jerarquías y de equilibrios no es ajeno a Iparralde, con la diferencia de que en este caso, hablamos de una realidad carente de reconocimiento político-institucional. Por eso, más allá de la simple descripción de la colectividad territorial municipal, intentaremos adoptar una perspectiva más ambiciosa, tratando de observar el papel que este organismo juega actualmente

en la vertebración de un territorio políticamente *inexistente* desde el momento en que son abolidas las instituciones históricas tras el triunfo de la Revolución. Y como veremos, su función es determinante en la medida en que es la causa indirecta de la difuminación del espacio vasco hasta los noventa; pero también es –desde entonces– el catalizador de un concepto territorial que se asienta en la necesidad de reconocimiento institucional.

Para abordar esta tarea comenzaremos por presentar los rasgos del municipio dentro del entramado constitucional de Francia. A continuación nos acercaremos a una figura –el notable– heredera del modelo tentacular de desarrollo francés, que ha reforzado con su intervención política la inexistencia práctica de Iparralde. En un tercer momento, analizaremos las fórmulas de cooperación intercomunal derivadas de la polarización existente entre el peso de unas pocas aglomeraciones y la dispersión de gran cantidad de pequeños municipios, observando las especificidades que estas estrategias asumen en Iparralde. En paralelo, y siguiendo esta lógica de la cooperación, nos acercaremos al papel del municipio vasco en las fórmulas de gobernación pilotadas por el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos desde 1994/1995. A continuación, abordaremos el rol de esta colectividad territorial en las demandas de institucionalización local. Y finalmente, valiéndonos del estudio de la evolución de ciertas expresiones festivas de Zuberoa, nos acercaremos tímidamente a su cometido en el surgimiento de una nueva identidad que trasciende la dimensión local, para entroncarse en un espacio que comparte la historia y las expectativas con las comunidades vecinas del sur.

## I. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Cuando nos referimos a Estados unitarios –como es el caso de Francia– estamos englobando una amplia categoría que incluye formas de organización territorial que están bastante alejadas entre sí. A pesar de todo, el elemento que los caracteriza es la existencia de un único centro de poder que adopta todas las decisiones políticas y detenta el monopolio de la creación de las normas jurídicas, aplicables a todo el territorio y a todos los ciudadanos (garcía, 1997).

Pero esta definición de Estado unitario puro se ve matizada en la práctica ya que, de una u otra manera, la mayoría se han visto obligados a realizar procesos de descentralización, en muchos casos por motivaciones *técnico-administrativas*, derivadas de criterios de eficacia (RIBÓ & PASTOR, 1999). Así, la constitución francesa de 1958 señala en su título XII que *las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar*. En cualquiera de los casos, en la década de los setenta se inicia un proceso de regionalización que permite la instauración, con la Ley Pompidou de 1972, de una estructura administrativa intermedia entre los departamentos y

el Estado: las regiones. Pero no será hasta 1981, con la llegada de los socialistas al poder, cuando éstas asuman los contornos actuales (TAJADURA, 1997).

Sin embargo, este proceso provoca, en palabras de algunos autores, la *consagración de los grandes notables* (LOUGHLIN, 1999). Precisamente porque Francia ha sido uno de los países más centralizados de la Unión Europea, históricamente ha existido una rica relación entre el nivel local y estatal, regida por un sistema complejo de vínculos entre el prefecto y sus administradores dependientes del centro, y los políticos locales. Como veremos, este proceso funciona en los dos sentidos: los electos municipales y departamentales garantizan la lealtad de la población, mientras que el Estado asegura la canalización de los recursos hacia la localidad; un sistema de control notabiliar que se ve sirve en parte del *cumul des mandats*, y que se ve reforzado en los 80 por la transferencia de competencias del prefecto a los responsables de los Departamentos y de las Regiones, en manos de grandes electos que en la mayor parte de los casos comparten este mandato con el de Alcalde.

## 1. La Colectividad Territorial

Como ya hemos apuntado, el artículo 72 de la Constitución de 1958 establece que las *colectividades territoriales* de la República son las Comunas, los Departamentos y los Territorios de Ultramar, señalando que cualquier otra colectividad territorial podrá ser creada por ley. Si bien esta posibilidad es contemplada en varias ocasiones —el caso de París a partir de 1964—, es la ley n.º 82-213 de marzo 1982 la que supone un cambio cualitativo en el ordenamiento administrativo francés, al sentar las bases para el advenimiento de las Regiones como Colectividades Territoriales tras la elección de los Consejos Regionales por sufragio universal directo en las elecciones del 16 de marzo de 1986.

Puede destacarse que la noción tradicional de colectividad territorial —entre ellas la del municipio— históricamente es expresión de la filosofía de la descentralización, asumiendo varias características: a) es una porción del territorio nacional, lo que supone una delimitación geográfica precisa, b) es una persona moral de derecho público, y como tal, apta para cumplir los actos de la vía jurídica (derechos, obligaciones, consecuencias patrimoniales, fiscales,...), c) su funcionamiento implica órganos que les son propios (consejo de electos, ejecutivo electo o nominado), d) su acción debe estar subordinada al orden jurídico estatal, por lo que se establece un control administrativo por parte del poder central en forma de tutela, y e) su existencia reposa en el reconocimiento de intereses locales específicos, distintos de los nacionales (MOUREAU, 1999).

En cualquier caso, a partir de las modificaciones puestas en marcha en la nueva fase de descentralización iniciada en 1982, varios de los elementos que defi-

nían los rasgos de las colectividades locales van a verse modificados: a) se establece que cada colectividad local posee sus propios órganos electos, lo cual supone la consolidación de una asamblea deliberante y un ejecutivo, y b) se transforma la tutela del Estado en controles administrativos y presupuestarios *a posteriori*.

## 2. El Departamento

El Departamento se configura desde sus orígenes revolucionarios como una figura administrativa cuya función es facilitar el control del aparato estatal en todo el territorio a través de la figura de los Prefectos. Estos representantes del Estado, delegados del poder central, se encargan del cumplimiento de la legislación nacional en la periferia y sirven de mediadores entre París y los actores locales. Para ello se divide al departamento en varias estructuras desconcentradas, marcos en los que se instauran las diferentes sub-prefecturas departamentales. De esta forma, desde la lógica local, el departamento es un organismo descentralizado, y se dirige por el Consejo General; pero desde la perspectiva nacional también es una estructura desconcentrada –mecanismo de territorialización de la política estatal en la periferia–, y los servicios del Estado son pilotados por el prefecto departamental y sus respectivos sub-prefectos (MOUREAU, 1999; IRIONDO, 1997).

Las competencias de esta institución histórica –en tanto que organismo descentralizado– se establecen desde la lógica de la *distribución de la solidaridad*. En consecuencia, la mayor parte de los presupuestos departamentales se destinan a la acción social, así como al desarrollo rural, la educación secundaria y a las infraestructuras de comunicación.

Sus órganos ejecutivos –Consejos Generales– se eligen por medio del sufragio universal directo en escrutinio uninominal a dos vueltas, a razón de un consejero por cada cantón (delimitación comarcal que es una simple circunscripción departamental). Para obtener el puesto de consejero se necesita la mayoría absoluta en la primera vuelta, o relativa en la segunda, estableciéndose el límite para concurrir en este último caso en el 10% de los votos.

*El Departamento de los Pirineos Atlánticos (DPA) aglutina en una misma estructura administrativa a los territorios vascos (Iparralde) y los del Bèarn, ubicándose su capital en Pau. Cuenta con 592.000 habitantes en un territorio de 7.645 km<sup>2</sup> y 543 municipios. A su vez, está dividido en tres circunscripciones desconcentradas (“arrondissements”), cada una de las cuales es dirigida por su propia sub-prefectura: Baiona, Oloron-Sainte-Marie (que aglutina a los cantones de Zuberoa junto a otros del Bèarn) y Pau.*

*El Consejo General del departamento de los Pirineos Atlánticos tiene su sede en esta última capital y ha sido presidido durante tres mandatos con-*

*secutivos por el líder de la UDF, François Bayrou. Desde 2001 es capitaneado por Jean Jacques Lasserre (UDF), hasta ese momento Presidente del Consejo de Electos y Vice-presidente del Consejo de Desarrollo del País Vasco. Políticamente, se observa un dominio claro de las fuerzas de centro derecha, que se ha mitigado tras las elecciones de 2003 (21 electos para la izquierda, 1 para Abertzaleen Batasuna, 10 de la UMP y 19 para la UDF). De 52 consejeros, los 21 cargos vascos se reparten a razón de 6 representantes de la izquierda, 14 del centro-derecha y 1 abertzale.*

### 3. Las regiones

A partir de 1982 se dota de un nuevo marco competencial a las Regiones, estableciéndose que el poder ejecutivo pase del prefecto a una asamblea territorial elegida por sufragio universal directo. Se supera de esta forma una profunda tensión entre una estructura histórica, el departamento, y otra de nueva creación, la región, que siempre se había caracterizado por el menor peso de la segunda en el sistema territorial de Francia. Pero la concesión de legitimidad democrática a este nivel institucional, unido a su carácter eminentemente económico, posibilita una consolidación tal en el sistema que paulatinamente lleva a plantear su mayor importancia estratégica frente a los departamentos. La razón estriba en que la región asume la ordenación del territorio en el ámbito económico, siendo un socio imprescindible en el proceso de elaboración, supervisión e implementación de gran parte de las políticas públicas en Francia. Se establece para ello un sistema de relación contractual entre el Estado y las diferentes Regiones –en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región– que garantiza la financiación, cada siete años, de sus proyectos (BALME, 1994).

El modelo de elección de los Consejos Regionales se basa hasta 1999 en el sufragio universal directo en el marco de cada departamento por medio de un sistema de representación proporcional que exige un mínimo del 5% de los votos para resultar elegido. Sin embargo, desde 1999 se delimita una circunscripción regional única. De la misma forma que los departamentos, las regiones también pueden ser calificadas como órganos desconcentrados –de territorialización de la política del Estado–, siendo su representante el Prefecto Regional –figura similar a la del delegado del Gobierno en las CCAA de España–.

*La región de Aquitania, cuya capital es Burdeos, está constituida por los departamentos de Pyrénées-Atlantiques, Dordogne, Landes, Lot et Garonne y Gironde. Su extensión es de 41.308 kilómetros<sup>2</sup> (7,7% del total de la superficie francesa) y su población asciende a los 2,8 millones de personas. El carácter rural de esta colectividad territorial se observa en la gran cantidad de municipios que la componen: 2.290 frente a los 250 de la Comunidad*

*Autónoma del País Vasco (CAPV) o los 272 de la Comunidad Foral de Navarra (CFN). Así, más del 50% de la población reside en comunas de menos de 5.000 habitantes, y sólo el 14% de la población vive en las 4 ciudades de más de 50 mil habitantes, de las únicamente Burdeos supera los cien mil.*

*Desde el punto de vista político, Aquitania es presidida por el Socialista Alain Rousset. En 2004, la lista de la izquierda (PS y Verdes) obtuvo el 54%, con 57 escaños, la derecha de la UDF y la UMP sumó el 33% y 21 escaños, y la extrema derecha 7. En 2004 serán 18 los representantes del DPA en la Región, de ellos 10 del PS, 2 de los Verdes, 3 de la UDF, 2 de la UMP y 1 del FN. Concretamente, 7 son de Iparralde: 3 socialistas, 1 de los verdes y 3 del centro-derecha.*

#### 4. Los municipios

El municipio, o *commune*, es la unidad básica de la administración local en el Estado Francés. Su número asciende a los 36.750, de los cuales casi un tercio tienen menos de 500 habitantes, y 10.000 se sitúan entre los 500 y 2.000. Así, la mitad de la población de Francia vive en el 2% de las comunas con más de 10.000 habitantes, y sólo 36 ciudades cuentan con más de 100.000 vecinos. Estos casi cerca de 37.000 municipios suponen una cifra incluso superior a la que sumaban el conjunto de los socios de la Unión Europea hasta su reciente ampliación; algo que, como veremos, ha llevado a los poderes públicos a fomentar el reagrupamiento comunal (Comunidades urbanas, sindicatos intercomunales, *pays-es*,...).

1.- La primera de las leyes que dota de contenido jurídico de los municipios tras la Revolución determina que los *cuerpos municipales tienen dos funciones a cumplir: unas propias del poder municipal, otras propias de la administración general del Estado y delegadas por él a los municipios*. Nos encontramos, por tanto, ante una distinción entre un poder *originario* –competente para solucionar los problemas locales–, y un poder *derivado* –que habilita al municipio, por cesión, a solucionar los problemas de la administración del Estado en sus límites geográficos–. Nuevamente, se observa su naturaleza híbrida: es a la vez una colectividad descentralizada y una circunscripción administrativa<sup>1</sup>. En cualquier caso, esta dualidad, que afecta poco a la población con-

---

<sup>1</sup> Dos son, por tanto, las funciones básicas del municipio: por un lado constituye una entidad de la administración del Estado que, como tal, debe ejercer las atribuciones que éste le asigna; y por otra parte, es un órgano representativo que goza de autonomía para ejercer toda competencia que no esté prohibida por ley.

cernida, se ha ido mitigando con el tiempo como consecuencia de la cada vez mayor importancia que ha ido asumiendo la primera de las características respecto de la segunda (MOUREAU, 1999)

2.- La figura clave del municipio es el Alcalde, el cual asume el poder ejecutivo en el *Conseil Municipal* –órgano deliberativo–. Este órgano está formado por los consejeros municipales designados –a través del sufragio universal directo entre todos los electores inscritos en el municipio– por un mandato de seis años. En principio, cada comuna forma una circunscripción única que puede ser dividida bajo determinadas condiciones por el Consejo General. El consejo municipal, es su órgano deliberativo y la composición depende de las características demográficas de cada circunscripción. De esta forma, sus efectivos varían entre los 4 consejeros para poblaciones de menos de 100 habitantes y los 69 de las de más de 300.000.

De la misma forma, el modo de escrutinio se establece en base a la población de cada municipio.

- El sistema se caracteriza por su flexibilidad en el caso de las comunas de menos de 2.500 habitantes: escrutinio mayoritario a dos vueltas; los candidatos pueden formar listas completas o no, o pueden presentarse de forma aislada; los electores pueden mezclar y votar por candidatos pertenecientes a diferentes listas.

- En los municipios de entre 2.501 y 3.499 habitantes se utiliza también el escrutinio mayoritario a dos vueltas, y los electores, como en el caso anterior, pueden confeccionar su opción entre candidatos de diferentes listas. Sin embargo, éstos deben presentar listas completas.

- Por último, en las comunas de 3.500 habitantes o más se sigue manteniendo el modo de escrutinio a dos vueltas. En la primera de ellas se deben presentar listas completas y rígidas. Si una lista obtiene en esta primera vuelta la mayoría absoluta de los sufragios, ocupa la mitad de los escaños del Consejo Municipal, siendo la otra mitad repartida proporcionalmente entre el resto de fuerzas que hayan obtenido más de un 5% de los votos. En caso contrario, si se tiene que realizar una segunda vuelta, la candidatura que haya obtenido el mayor número de sufragios se beneficia de un sistema de prima. En esta segunda vuelta concurren las fuerzas que hayan alcanzado más del 10% de los votos en la primera, pudiéndose modificar las listas para incluir miembros de otras fuerzas que, con sus electores, pueden apoyar a una nueva candidatura.

El principio competencial básico que rige esta institución fue fijado a finales del pasado siglo, en la ley 2121-29 de 1884 cuando se señala *que el Consejo Municipal regula con sus deliberaciones los problemas de las comunas*: lo

que le confiere la competencia plena sobre cualquier cuestión que tenga por marco territorial la extensión de cada municipio. Frente a este principio rector, el *Conseil Municipal* se ve limitado por las competencias propias del alcalde, y el control legislativo y presupuestario del prefecto.

Entre sus competencias destacan una serie de prerrogativas: a) la discusión y voto del presupuesto, fijación de las tasas e impuestos, modalidades de préstamos, b) la gestión del patrimonio comunal, c) la creación y organización de los servicios públicos municipales, d) la autorización de acciones de justicia entablando un proceso en nombre de la comuna o en defensa de ésta, e) la implantación de escuelas y de clases elementales y maternas, y f) las ayudas a empresas privadas.

3.- Como hemos señalado anteriormente, además del consejo municipal, la figura fundamental dentro de cada municipio es la del alcalde, quien detenta el poder ejecutivo en la comuna. El método de elección se realiza por medio de un escrutinio secreto, siendo necesaria la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas, o simple en la tercera. El procedimiento es idéntico para los adjuntos de alcalde, cuyo número no puede exceder en más de un 30% el total del efectivo legal del Consejo Municipal.

Cuatro son las categorías del poder del máximo mandatario municipal:

- *Alcalde como ejecutivo del Consejo Municipal*, que le permite ejercer ciertos poderes del consejo municipal y de los representantes del Estado: a) financieros, preparando el presupuesto, proponiéndoselo al Consejo, encargándose de su ejecución, b) patrimoniales, administrando el patrimonio de la comuna y dirigiendo los servicios municipales, y c) jurídicos, concluyendo los contratos que pudiesen firmarse en nombre de la comuna, representando a ésta ante la justicia,...

- *Alcalde como delegado del Consejo Municipal*, ya que este último puede facultar al alcalde para una serie de funciones que le corresponden al primero.

- *Poderes propios del Alcalde* en dos dominios: a) como jefe del personal, pudiendo nominar, sancionar o revocar el nombramiento de los funcionarios locales, b) como autoridad de la policía municipal, pudiendo dictar reglamentos y medidas individuales concernientes al mantenimiento del orden público.

- Por último, el *Alcalde* es el *representante del Estado* en el municipio. Teniendo en cuenta que, como hemos apuntado, la comuna también es una circunscripción administrativa del Estado, no es extraño que el alcalde sea el representante de la Nación en el municipio, y que hasta 1881 fuese directamente nominado por la administración central. En la actualidad, el alcal-



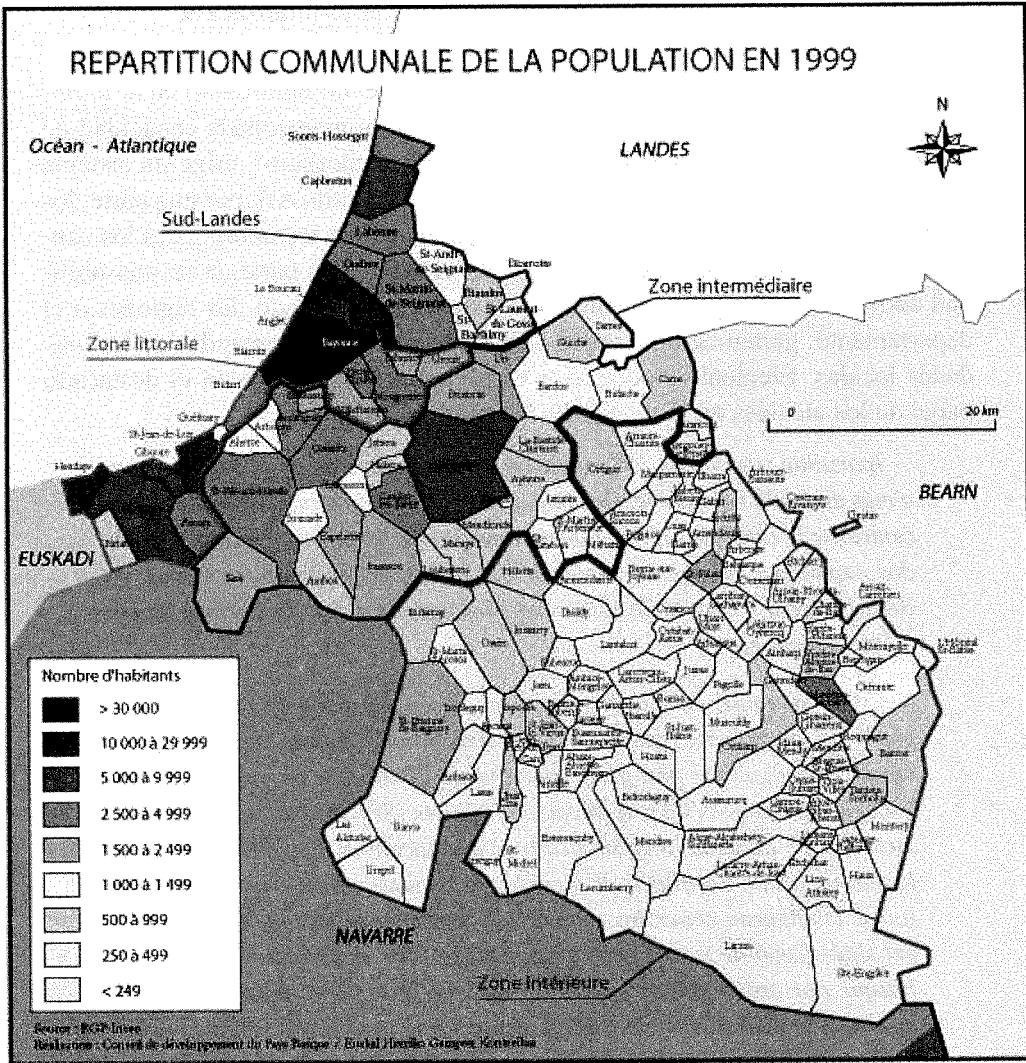
de está obligado a publicar y ejecutar las leyes y reglamentos, las medidas de seguridad general, y a asumir las funciones especiales que le son atribuidas por ley (establecimiento de listas electorales, reclutamiento de mozos,...). Jurídicamente, y en lo que respecta a esta función, se encuentra en una situación de subordinación jerárquica respecto al prefecto que se ha mantenido inmutable a pesar de las leyes de descentralización.

Finalmente, a) este carácter ejecutivo del alcalde, b) unido a su papel de representante del Estado, encargado de garantizar el cumplimiento en el municipio de la legislación promulgada en París, y c) la mencionada capacidad de ocupar varios cargos en las diferentes unidades territoriales<sup>2</sup>, erige un sistema administrativo que dota de gran importancia a esta figura. Así, por una parte, los municipios se constituyen en fuentes de legitimación y trampolín para los candidatos locales a las altas instancias del Estado; por otra parte, la responsabilidad compartida de algunos electos municipales en el Estado, las regiones o el departamento, garantiza o favorece la satisfacción de las demandas de las unidades locales. Elementos todos, que como veremos, determinan el destacado papel de los alcaldes en la vida política vasca.

*Iparralde cuenta con 158 municipios, de los que sólo una docena suman a más de 3.500 habitantes. De ellos, tres –Baiona, Angelu y Miarritze– concentran a 121.000 de los 262.000 vecinos de este territorio. Por ejemplo, las dos capitales históricas del interior del País Vasco –Donibane Garazi en Baja-Navarra y Maule en Zuberoa– no logran superar la barrera de los 3.500 ciudadanos.*

*Como veremos, entre las estructuras de cooperación es subrayable el papel que juega la Aglomeración urbana de Baiona-Anglet-Miarritze. De la misma forma, existe una gran cantidad de Sindicatos Intercomunales de Vocación Única (SIVU) y de Vocación Múltiple (SIVOM), entre los que destacan los de Zuberoa, o el Sindicato de promoción de la cultura vasca. De la misma forma, los Biltzar de alcaldes de Lapurdi y Baja-Navarra y Zuberoa se configuran como dos estructuras fuertemente consolidadas, a pesar del simbolismo de sus competencias. Desde 1997 se delimita el pays Pays Basque por orden prefectoral, de forma que se logra el primer reconocimiento administrativo de Iparralde, aunque siga sin gozar de existencia institucional, al formar parte del departamento de los Pirineos Atlánticos, junto a los territorios occitanos del Bèarn*

<sup>2</sup> El 82% de los diputados y el 68% de los senadores ocupan puestos de consejeros municipales –siendo alcaldes el 55% de diputados y el 47% de senadores– en 2001. Entre 1849 y 2002, 4415 diputados de la Asamblea Nacional habían ostentado el cargo de máximo mandatario municipal.



## 5. El nuevo proceso de descentralización

Actualmente Francia está inmersa en un proceso de redefinición de su organización interna, de la que no está siendo ajena la institución municipal. Así, el Proyecto de Ley adoptado por la Asamblea Nacional en febrero de 2002 establece una serie de novedades tendentes a la profundización de la *democracia de proximidad*: a) las comunas de más de 80.000 habitantes son divididas en barrios, cada uno dotado de su *consejo de barrio*; b) se establece la obligación de crear delegaciones de Alcaldía en barrios de municipios de más de 100.000 personas; c) se transfieren competencias a las comunas en materia de ayuda directa a las empresas, gestión de puertos y aeropuertos, protección del patrimonio arquitectónico; y d) se define el *status* del electo local, estableciendo un régimen de indemnizaciones, formación y protección social, limitándose su responsabilidad en el ejercicio de sus atribuciones (Ley del 27 de febrero de 2002).

A su vez, con la ley constitucional del 28 de marzo de 2003, a) se añade al art. 1 de la Constitución el *carácter descentralizado de la República*; b) se incorpora un nuevo artículo (37-1) que consagra el derecho a la experimentación competencial a las colectividades territoriales; c) se redacta de nuevo el artículo 72, estableciendo la libre administración, el principio de subsidiaridad y la capacidad de derogación experimental de leyes y reglamentos a las colectividades territoriales; d) se añade en el artículo 72-1 de la Constitución el derecho de petición, referéndum y consulta a las colectividades territoriales; y e) se confirma con el art. 72-2 su autonomía financiera. Concretamente, en referencia a la celebración de *referéndums* el Consejo de Ministros subraya el 14 de mayo de 2003 que *esta ley orgánica autorizará a las colectividades territoriales a remitir proyectos o actos de deliberación a la decisión de los electores, vía referéndum. Las condiciones de la celebración serán decididas por las asambleas deliberativas de las colectividades*. Finalmente, se prohíbe la convocatoria de estas citas en los seis meses previos a la renovación de la colectividad territorial, y durante las campañas electorales o referéndums nacionales.

De la misma manera, el informe del 15 de mayo de 2003 del Consejo de Ministros señala a) las condiciones para la derogación de disposiciones legislativas o reglamentarias en el ejercicio de las competencias de las colectividades territoriales; b) establece que la puesta en marcha de experimentaciones deberá responder a un interés general y que la duración de ésta no podrá ser superior a 5 años, renovables por 3 más; y c) confiere al Prefecto el derecho de tutelaje. Todos estos elementos, como veremos, modifican el papel municipal, otorgando a las instituciones locales unas potencialidades determinantes en el ámbito de la vertebración del País Vasco.

**Cuadro 1: Competencias de las Colectividades Territoriales**

Colectividad Territorial	Instancia Ejecutiva	Competencias <sup>3</sup>	Número
Región	Consejo Regional	Desarrollo regional Desarrollo económico de la Región Medioambiente Educación (enseñanza secundaria) Turismo	26 (4 de Ultra Mar)
Departamento	Consejo General	Acción Social Desarrollo rural (infraestructuras locales y desarrollo local) Educación (nivel intermedio Collèges) Medioambiente Turismo	100 (4 de Ultra Mar)
Municipio	Consejo Municipal	Acción cultural Servicios sociales Saneamiento y basura Educación (primaria y guarderías), transporte escolar Planificación urbana	36.763 (183 en territorios de Ultra Mar)

Fuente: SMITH (1996)

**II. SISTEMA ELECTORAL Y NOTABILAR**

Uno de los elementos que establece LIJPHART (2000) para identificar el carácter mayoritario o consensual de una democracia es el sistema electoral. En este sentido, parece que el método de elección por mayoría absoluta o relativa en distritos uninominales es el que más se ajusta al paradigma mayoritario, ya que el *ganador se lo lleva todo*. En consecuencia, en este modelo, que es asumido por el Estado francés en las elecciones presidenciales, legislativas, departamentales (y en los municipios grandes), el partido/electo que obtiene la mayoría absoluta o relativa tiende a estar sobre-representado (LIJPHART, 2000). Esta cuestión, unida a la posibilidad de compatibilizar cargos (*cumul des mandats*, limitado en 1999), sienta las bases de un modelo notabiliar, cuyo peso se incrementa en los territorios periféricos del hexágono.

**1. El sistema notabiliar**

Como decíamos más arriba, el sistema de organización centralizada del Estado genera un modelo de desarrollo económico y de control político que fluye de los respectivos centros estatales, regionales y departamentales a las diferentes circunscripciones, comarcas y municipios. De esta forma, desde el triun-

---

<sup>3</sup> En negrita la competencia más significativa.

fo de la Revolución, y con el objeto de asentar el proceso de modernización de la sociedad francesa, una serie de personas van a convertirse en la elite mediadora entre el centro y la periferia, posibilitando la implementación local de las decisiones tomadas a nivel nacional. Pero, estos notables no solo facilitan una relación de dominación, sino que son la piedra angular de la interacción e imbricación de los dos ámbitos (locales y nacionales). El notable, se configura, en consecuencia, como el mediador entre el centro y la periferia. Pasa a ser el instrumento que coordina unas políticas planificadas desde fuera del territorio, pero implementadas directamente en el terreno local gracias a él.

Pero el electo local se ve condicionado por el límite temporal que marca su re-elección: debe conservar obligatoriamente el contacto directo con su electorado, obteniendo resultados en el corto plazo. O dicho de otra forma, si quiere preservar la confianza que le permite obtener el puesto de diputado, consejero regional, general o alcalde, éste debe asumir forzosamente la cultura política de *sus ciudadanos*. Esta doble relación del electo con su medio y con el Estado le obliga a realizar un discurso dual: realista en los círculos de toma de decisiones, y empático con el medio. De ahí la tradicional desconfianza mutua entre electos y técnicos, que va a impedir durante décadas la puesta en marcha de políticas públicas concertadas en el Pays Basque (FOURQUET, 1988).

Por último, además del temporal, el límite territorial de su *feudo* también condiciona su acción. *El electo local es electo de su circunscripción electoral*, de manera que su horizonte espacial se reduce al *coto de caza*, o como mucho a los territorios sobre los que, indirectamente, puede influir. Según FOURQUET (1988), teniendo en cuenta la falta de reconocimiento institucional de Iparralde, éste es otro elemento que determina la incapacidad local para poner en marcha políticas públicas de cooperación inter-comunal que posibiliten la implementación de estrategias de ordenación y desarrollo para un territorio mínimamente extenso; elemento que hace fracasar los primeros intentos de desarrollo en el País Vasco.

En definitiva, con su cercanía a la ciudadanía local, asumiendo su cultura, y con su prudencia en el centro, admitiendo sus directrices, el notable se convierte en un nexo de unión para garantizar a la población el desarrollo local, y a París su control en la periferia: todo ello a través de un modelo de relaciones clientelares que le posibilita mantenerse en el centro del escenario político de Iparralde. Por eso, este gran electo también es mediador entre dos formas sociales presentes en el hexágono: la tradicional y la moderna. Como apunta el profesor JAUREGUIBERRY *éste continúa perteneciendo a la sociedad tradicional y participa del funcionamiento de la comunidad. Conoce desde dentro sus prácticas, sus creencias y sus formas de ser. Pero está, así mismo, integrado en*

*la sociedad moderna. Comprende sus compromisos y sus reglas. (...) Gracias a los notables, el Estado se acomoda a las tradiciones locales y las comunidades locales al Estado moderno (...). El notable es un traductor intercultural: adapta las demandas locales a las reglas de funcionamiento institucional nacional, y traduce las expectativas del Estado en términos comprensibles a la mentalidad tradicional (1994: 46).*

Por esta razón, muchos de los notables van a manifestar cierta apertura hacia la cultura y tradiciones vascas a comienzos de siglo XIX, hasta que la crisis identitaria haga innecesaria esta pose, de forma que pasen a abrazar, en la mayor parte de los casos, el discurso jacobino que fluye desde París. Sin embargo, el notable debe estar atento a los cambios que se dan en su *coto de caza* electoral, por lo que no extraña que sus posiciones varíen diametralmente a lo largo del tiempo (como sucedió en el caso de determinados grandes electos en torno a la demanda de creación de un departamento Pays Basque).

Como decimos, a) el modelo de desarrollo exógeno, b) el proceso de construcción del Estado y c) la capacidad de mediación política y cultural de estos electos entre la periferia y el centro determinan su peso en el sistema político vasco. Finalmente, estas variables se conjugan con d) la posibilidad de acumular mandatos en los diferentes niveles institucionales, e) el carácter rural de muchas de las circunscripciones, y f) el sistema mayoritario de elección. Todo ello posibilita que la figura del notable municipal o cantonal sea durante años la expresión viva de la esclerosis de local de Iparralde.

Finalmente, la falta de expresión institucional local incentiva la puesta en marcha de estrategias municipales o a lo sumo cantonales, difuminando aún más los contornos del territorio vasco para la ciudadanía, e impidiendo la puesta en marcha de estrategias de desarrollo a escala del Pays Basque.

## **2. El *Biltzar* de Alcaldes**

Hasta mediados de los noventa han funcionado instituciones que intentan reflejar la configuración provincial vasca anterior a la unificación con el Bèarn. De esta forma, en 1965 y 1968 son creados los *Biltzar* de Lapurdi, y Baja Navarra-Soule respectivamente. Sus objetivos son idénticos, centrándose en el estudio y solución de los problemas comunes de las localidades que los constituyen. Ambos organismos están formados por los alcaldes de los municipios, y no por las comunas, lo que limita su representatividad, pero refuerza el peso de algunos de sus componentes (LABEDAN, 1998).

Sin embargo, las relaciones clientelares sobre las que se sustenta el sistema político convierten durante décadas a estas dos instituciones en agentes legi-

timadores del *statu quo* definido por los grandes electos y las autoridades del Estado. Se configuran, por tanto, como órganos de integración del sistema político-administrativo. En este sentido, los electos de municipios pequeños y medios buscan en estas instituciones un marco que amplifique su limitada influencia, en la medida en que sean capaces de ganar el apoyo de los verdaderos detentadores del poder local. Por su parte, los cargos intermedios tratan de ganar la atención de los grandes electos y de los representantes del Estado para mejorar su posición dentro del sistema de poder (CHAUSSIER, 1997). Paralelamente, estos organismos permiten la consolidación de las relaciones entre los representantes locales y los de los servicios desconcentrados del Estado (y más en concreto la sub-prefectura), retro-alimentando la relación, y en parte dependencia, de la mayoría de los alcaldes hacia la Administración. Por eso, los sectores departamentalistas se encuentran con graves dificultades en los años 80 cuando tratan de instrumentalizar los *Biltzar* a favor de su demanda. Es, en definitiva, el sistema notabiliar el que posibilita que ambas instituciones se posicionen en contra del Departamento en la década de los ochenta.

En cualquier caso, a iniciativa de la Asociación de Electos a favor de un Departamento (AED) se produce la histórica fusión de las dos instituciones en el *Biltzar* Único de Alcaldes del Pays Basque el 23 de septiembre de 1994. Este nuevo organismo se constituye por los máximos representantes municipales de las 158 comunas de estos territorios, bajo la presidencia del Alcalde de Urruña –y posterior Diputado– Daniel Poulou. El nuevo *Biltzar* se financia sobre la base de los fondos de las anteriores instituciones, y gracias a una cuota de 0,05 euros por habitante/municipio. Sus funciones son las mismas que las de los anteriores *Biltzar*, y en su primera reunión designa a los representantes políticos que van a formar parte, junto al resto de actores sociales, económicos y culturales, del Consejo de Desarrollo del País Vasco.

Sin embargo, la evolución del *Biltzar* va a mostrar los cambios que durante la década de los 90 se operan en Iparralde. Así, de *cortafuegos* de la reivindicación departamental pasará a abanderado de la demanda, convirtiéndose en 1996 en la institución *huésped* que legitima al movimiento social institucionalista. En última instancia, el giro estratégico el *Biltzar* refleja la rebelión de los pequeños electos contra la administración, y contra unos notables que comienzan a ver en peligro sus relaciones privilegiadas de poder.

### III. LA NUEVA GOBERNACIÓN

A finales de los noventa, las formaciones socialistas en el poder, de la mano del Primer Ministro Lionel Jospin, son protagonistas de una nueva diná-

mica de reordenación territorial, que aunque no afecta a las colectividades territoriales, pretende hacer frente a la compleja realidad estatal caracterizada por la importancia cuantitativa del escalón municipal.

Como ya hemos subrayado, la gran cantidad de municipios existentes en Francia obliga a la Administración a incentivar la fusión de las comunas por una parte, y la cooperación inter-comunal por otra. En el primero de los casos, bien de forma voluntaria, o bien impuesta, varios municipios se unifican en una sola entidad administrativa. En el segundo de los casos, las comunas existentes se conservan, pero los poderes públicos les permiten cooperar de la manera más funcional posible. Las posibilidades son bastante amplias en este último modelo, pero todas ellas presentan dos características: las comunas agrupadas persisten como colectividades locales, y el marco jurídico utilizado en su unificación es el de establecimiento público.

Entre las fórmulas de cooperación destacaremos aquellos mecanismos aplicados a lo largo de nuestro período de estudio en Iparralde: a) los sindicatos intercomunales de vocación única o múltiple, b) las aglomeraciones y c) el *pays*.

## **1. Sindicatos de cooperación y Aglomeraciones**

La agrupación de municipios en un Sindicato Comunal permite la cooperación entre varias comunas vecinas o limítrofes en una asociación destinada a hacer posible la realización de una obra, o el funcionamiento de un servicio que excede por su amplitud –o costo– los medios de los que dispone cada una de las unidades locales. Este sindicato asume la figura administrativa de establecimiento público de vocación única (SIVU) –en caso de que el objeto sea uno– o de vocación múltiple (SIVOM) –en caso de que el agrupamiento trate de responder a varias cuestiones–. El nivel competencias del sindicato va a depender de los deseos de las comunas que lo constituyen y de las transferencias presupuestarias con las que lo doten. De esta forma, el marco competencial está sujeto a posibles ampliaciones, pero siempre dentro del objeto para el cual se ha puesto en marcha la agrupación. Si los municipios desean extender las funciones del sindicato a nuevos dominios, se verán obligados a constituir una nueva asociación. Por otra parte, se entiende que las competencias transferidas a estos órganos corresponden a cuestiones de interés comunal. Finalmente, su composición se determina sobre la base de una estricta igualdad, ya que cada comuna tiene dos delegados designados por su respectivo consejo municipal; y en tanto que establecimientos públicos, gozan de autonomía financiera a través de presupuestos propios (LEURQUIN: 1998).



*En 2003 son 7 las estructuras inter-comunales más importantes de estos territorios: la Aglomeración BAB que aglutina a las comunas de Baiona, Angelu y Biarritz, con 109.259 habitantes; la comunidad comunas de Soule, que reagrupa los cantones de Maule y Atharratze con 14.136 habitantes; la de los municipios del cantón de Bidaxune, con 3.153 habitantes; la de Amikuze, con 9.360 personas; la de Garazi-Baigorri, con 12.312; y la de Hazparne, con 12.064. En total, 151.000 de los 262.300 habitantes de Iparralde se integran en organismos de este tipo en la década de los 90: esto es, el 57% de la población. Existen, a su vez, diferentes Sindicatos Intercomunales con Vocación Múltiple (SIVOM) -como es el caso de Baigorri-...; o de vocación única (SIVU) -como el Sindicato Intercomunal de promoción de la cultura vasca-. Reflejo de la riqueza de las relaciones intercomunales son las 70 agrupaciones diferentes que se contabilizan en 2003 (la mayor parte SIVUs relacionados con cuestiones escolares, tratamiento de aguas, etc.,...)<sup>4</sup>.*

El Distrito Urbano –actualmente Aglomeración– constituye un tipo de agrupamiento de comunas que se diferencia de los sindicatos en dos aspectos: está dirigido a entornos fundamentalmente urbanos, y su integración institucional es mayor que la que suponen las fórmulas sindicales. De esta forma, cada Distrito dispone de unas competencias mínimas, por transferencia obligatoria de ciertas de las atribuciones de las comunas que lo constituyen. Además, deja de regirse por las reglas de unanimidad e igualdad. Los Distritos se transforman en Aglomeraciones con la Ley nº 99-533 del 25 de junio de 1999 (que modifica la legislación existente, oficializada en la Ley nº 95-115), en la que se señala que *aquellos dominios urbanos que cuenten con más de 50.000 habitantes formados por una o varias comunas de más 15.000 (...) podrán elaborar un proyecto de aglomeración* (Ley nº 99-533).

Este proyecto determina las orientaciones que fija esta institución en materia de desarrollo económico, de cohesión social, de ordenación y de urbanismo, de transporte, y de política medioambiental y gestión de recursos. Para la elaboración del proyecto se debe poner en marcha un Consejo de Desarrollo compuesto por representantes de los medios económicos, sociales, culturales y asociativos. Este organismo tiene un carácter consultivo en todas las cuestiones relativas a la Aglomeración, fundamentalmente en materia de ordenación y de desarrollo. Paralelamente, el Proyecto de Decreto del 6 de junio de 2000 establece en el artículo 4 que la Aglomeración dispondrá de capacidad contractual con el Estado en el marco de los Contratos Estado-región (PD, 2000a). Este sis-

---

<sup>4</sup> Se encuentran catalogadas en <http://www.pyrenees-atlantiques.pref.gouv.fr/DebutSolo.asp>, aunque hacen referencia al Departamento en conjunto.

tema abre la puerta, por vez primera, para que un escalón administrativo infra-departamental mantenga posibles relaciones intergubernamentales (RIG) con otros niveles de la Administración, de manera que las redes de ordenación territorial se abren a actores que carecen de rango constitucional.

*La estructura de cooperación de mayor importancia cuantitativa (por el número de habitantes, y recursos financieros) y cualitativa (por ser el eje fundamental de desarrollo de estos territorios) va a ser la Comunidad de Aglomeración Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB). Esta Aglomeración se pone en marcha el 17 de diciembre de 1999, continuando un trabajo desarrollado por las tres villas en forma de Distrito desde hacía varias décadas. Sus competencias fundamentales son las de urbanismo, desarrollo económico, medio ambiente y tratamiento de residuos y de aguas, planificación de la enseñanza superior y de la investigación de forma partenariada con el Estado, la región y la Universidad, y la cooperación internacional y, sobre todo, transfronteriza (BAB, 1999). En 1999 contaba con un presupuesto de 78,20 millones de euros, y desde 2000 dispone de capacidad para contractualizar con el Estado en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región; elemento éste que le dota de especial margen de maniobra. Está compuesta por 22 delegados (9 de Baiona, 7 de Angelu y 6 de Biarritz) y actualmente es presidida por el alcalde de Biarritz, Didier Borotra.*

*Este organismo va a ser un actor clave en Iparralde por a) su capacidad contractual, b) la importancia de estas tres villas como polo de desarrollo del País Vasco, c) su institucionalización temprana, que se consolida tras su constitución en aglomeración, d) la importancia de sus responsables en los círculos de toma de decisión departamentales, regionales y estatales, e) y por el peso de sus representantes en Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos del Pays Basque.*

## **2. Las leyes sobre los pays-es**

La necesidad de ordenación del territorio, y la obligación de dar una respuesta adecuada a espacios que combinan entornos rurales y urbanos con una determinada cohesión y una similitud de intereses específicos que no se ven plasmados en ningún espacio institucional, ha posibilitado que las autoridades francesas exploren nuevas vías de estructuración administrativa. Así la Ley francesa 95-115 de Orientación para la Ordenación del Territorio (4 de febrero de 1995), introduce un nuevo concepto: el de *Pays*. El *pays* expresa una comunidad de intereses económicos y sociales, así como, en su caso, una instancia

garante de las solidaridades recíprocas entre la ciudad y el medio rural. Este *pays* debe presentar una cohesión geográfica, cultural, económica y social (LASAGABASTER, 1999: 199). Posteriormente, la modificación legislativa de 1999 (Ley *Voynet* n° 99-533 del 29 de junio) transforma este nivel administrativo en un *espacio de proyectos*, al establecer la posibilidad que de que cada *pays* diagnostique su situación y plantee las medidas que considera necesarias para su desarrollo.

1. En este sentido, el artículo 22 de la ley de 1999 determina que *cuando un territorio presente una cohesión geográfica, cultural, económica o social, puede ser reconocido a iniciativa de las comunas o de los agrupamientos existentes como un pays*. Al igual que en el caso de las Aglomeraciones, el *pays* deberá elaborar una *Carta de pays* –en colaboración con los Departamentos y Regiones interesadas–, en la que se tomen en cuenta las dinámicas locales ya organizadas y orientadas hacia el desarrollo de ese espacio. Esta carta, que debe ser adoptada por las comunas y agrupamientos existentes, tiene el objetivo, entre otros, de reforzar las solidaridades recíprocas entre el medio urbano y el rural. Para poner en marcha estas medidas, se establece la creación de un Consejo de Desarrollo constituido por los diferentes actores sociales, culturales, políticos y económicos.

Esta ley, tras señalar que es el Estado quien mantiene –junto al resto de colectividades territoriales y agrupaciones– el papel de coordinador de la acción en favor de desarrollo territorial en cada *pays*, y tras apuntar que este marco será tenido en cuenta a la hora de establecer la organización de los servicios públicos, clarifica los pasos necesarios para que esta estructura sea capaz de concluir Contratos Particulares. Así, cada *pays* debe constituirse en forma de Sindicato Mixto, o bien crear una Agrupación de Interés Público de desarrollo local, con lo que pasaría a ser considerado como persona moral de derecho público con autonomía financiera. Por otra parte, la apuntada preponderancia de la autoridad estatal queda clara, ya que *su convención constitutiva debe ser aprobada por la autoridad administrativa competente. Esta regula la organización y condiciones de funcionamiento de estas agrupaciones. Ella determina, igualmente, las modalidades de participación de los miembros en las actividades de la agrupación (...)* (Ley n.º 99-533).

Posteriormente, el proyecto de decreto del 07/2000 (PD, 2000b) establece que los contratos (acuerdos de financiación) que permitan la puesta en marcha de las directrices apuntadas en las Cartas de *pays* deben asentarse en un proyecto plurianual de acciones y de animación elaborado en colaboración con el Estado, la Región, y en su caso, los Departamentos interesados. Este programa debe ser conforme a las orientaciones fundamentales y a las prioridades definidas en la *Carta del pays*. A su vez, los contratos deberían precisar: a) las moda-

lidades de organización de los servicios públicos tomando en cuenta la delimitación del *pays*; b) los medios de intervención y financiación plurianuales que cada firmante prevé consagrar para sostener la acción del *pays*; y c) los principios de coordinación definidos por los firmantes para velar por la coherencia de sus acciones en el territorio del *pays*.

Paralelamente, el contrato es completado por convenciones particulares que precisen las medidas para la puesta en marcha de las acciones previstas.

2. Esta configuración de los *pays*-es, en definitiva, presenta una serie de rasgos novedosos en relación con la tradicional estructuración administrativa francesa: a) el proceso de redacción de la *Carta de pays* requiere de una elaboración *partenariada* entre los representantes de la sociedad civil y los cargos electos por una parte, y entre estos últimos y el Estado por otra; y b) la puesta en marcha de esta institución se presenta como una alternativa de solución viable a las crecientes disparidades entre el mundo rural y el urbano.

A pesar de todo, la creación de estas instituciones presenta una serie de elementos conflictivos que deben ser tenidos en cuenta: a) la suspicacia que puede provocar entre los cargos electos la necesidad de concertar las políticas públicas junto a los representantes de la sociedad civil; b) la necesidad de constituirse como Agrupación de Interés Público o Sindicato Mixto para poder mantener una relación contractual; o c) la nula capacidad de implementación que presentan, ya que como señala la Ministra Voynet *el pays no tiene la vocación de convertirse en órgano de ejecución y de control de la puesta en marcha de las medidas* (entendemos que las previstas en las “*Cartas de pays*”), *sino más bien la de servir de marco de consulta e impulso* (citado en CASCALEÈS, 1999).

### 3. La singularidad del *pays* Pays Basque

La aplicación de esta nueva figura administrativa en Iparralde por orden prefectoral de 1997 posibilita el reconocimiento del marco de acción de la política pública de ordenación territorial pilotada por el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos desde 1994-1995. En este sentido, el País Vasco sirve de campo de pruebas entre 1992 y 1997 para experimentar la nueva filosofía de desarrollo fundamentada en la concertación social y política que está en la base de las leyes sobre los *pays*-es de 1995 y 1999.

Pero la dinámica del Pays Basque<sup>5</sup>, sin embargo, presenta una serie de elementos diferenciales respecto a lo que posteriormente es legislado para el resto del Estado: a) al Consejo de Desarrollo de la Ley de 1999 se une en el caso vasco

<sup>5</sup> *Vid. infra.*

un Consejo de Electos, que si bien surge para laminar las suspicacias de los políticos, en la práctica dota de mayor legitimidad y poder de representación al *pays* Pays Basque en comparación con el resto de *pays*-es; b) los sistemas de contractualización que se aceptan en el caso vasco no cumplen con las exigencias establecidas en la legislación, ya que no se considera necesaria la creación de una Agrupación de Interés Público o un Sindicato Intercomunal; c) la *Carta de Pays* de la legislación de 1999 asume una dimensión más general en Iparralde desde 1997, y trasciende la lógica sectorial de lo previsto por la ley. En este sentido, el Esquema de Desarrollo del Pays Basque presenta un carácter multidisciplinar y multi-sectorial. En definitiva, d) la amplitud de las propuestas contempladas en el Esquema obliga a implementar sistemas de contractualización específicos.

En consecuencia, el *pays* Pays Basque es a su vez ejemplo y excepción. Ejemplo, ya que sirve para experimentar lo que se legisla posteriormente; excepción, ya que se asume la especificidad vasca, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de una reivindicación de reconocimiento institucional paralela, muy ligada a la política pública, a la que no es ajena el Estado.

#### IV. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE GOBERNACIÓN

En la década de los noventa se hace evidente la profunda crisis cultural, económica, demográfica, territorial e institucional de Iparralde. Así, bajo el auspicio de las autoridades, en 1992 se pone en marcha un proceso de reflexión colectivo en el que participan un centenar de representantes sociales, políticos, culturales y económicos que se concreta a) en la redacción del Informe Pays Basque 2010 (1993-1994), b) en la proposición de ciertas hipótesis de trabajo, entre ellas las institucionales (1994), y c) en la creación del Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos (1994-1995). Ambos organismos d) redactan el Esquema de Ordenación territorial (1997) en el que se definen 100 medidas concretas, muchas de las cuales serán financiadas por los poderes públicos en 2000 con la Convención Específica (AHEDO, 2003). A continuación repasaremos someramente las citadas dinámicas, deteniéndonos especialmente en el papel jugado por los municipios o sus responsables.

##### 1. El inicio y las hipótesis de las estrategias de desarrollo

La reflexión concertada Pays Basque 2010 es financiada por las autoridades estatales con un millón de francos en 1992, siendo supervisada por una *red* que presenta un complejo esquema organizativo, interrelacionando a) los representantes estatales como iniciadores, b) los cargos electos como dinamizadores, y c) las *fuerzas vivas* con función de asesoramiento. Concretamente,

estos tres tipos de actores se organizan en dos sub-redes jerárquicamente ordenadas: a) un *grupo de pilotaje*, formado por los consejeros generales, consejeros regionales, senadores, presidentes de los dos *Biltzar* del País Vasco, los presidentes de las cámaras consulares, y el presidente de la Agencia de Desarrollo ADEPAB<sup>6</sup>; y b) un *grupo transversal* que aglutina a los representantes del grupo de pilotaje, a los del Estado, y a personalidades cualificadas y miembros de los diferentes grupos de trabajo sectoriales. Su papel es validar el conjunto de trabajos realizados a lo largo de la dinámica<sup>7</sup>.

Tras un año de reflexión, los participantes redactan el Informe Pays Basque 2010, en el que además de un diagnóstico local, la definición de las variables claves en el desarrollo de Iparralde, y la delimitación de 6 escenarios de futuro, se concretan varios juegos de hipótesis, el más importante de los cuales afecta a las políticas de cuasi-institucionalización. Nos detendremos brevemente en ellos, ya que el papel que se propone para los representantes municipales es destacable en varios de los casos.

- La primera hipótesis sobre los organismos que podrían llegar a convertirse en los dinamizadores del territorio sugiere la creación de un Consejo de Desarrollo. Según esta idea, el colectivo reagruparía a) a los representantes de las colectividades locales (comunidades, departamento, región), b) a los de la administración del Estado, y c) a los miembros de los grupos socio-económicos y culturales, tratando de garantizar su presencia concediendo a éstos la mitad de los puestos del órgano para-institucional.

- La segunda hipótesis apuesta por la consolidación de una asamblea de comunas para el País Vasco estructurada en torno a los *Biltzar* de Lapurdi, y de

---

<sup>6</sup> Este grupo, encargado del mantenimiento y dirección de la reflexión en sus primeros pasos, se compone casi en su práctica totalidad por grandes electos, con lo se respeta su papel preponderante, solventando así anteriores suspicacias. A su vez, la inclusión de los presidentes de la Cámara de Comercio e Industria de Baiona y de la Agencia para el Desarrollo Económico del País Vasco posibilita la participación de los delegados económicos más significativos de Iparralde en el *órgano de dirección fundamental* de esta primera fase del proceso. Así, el núcleo de la red *promotora* concreta también el espíritu de concertación entre actores políticos y los económicos. Finalmente, la composición de esta primera *network* trata de romper con una dimensión exclusivamente vasca, incorporando actores políticos departamentales como las Cámaras Agrícola y de Oficios de Pau. De esta manera, y de forma colateral, se descarta cualquier dinámica *localista* que pudiera concluir en la transformación del sistema institucional del Departamento de Pirineos Atlánticos.

<sup>7</sup> La presencia de los cargos electos es menor en esta sub-red en comparación con el control que ejercen en el Grupo de Pilotaje. Sin embargo, la relación jerárquica que rige la interacción entre ambas redes solventa las reticencias del cuerpo electivo. La representatividad de esta sub-red se visualiza claramente en la inclusión de delegados abertzales en los colegios de personalidades cualificadas y en el de los responsables de los grupos de trabajo. Un elemento clave, ya que de este primer acceso tímido se pasa pronto a un papel dinamizador de los sectores nacionalistas que provoca no pocas tensiones en el seno de estas redes (y de las futuras, sobre todo el Consejo de Desarrollo).

Soule y Baja-Navarra. Su asamblea general se compondría por los representantes municipales (electos, adjuntos, secretarios generales), quienes elegirían a sus órganos de dirección y a las diferentes comisiones. La financiación requeriría del compromiso y apoyo de las comunas. Por último, esta asociación de municipios tendría capacidad para presentar propuestas sobre temas planteados a iniciativa del Estado, departamento, y región. Su relación con la sociedad civil se limitaría a la elaboración conjunta de determinados trabajos, y su consolidación requeriría la unificación de los dos *Biltzar* existentes.

- La tercera hipótesis plantea la creación de una asamblea reducida compuesta por los representantes de las colectividades locales más importantes: consejeros generales, regionales, presidentes de los sindicatos intercomunales, y alcaldes de las capitales de cantón. Esta asociación, poco formalizada y sin estatus particular, podría convertirse en una suerte de grupo de presión capaz de ejercer influencia sobre determinados aspectos sectoriales ante las instancias europea, nacional, regional y departamental.

- La constitución de un consejo de la intercomunalidad se presenta como la cuarta hipótesis apuntada por el Grupo Transversal. Participarían en este órgano los presidentes y responsables de los diferentes sindicatos intercomunales y los delegados de la aglomeración.

- La quinta de las hipótesis propone poner en marcha un Consejo de Electos que aglutinase a los cargos políticos vascos en el Estado, en las colectividades territoriales intermedias, y en los municipios. De la misma forma que en los anteriores casos, este comité asumiría competencias en materia de deliberación, proposición y aprobación de trabajos planteados por las comisiones técnicas en cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, la ordenación territorial y la cooperación transfronteriza, pudiendo, a su vez, conducir y coordinar determinados trabajos en otras materias específicas. Finalmente, se apunta que la puesta en marcha de esta institución requeriría la redefinición del papel de los dos *Biltzar*.

- En último lugar (hipótesis 6) se plantea la estructura bicéfala que finalmente se pone en marcha, concretada en la creación de un Consejo de Desarrollo y un Consejo de Electos. Este juego de hipótesis plantea que el primero de los órganos gozaría de una función eminentemente consultiva y deliberativa, mientras que el segundo presentaría un papel más político al participar directamente en la planificación de las políticas públicas de desarrollo, conduciendo determinadas acciones. El estatuto sería doble, de manera que mientras el Consejo de Desarrollo podría definirse como Asociación (regida por la ley de 1901), el Consejo de Electos sería reconocido como Agrupación de Interés Público. La relación entre ambos grupos imitaría a las ya existentes entre los Consejos

Regionales y su Consejo Económico y Social, de manera que el Consejo de Desarrollo tendría capacidad para interpelar al de Electos en determinadas materias, mientras que este último se situaría en posición jerárquicamente superior al de Desarrollo. Este modelo dual, a juicio de los redactores de los juegos de hipótesis, permitiría una mayor riqueza en las relaciones con la sociedad civil que las propuestas precedentes, así como una mayor complejidad y formalidad en la cooperación con otras instituciones<sup>8</sup>.

## 2. La Gobernación: Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos

Finalmente, es la última de las hipótesis la que se concreta entre 1994 y 1995, poniendo en marcha un entramado dual que se fundamenta en un reparto jerárquico de los papeles: *una función de movilización de los actores socio-profesionales, culturales y asociativos; una función de elaboración de recomendaciones en torno a los grandes ejes del desarrollo para el Consejo de Desarrollo (CDPB); y la coordinación inter-institucional de los Electos, destinada a constituir una fuerza de proposición en intervención ante las administraciones para el Consejo de Electos (CEPB) (CDPB, 1998).*

1. El **Consejo de Desarrollo** se crea en julio del 94 como asociación privada regida por la Ley de asociaciones de 1901. Sus objetivos son contribuir al desarrollo del País Vasco, intervenir en la ordenación del territorio, e impulsar la cooperación transfronteriza. Pero su configuración jurídica limita sus posibilidades. Estas se reducen a hacer estudios, dar a conocer proyectos de desarrollo, proponer orientaciones, y formular puntos de vista sobre proyectos y decisiones. Su papel de dinamizador y asesor le confina a las fases de identificación del problema, formulación de soluciones y evaluación del proceso de las políticas públicas, y concretamente de la de ordenación territorial del País Vasco. En consecuencia, su peso específico y legitimidad depende de la permeabilidad de las distintas administraciones para implementar sus propuestas.

Su composición interna trata de garantizar la representación de la sociedad vasca por medio de un sistema de delegación colegiada contando con 15 cargos políticos elegidos por el Consejo de Electos<sup>9</sup>; 30 para el colegio de las Actividades Económicas y Sociales; 20 en el de Enseñanza, Formación y Cultura; 15 representantes del Estado, Departamento y Región Aquitana en el cole-

<sup>8</sup> Enbata, 1302.

<sup>9</sup> Sus primeros miembros fueron nominados por el Biltzar de Alcaldes, ya que la constitución del CEPB será más tardía (1995).



gio de la Administración; 12 Personalidades Cualificadas (CDPB, 1994); y 5 miembros de derecho<sup>10</sup>.

2. El **Consejo de Electos** se constituye también, pese a la propuesta inicial que planteaba un marco jurídico público, como una Asociación de derecho civil regulada en la ley de julio de 1901. Sus objetivos son los de la elaboración, a escala del País Vasco, de un proyecto de territorio (o Esquema de Ordenación); y el de constituir una fuerza de proposición de iniciativas ante el Consejo General del Departamento, el Consejo Regional, el Gobierno francés o la Unión Europea.

A este respecto, al Consejo de Electos le corresponde la negociación con los diferentes niveles de la Administración pública de las medidas propuestas del CDPB, ocupando de esta forma una posición determinante en el juego de las relaciones intergubernamentales. Pero, nuevamente, sus estatutos no reconocen un poder de implementación de las políticas que abanderan, con lo que su labor se limita al ejercicio de *loobying* ante los niveles políticos implementadores (*maîtres d'ouvrage*): instituciones locales, departamentales, regionales y estatales, o colectivos privados.

Este CEPB se conforma en 1996 por los 21 consejeros generales vascos, por los Consejeros Regionales, diputados, senadores y parlamentarios en Europa; y por un colegio de alcaldes formado por 36 representantes del Biltzar. Este último grupo se constituye por 2 delegados de cada municipio de más de 20.000 habitantes (por lo tanto 6), 1 delegado de cada comuna con una población de entre 5.000 y 20.000 habitantes (en total 7 representantes) y 23 delegados de comunas rurales del País Vasco –a razón de dos por cada cantón (a excepción del de Hendaia que es representado por 3 delegados comunales, y Donibane Lohitzune, Hazparne y Ustaritze que además del que les corresponde por ser comunas de más de 5.000 habitantes, cuentan con un suplente)—<sup>11</sup>.

Por su parte, su Consejo de Administración se constituye por 20 miembros: 2 representantes de Zuberoa, 2 de Baja-Navarra, 2 de Lapurdi, 2 de la costa vasca, 6 consejeros generales, 2 regionales y 4 parlamentarios (CEPB,

---

<sup>10</sup> Incorporados, estos últimos, en 1998 como forma de superar la crisis que supuso la no re-elección por el Colegio de actividades económicas del que hasta ese momento había sido el Presidente del CDPB: el histórico abertzale Ramuntxo Camblong.

<sup>11</sup> En 2004 se establece una composición de 79 miembros de forma que además de los representantes nacionales, departamentales y regionales, se suman 44 delegados de los organismos de cooperación intercomunal: 10 para el BAB; 4 para el Sindicato mixto Hobeki (zona intermedia), la Comunidad de Comunas de Zuberoa, la Comunidad de Comunas de Garazi-Baigorri, el Sindicato Nive Nivelte y el Sindicato de Hasparren; y 19 para municipios no organizados.

1995)<sup>12</sup>. Tras la primera de sus reuniones, el Consejo de Electos determina la composición de su Consejo de Administración, el cual nombra a Jacques Lasserre (Bidaxune) como Presidente, a Grenet (Baiona) y a Poulou (Urruña) como Vicepresidentes, a Inchauspé (Garazi) como Secretario y a Beguerie (Chéraute) como Tesorero<sup>13</sup>.

De esta forma, se observa cómo los órganos de dirección del Consejo de Electos son copados desde sus inicios por significativos representantes políticos, muchos de los cuales acumulan varios cargos electos: por ejemplo, Jacques Lasserre es Presidente del Consejo de Electos, Vicepresidente del Consejo de Desarrollo, y Vicepresidente del Consejo General de los Pirineos Atlánticos (además de Alcalde de Bidaxune, con lo que se consolida como una figura clave en la red de desarrollo local y ordenación territorial)<sup>14</sup>. Paralelamente, destaca el intento de garantizar la presencia significativa de electos del interior: a) la composición de la Asamblea General, como hemos visto, reserva la mayor parte de los 23 delegados de comunas rurales para electos de Zuberoa y Behe-Nafarroa; b) 7 de los 20 representantes del Consejo de Administración son cargos electos del interior; c) y por último, la Presidencia y tres de los cinco puestos de la dirección pertenecen a electos que no provienen de la costa. Sin embargo, y a pesar de esta vocación, también puede apuntarse una sobre-representación cualitativa del BAB en los cargos de dirección del Consejo de Electos (7 de los 20 miembros del consejo de administración pertenecen a alguna de estas comunas). Finalmente, se observa cómo la gran mayoría de los delegados del interior representan a municipios de la zona intermedia (algunos como Inchauspé o Lasserre son grandes notables). Por el contrario, sólo dos de los representantes en este órgano pertenecen a Zuberoa.

En cualquier caso, e independientemente de estas matizaciones, lo cierto es que esta institución, en comparación con cualquier otro organismo puesto en marcha hasta ese momento, se ampara en un plus de legitimidad derivado de su representatividad geográfica y municipal. Algo que supone una primera concreción del principio de solidaridad territorial que el Informe Pays Basque 2010 había presentado como una de las claves esenciales para la ordenación del territorio. Así, el Consejo de Electos *traduce en sus actos la identidad común que hace que los actores piensen en el País Vasco como un bien indivisible* (CDPB, 2001: 6).

<sup>12</sup> En 2004 el Consejo de Administración estaba constituido por 6 consejeros generales, 2 consejeros regionales, 4 parlamentarios, 1 miembro de cada sindicato, dos del BAB y 1 de los municipios no organizados.

<sup>13</sup> En 2004, el Presidente es el Eurodiputado y ex-alcalde de Anglet Lamassoure, los vice-presidentes son Grenet y Poulou, y el tesorero Arhancet (consejero del interior).

<sup>14</sup> No en vano en la actualidad es Presidente del Consejo General de los Pirineos Atlánticos.

### 3. El proyecto de territorio

En su segunda reunión de trabajo, el Consejo de Electos encarga al Consejo de Desarrollo la realización del Esquema de Ordenación Territorial, lo que consolida una división de trabajo entre ambos órganos para-institucionales en base a la cual le compete al CDPB la reflexión, el intercambio de ideas, y el encuentro de actores; y al CEPB la responsabilidad de la puesta en marcha de las propuestas, ya que a fin de garantizar su implementación, debe negociar y obtener partidas de los fondos destinados a políticas sectoriales del Consejo General y Regional, del Contrato de Plan Estado-Región, de los recursos nacionales destinados a la ordenación y el desarrollo del territorio, y de los Fondos Estructurales Europeos. A continuación, nos detendremos brevemente en aquellas cuestiones del Esquema de Ordenación que afectan directamente a los municipios.

Así, el documento definitivo, aceptado en 1997 por el Estado, el Departamento y la Región, destaca el papel de la Aglomeración BAB en la configuración de Iparralde como *una pieza clave a escala europea*, además de proponer la puesta en marcha de estrategias que permitan *pasar de una continuidad urbana litoral a una verdadera conurbación interdependiente con el resto de territorios del entorno*. De la misma forma, y con el objetivo de organizar la cohesión territorial –como consecuencia de la desvertebración entre la costa y el interior detectada en el diagnóstico Pays Basque 2010– se plantea trabajar sobre la base de *tres componentes territoriales (litoral, espacio medio, interior), reconociendo su identidad y especificidad, y reafirmando las relaciones mutuas*. En tercer lugar, y con el objetivo de desarrollar el espacio urbano en el conjunto de Iparralde, se propone *hacer emerger puntos de apoyo de desarrollo urbano en los diferentes cantones, así como cualificar estos puntos de apoyo en base a funciones específicas adecuadas a una planificación coherente con las características de cada uno de los espacios* (CDPB, 1996).

Concretamente, el Esquema delimita los ejes más importantes del desarrollo de cada uno de los tres ámbitos en que se divide funcionalmente el territorio vasco. Respecto al *litoral* se recoge un aspecto sobre el que ya se incidía en el Informe Pays Basque 2010: la afirmación de la capitalidad de la aglomeración BAB en el País Vasco, sustentada en el desarrollo de la identidad vasca y especialmente del euskera, la diversificación de horizontes (Aquitania, Países del Adour, CAPV y CFN), la consolidación de sus relaciones con la zona intermedia, y la formulación pública de una estrategia de reconocimiento mutuo entre los diferentes territorios. La zona *intermedia* se ha definido, a juicio de los redactores del Esquema, como un espacio creado en negativo frente al litoral y al interior: desde el punto de vista de los primeros es considerado como su peri-

feria; para los segundos es el punto de acceso a la costa. Sin embargo, esta posición *a medio camino* es la que le confiere a sus municipios un papel estratégico en la cohesión del País Vasco, a juicio de los redactores del Esquema. Por tanto, debe ser considerado un *territorio 'de proyecto' a estructurar a partir de una estrategia que debe conjugar la relación de interdependencia constructiva con respecto al litoral y el desarrollo de su propia dinámica* (CDPB, 1996: 33). Finalmente, el País Vasco *interior* debe fundamentar su dinamismo en un proceso que, frente a anteriores interpretaciones que contraponían un desarrollo accesorio al litoral o una dinámica autónoma, debería sustentarse, por el contrario, en la corresponsabilidad del conjunto de actores del interior y en su afirmación en el marco de un proyecto global para el País Vasco (CDPB, 1996b: 36).

En consecuencia, como se observa, el escalón municipal presenta una importancia capital en las estrategias de desarrollo que se ponen en marcha desde la década de los noventa en Iparralde. Así, de una presencia tímida en los grupos dinamizadores de la reflexión Pays Basque 2010, se pasa a la efectiva consolidación de la presencia de los pequeños –y grandes– electos municipales en los órganos de concertación (CDPB) y de representación electiva (CEPB). De esta forma se garantiza la representatividad y cohesión territorial, y se trata de contrapesar el papel preponderante de los notables, que aunque mantienen una posición privilegiada en los órganos de dirección (sobre todo en el CEPB), deben negociar y consensuar sus estrategias con el resto de pequeños electos y representantes sociales y de la administración. En este sentido, el Esquema de Ordenación trata de acercarse a las problemáticas de Iparralde en su conjunto, y aunque privilegia el peso del BAB en la vertebración del Pays Basque, no olvida el papel de la zona intermedia y del interior. En cualquiera de los casos, una vez asentada esta primera dinámica de vertebración, las redes locales tratarán de adecuar el proyecto de territorio a las necesidades comunales a escala comarcal (o infra-territorial).

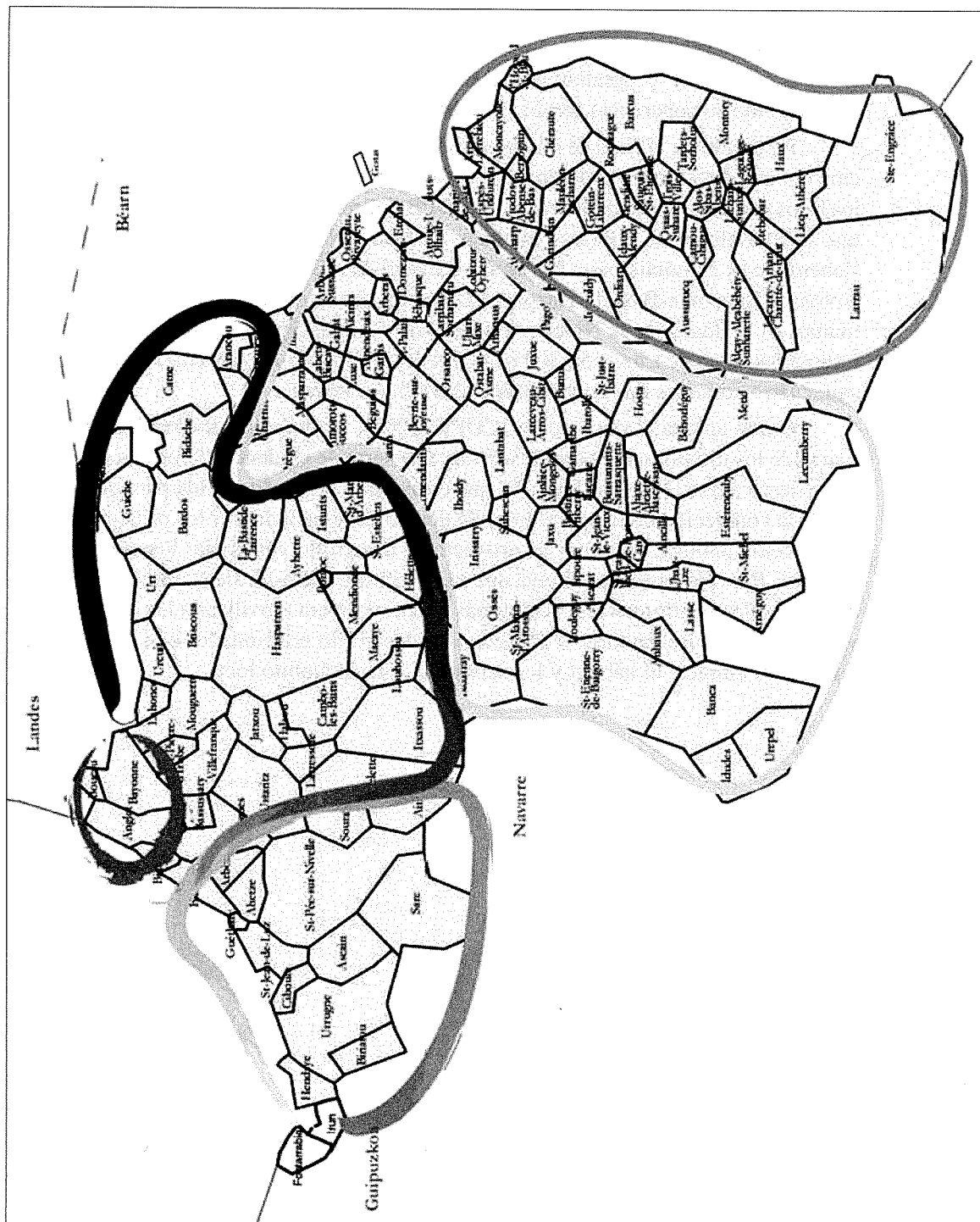
#### **4. Territorio y cooperación intermunicipal**

Una vez elaborado el Esquema de Ordenación de Iparralde, desde las autoridades y las redes de concertación va a tratar de adecuarse la política de ordenación y regeneración local a las especificidades de los diferentes espacios que se definen en la práctica sobre el terreno. Así, el 28 de mayo de 2001, el Presidente del Consejo Regional de Aquitania solicita al Consejo de Desarrollo un estudio para la definición de territorios susceptibles de soportar proyectos de desarrollo infra-territorial. Concretamente, se demanda al Consejo de Desarrollo a) definir territorios que han demostrado una capacidad para dinamizar de

forma durable orientaciones que sean susceptibles de recibir el apoyo del Estado, la región o el departamento y Europa, y b) precisar las modalidades para el establecimiento de programas de desarrollo local en estos territorios, pero garantizando su coherencia con el Esquema de Ordenación de Iparralde.

Partiendo de la base de dos hipótesis –la primera privilegia la estructuración comarcal en torno a problemas de ordenación y la segunda sobre la base de los retos particulares de desarrollo–, el CDPB delimita cinco espacios sobre los que territorializar las políticas públicas, adecuándolas a la realidad local: a) Zuberoa, con 35 municipios; b) Garazi-Baigorri-Iholdi-Amikuze con 70 municipios; c) Bidaxune-Bastida-Hazparne-Ezpeleta-Ustaritze-St. Pierre, con 36 comunas; d) la Bassin de la Nivelle-Bidasoa con 12 municipios, estructurados en torno a San Juan de Luz, y 58.300 habitantes; y e) Baiona-Anglet-Biarritz-Boucau, cuatro comunas que concentran 112.000 habitantes.

Como apunta el documento (CDPB, 2001), la dinámica desarrollada en Iparralde los últimos años permite afirmar una serie de evidencias. Por una parte, se destaca que el ámbito Pays Basque es un buen punto de partida para posibilitar la concreción de los programas de desarrollo y para definir los principios de la acción pública, delimitar un proyecto de desarrollo y negociar los medios precisos. Por otra parte, se subraya que los territorios infra-locales (comarcales) de desarrollo constituyen las escalas más adecuadas para movilizar a los electos y a la sociedad civil en torno a proyectos de desarrollo relacionados con la economía y el empleo, el hábitat y los servicios de cada ámbito local.



Teniendo en cuenta estas consideraciones, y antes de pasar a plantear propuestas concretas de intervención, el CDPB define una serie de necesidades: a) garantizar la coherencia de los proyectos territoriales (Esquema de Ordenación del Pays Basque) y los comarcales (Planes Colectivos de Desarrollo –PCD–, Contratos de aglomeración), b) posibilitar la concertación entre los *Maîtres d’Ouvrage* (los organismos públicos responsables de la dirección de los PCD por una parte y el Consejo de Electos por otra); c) favorecer la organización de los sectores asociativos y económicos en ambas escalas; d) permitir la intervención de los servicios públicos en los Contratos de Aglomeración, PCD, Leader, etc...; y e) ayudar a la puesta en red de los agentes de desarrollo que intervienen en la animación de los PCD, sin perder de vista el proyecto global (Pays Basque).

Sobre estas bases, la primera de las propuestas del CDPB sería la de organizar en el CDPB un comité territorial local específico para cada territorio, que debería estar compuesto a) por representantes de cada uno de los cinco ámbitos comarcales que trabajan en los colegios socio-profesionales y asociativos del CDPB, y que debería completarse, b) con los otros cargos institucionales y personalidades municipales no representadas en el CDPB. Este comité, cuya composición debería ser validada por el establecimiento público responsable de la dirección del proyecto local (intercomunalidad, sindicato mixto), tendría por función participar junto a los electos en la definición de los proyectos comarcales, así como dinamizar y apoyar su puesta en marcha. En segundo lugar, el CDPB propone que se asegure en el CEPB la coherencia entre las orientaciones estratégicas para Iparralde y los proyectos infra-territoriales de desarrollo: a) posibilitando la evolución de la representación local en el CEPB en función de los nuevos perímetros de desarrollo<sup>15</sup>; b) asociando el Consejo de Electos a la firma de los Contratos de Aglomeración y los Proyectos Colectivos de Desarrollo; y c) institucionalizando lazos de información recíproca entre los establecimientos públicos municipales/supracomunales y el Consejo de Electos.

## V. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Recapitulando, podríamos apuntar una serie de dinámicas ligadas a la evolución de Iparralde, en las que el municipio se encuentra en su epicentro hasta fechas recientes. Por una parte, hasta comienzos de los noventa, hemos observado cómo la falta de reconocimiento institucional y la división interna de

<sup>15</sup> *Vid. supra*, notas 10 y 11, en las que se detallan los cambios en la composición del CEPB y el CDPB para adecuar esta recomendación a la organización interna de ambas redes.

Iparralde en dos sub-prefecturas se une a los límites territoriales del mandato electivo de los representantes municipales, impidiendo la puesta en marcha de estrategias y políticas públicas que abarquen el conjunto del territorio vasco. En este sentido, el sistema notabiliar incentiva la difuminación de Iparralde en la práctica cotidiana. Sin embargo, desde 1992 se pone en marcha una estrategia concertada de desarrollo, que se concreta en la creación de dos organismos para-institucionales encargados de diseñar un proyecto de futuro para el territorio. Así, la presencia de los electos municipales en estas redes se convierte en la garantía de la representatividad territorial de la dinámica (vertebración entre la costa y el interior), y en la garantía de la visibilidad local (al entender el Pays Basque como una unidad indivisible). Más tarde, estas estrategias se convierten en la punta de lanza de un debate de ordenación territorial a nivel estatal que da carta de naturaleza a la figura de los *pays*-es como estructura de cooperación intercomunal y espacio de proyectos. Ambas dinámicas, en definitiva, posibilitan que por primera vez en la historia, se explicita la diferencialidad de Iparralde en el seno del departamento de los Pirineos Atlánticos<sup>16</sup>. Esta cuestión, unida a la falta de respuesta o al retrato de las administraciones en la concesión de recursos para la puesta en marcha de las propuestas definidas en el Esquema, posibilita que muchos representantes vascos comiencen a pasar a pensar del *cómo* garantizar el desarrollo, al *quién* debería pilotarlo. Se abren, así, las oportunidades para que renazca con fuerza una demanda de institucionalización, presente desde el mismo momento en que fueron abolidas las instituciones históricas vascas tras la Revolución, pero que dormía en el sueño de los justos desde comienzos de los 80.

### 1. La Asociación de Electos por un Departamento Pays Basque

El progreso de Baiona, y en consecuencia de la CCI, va a estar íntimamente ligado a la evolución del puerto. De esta manera, durante el siglo XIX comienza a consolidarse una burguesía comercial que observa con preocupación los problemas de estructuración del espacio vasco, así como su falta de autonomía respecto de Pau y París. Sobre estas bases, la institución consular había reclamado en 1836 a las autoridades estatales la división del Departamento de Bajos Pirineos, y en consecuencia, la creación de una institución bajo la denominación de *Departamento del Adour* que englobase su espacio de

---

<sup>16</sup> Cuya máxima expresión es la firma de la Convención Específica (n.b la denominación del contrato) por la que se otorgan 400 millones de euros para la puesta en marcha de las propuestas del Esquema. En cualquier caso, se debe subrayar que ésta es posterior a –y probablemente consecuencia de– la dinámica de movilización a favor de un Departamento Pays Basque que analizaremos a continuación.



influencia más directo. En los setenta del pasado siglo, y con el objeto de dinamizar socialmente la demanda, de la CCI surgirá la Asociación por un Nuevo Departamento (AND). Sin embargo, la apatía ciudadana ante la cuestión obliga a los sectores institucionalistas a *mirar más* hacia el ámbito electivo. Así, la AND decide en 1979 la realización de una consulta entre los alcaldes del territorio, como forma de pulsar el sentir de los cargos electos ante esta demanda. La respuesta a esta iniciativa muestra la apatía y falta de sensibilidad del cuerpo electivo, ya que de 158 alcaldes sólo 19 contestan, siendo 17 los favorables a la creación del nuevo departamento. Este resultado precipita una profunda reflexión y autocrítica en la AND sobre su acción pasada y las perspectivas de futuro, para concluir que antes de dar un salto cualitativo como la celebración de esta consulta popular, debería trabajarse el apoyo de los responsables políticos. Sólo así se garantizaría el colchón necesario para lograr el resultado positivo en un referéndum de estas características. De esta forma la AND propone la creación de otro colectivo (una Asociación de Electos) cuya función sería lograr la adhesión de la mayoría de los consejos municipales a la demanda departamentalista (CHAUSSIER, 1997).

En consecuencia se crea en 1980 la *Association des Elus pour un Département Pays Basque* (AED). Tal y como señala el artículo 1 de sus estatutos, *esta asociación tiene por objetivo reagrupar a los electos del Pays Basque (arrondissement de Baiona, cantones de Maule y Tardets, es decir, las tres provincias históricas de Lapurdi, Baja-Navarra y Soule), para preparar y organizar todo tipo de consultas populares que permitan a los habitantes de las diferentes comunas pronunciarse sobre la creación de un departamento Pays Basque, dotado de un estatuto de las lenguas y culturas locales* (AED, 1981). Además, el colectivo se aleja de las definiciones neutras de sus antecesores (Departamento del Adour), a la vez que liga el futuro departamento con históricas reivindicaciones del nacionalismo. Sin embargo, y a pesar de sus esfuerzos, tampoco la AED es capaz de hacer cuajar su alternativa al *statu quo* institucional. A lo largo de los primeros años de vida, la Asociación de Electos no logra aumentar la importancia cualitativa o cuantitativa de sus adherentes. A pesar de sus iniciativas, el número máximo de cargos institucionales que aceptan formar parte de la asociación no supera los 150 a lo largo de la década de los 80, representando la mayoría de ellos a pequeñas localidades, sin poseer, por tanto, acceso a los círculos de poder departamentales, regionales o estatales.

En paralelo, el rechazo frontal de las autoridades nacionales (con las formaciones de centro-derecha en el poder) obliga a la asociación a tratar de influir por otros medios más visibles en el ámbito social: por ejemplo la presión *electoral*. Esta posibilidad se ofrece a principios de los ochenta con las elecciones presidenciales, de forma que se abre temporalmente una estructura de oportuni-

dad política que aumenta su capacidad de incidencia sobre el sistema político local, en la medida en que el Partido Socialista encuentra en la apuesta departamental un instrumento para afianzar sus posiciones; con lo que pasa a responder positivamente a los emplazamientos realizados por la asociación. De manera que durante varios años se produce una confluencia táctica entre los intereses del PS y los de estos dos grupos, reforzando las posiciones departamentalistas (CHAUSSIER, 1997).

Finalmente, tras el ascenso de los socialistas al poder, las autoridades inician una política ambigua, ya que aunque no rechazan la creación de un departamento, plantean una serie de medidas, cuando menos dilatorias, que generan una gran frustración entre los responsables de ambos colectivos. En última instancia, los resultados de las elecciones municipales de 1983 –que imposibilitan la reelección de los Presidentes de la Asociación de Electos y de la Asociación por un Nuevo Departamento– acaban por apuntillar a estos grupos de presión que desaparecen de la escena política durante casi una década.

## 2. Los nuevos ciclos de movilización y el papel de los municipios

Sin entrar en el análisis de la dinámica que se precipita en los noventa, y que se concreta en una difusión generalizada de la demanda institucional (AHEDO, 2003), trataremos de presentar a continuación los ejes sobre los que se asienta el papel de los municipios en la propuesta de creación de un departamento Pays Basque. En este sentido, un sorpresivo cambio en la correlación de fuerzas en el cuerpo electivo, visualizado en el *Biltzar* de Alcaldes de 1996, abre las oportunidades para la acción de diferentes colectivos escisionistas.

1.- Así, la Asamblea General del *Biltzar* del País Vasco celebrada el 21 de septiembre de 1996, en la que participan 85 de los 159 alcaldes, decide aceptar la celebración de una consulta –por el sistema de votación secreta– para conocer la posición de los máximos representantes municipales en torno a la creación de esta institución. Tras ser asumida esta propuesta por el Consejo de Administración, el 30 de noviembre de 1996 se realiza una nueva Asamblea General en la que intervienen 151 de los mandatarios municipales<sup>17</sup>. Esta elevada participación aporta un incuestionable valor cuantitativo al resultado de la votación, que se salda con la posición favorable de 93 de ellos (61,6%), mientras que 53 (35,1%) contestan negativamente, y 5 emiten un voto en blanco. A la luz de los resultados, la demanda departamental es refrendada por un 58,9% de los alcaldes de Iparralde. Sin embargo, la indefinición –cuando no posición

<sup>17</sup> Ni el sub-prefecto de Baiona, ni el alcalde de esta localidad, además del de Anglet habían participado en la primera de estas asambleas.

contraria— de los representantes de los municipios más poblados de este territorio (Baiona, Anglet, San Juan de Luz, Biarritz,...) sirve a los detractores de la reivindicación para minimizar la importancia del resultado.

Efectivamente, el valor cualitativo de la consulta es relativo si atendemos a la representación poblacional que podría extrapolarse de la votación. Sin embargo, su efecto es incuestionable, ya que supone la manifestación clara de la ruptura de las relaciones clientelares que, como vimos anteriormente, habían vertebrado el sistema político de Iparralde. De la misma manera que la imposibilidad de la AED para acceder a los círculos de poder locales, y más concretamente a las estructuras intercomunales existentes —*Biltzar* de Lapurdi y *Biltzar* de Baja-Navarra y Zuberoa—, reflejaba los límites de la Asociación de Electos a mediados de los ochenta, la respuesta de los cargos locales en el *Biltzar* celebrado en octubre de 1996 visualiza la transformación operada<sup>18</sup>.

2.- Sin embargo, y teniendo en cuenta los argumentos planteados desde los sectores anti-departmentalistas, la Asociación de Electos decide, en Asamblea General celebrada el 8 de diciembre de 1996, lanzar una consulta en el conjunto de los consejos municipales de Iparralde, a fin de conocer la relevancia de la reivindicación en la totalidad del territorio.

Esta iniciativa supone una movilización sin precedentes para la AED, posibilitando el acceso de sus reivindicaciones a la totalidad de los representantes electos del País Vasco. Así, tras un lento proceso de debate que se prolonga durante más de dos años y medio, y que es mediatizado por la dinámica que desarrollan —paralela, aunque inconexamente— otros colectivos, se conoce a finales de 1999 que 85 consejos municipales de 106 que habían realizado la consulta votaron favorablemente. Por el contrario, sólo 18 de estos consejos se posicionaron en contra, mientras que la votación se saldó en tres casos con el mismo número de votos favorables que contrarios. Desde el punto de vista cuantitativo, el *sí* representa al 81% de los órganos municipales consultados, y el 53,5% de la totalidad del País Vasco. Por el contrario, las posiciones negativas suponen el 18,4% de los que se han expresado, y el 11,3% del conjunto de los municipios del territorio. De las 10 comunas de más de 5.000 habitantes, 6 habían votado, y todas ellas a favor.

Si atendemos al número de consejeros municipales, fueron consultados 1.570 de los más de 2.400 del Pays Basque, expresando su opinión 1.260, es decir, el 80,4%; 906 lo hacen favorablemente, lo que supone el 71,9% de los sufragios, y el 57,7% del conjunto de los consejeros consultados en estas 106

---

<sup>18</sup> Más allá incluso de las expectativas de los propios precursores, como señala Jean Aniotzbehere, presidente de la AED, en LSPB, 1-XI-1996.

comunas. Finalmente, y desde el punto de vista de la representación poblacional, las 106 poblaciones posicionadas aglutinan a 162.000 habitantes, el 63% de la población vasca. Los consejos municipales favorables suponen el 88,6% de este sector, es decir, 143.800 personas. Lo que, en definitiva, implica que los resultados favorables aglutinan a un 55,8% de la población total de Iparralde (AED, 2000b).

3.- Continuando con su estrategia de socialización de la demanda, el 7 de febrero de 1998 se celebra una Asamblea General del *Biltzar* de Alcaldes a la que acuden 115 de los representantes comunales, y en la que se discute en exclusividad la cuestión institucional. Más allá de las argumentaciones de los diferentes representantes<sup>19</sup>, el elemento más significativo es la presentación, por parte de su Presidente, Daniel Poulou, de las conclusiones de un grupo de trabajo constituido en abril del 1997 para definir la postura del organismo. Así, el *Biltzar* de Alcaldes asume el texto *1790: création des départements. 1998: Projet de création d'un département Pays Basque*, que en definitiva supone la *labelización* de la reivindicación departamental por parte de la institución intercomunal.

Este documento presenta una serie de argumentos favorables a la demanda, atendiendo a varias dimensiones:

- Desde el punto de vista histórico recuerda los hitos más importantes en la reivindicación (institucionalización de los departamentos en 1790, posicionamiento de la CCI en 1836, creación de la AED en 1974, proyecto de ley socialista en 1980, incorporación de Zuberoa a la CCI en 1990, presentación de la enmienda de Inchauspé en 1994, y voto del *Biltzar* en 1996), destacándose la legitimidad de *una reivindicación bicenteneria, que ha permanecido durante todos los regímenes (estatales), y que hoy en día supera las divisorias políticas*. La elección de las fechas, en este sentido, no es casual, ya que trata de mostrar la heterogeneidad y pluralidad de la demanda aludiendo a las iniciativas de los socialistas y electos del RPR como Inchauspé –además de los representantes socio-profesionales–, pero obviando el papel de los abertzales, que en 1963 presentan la Carta fundacional del nacionalismo en Itsasu, demandando un Departamento para Iparralde.

- El texto, desde una perspectiva pedagógica, responde a las dudas planteadas por determinados electos sobre la viabilidad de la propuesta: a) se rechaza la excepcionalidad demográfica de la institución vasca, cuya población superaría a 21 departamentos franceses, y su densidad sería mayor que la media de Aquitania, b) se plantean los beneficios fiscales que reportaría su consecución

<sup>19</sup> Vid. Enbata, 9 y 16 de febrero de 1998.

(incremento de un 7% de inversiones sin aumentar los impuestos), c) se señala la inexistencia de consecuencias respecto al reparto de la deuda del actual departamento, y desde el punto de vista presupuestario, y d) se afirma la posibilidad de disponer de cerca de 150 millones de euros sin que aumentase la presión fiscal, superando las cifras de 23 departamentos.

- Finalmente, otros tres capítulos hacen referencia a cuestiones administrativas y socio-culturales. El apartado *administración departamental* destaca a) la capacidad de iniciativa que reportaría para los electos un nuevo departamento, *sin tener que depender del arbitraje de Pau*, b) la mayor representación de los intereses del interior del Pays Basque en el nuevo Consejo General, y c) la superación de agravios comparativos, como que los electos vascos sólo presidan en 1998 una de las seis comisiones orgánicas del Consejo General de los Pirineos Atlánticos.

- Respecto a la *administración estatal*, el informe del *Biltzar* subraya la sobre-representación del Bèarn en los puestos de trabajo administrativos (así como el *plus* de ingresos generados por ese colectivo laboral) y las inversiones del Estado, planteando la creación de un departamento Pays Basque como alternativa.

- Por último, el documento del *Biltzar* vincula la institución departamental con una política coherente de acercamiento de los órganos de decisión a los ciudadanos. A su juicio, el intento de poner en práctica esta filosofía por medio de políticas de desconcentración únicamente se habría concretado en la bicefalía de gran parte de los organismos públicos del departamento de los Pirineos Atlánticos. Por el contrario, una serie de competencias (cooperación transfronteriza, política turística específica,...) e instituciones (Cámara Agrícola, Universidad autónoma,...) serían creadas inmediatamente (BILTZAR, 1998).

De esta forma, el *Biltzar* de Alcaldes del País Vasco asume y reformula los planteamientos de los actores departamentalistas, dotando de un *plus* de legitimidad a la dinámica unitaria que se desarrollaría posteriormente, tras la constitución del *Llamamiento del 9 de octubre*; grupo que solapa su actividad contenciosa con la dinámica de presión que, sobre las bases definidas, desarrollan los electos en 1999 hacia los representantes del Estado, y sobre todo del Ministerio del Interior.

4.- A pesar de que en la citada reunión de 1998 brillasen por su ausencia los grandes electos de la costa y los representantes del Estado, sendas asambleas celebradas en marzo y junio de 1999 cuentan con una mayor participación de los alcaldes más destacados (entre otros, Lasserre –Bidaxune–, Grenet –Baiona y Borotra –Biarritz–). De la misma forma, la administración estatal está representada, presencialmente –Sub-prefecto de Baiona y sub-prefecto de Oloron–

en la convocada el 13 de marzo, y simbólicamente –a través de una carta dirigida por el Prefecto de los Pirineos Atlánticos– en el caso de la celebrada el 19 de junio. Sin embargo, la participación de los representantes del Estado va a tener consecuencias divergentes en cada uno de los casos. Así, mientras que el Presidente del Biltzar considera inoportuno tratar la cuestión departamental en presencia de los delegados del Gobierno en la primera reunión –permitiendo exclusivamente que el representante de la AED informe al plenario sobre los resultados de la consulta que venía celebrándose en los consejos municipales–, por el contrario, la carta remitida por el prefecto en la segunda de las Asambleas radicaliza las posiciones de los electos.

En esta misiva enviada por Gilles Bouilhaget, el Prefecto trata de zanjar el debate institucional en el Biltzar recordando una serie de pronunciamientos del Jefe del Ejecutivo y del Ministro de Interior, en los que se rechaza la demanda departamental. Sin embargo, los electos reaccionan proponiendo la petición de una entrevista entre una delegación de alcaldes y Lionel Jospin a fin de clarificar la postura del Gobierno. Proposición que cuenta con el respaldo no solo de los representantes departamentalistas, sino también de otros notables que habían manifestado sus reservas hacia el proyecto<sup>20</sup>. Finalmente, 82 de los 101 alcaldes presentes aceptan la petición de esta entrevista, de la misma forma que se insta al Consejo de Desarrollo a tomar posición sobre la institución que *mejor responda al desarrollo del País Vasco*. En consecuencia, los electos de Iparralde se reunirán un año después con representantes de Interior, a los que no conseguirán convencer de la legitimidad de sus demandas. De la misma forma, el Consejo de Desarrollo se pronunciará de forma favorable al Departamento en 1999.

Sobre la base de este aporte legitimatorio, en ese año se conforma el *Llamamiento del 9 de octubre*, que convoca la manifestación más multitudinaria celebrada en Iparralde desde el fin de la ocupación nazi. De la misma forma, por esas fechas se conoce que hasta un 67% de la ciudadanía es favorable a la demanda. A partir de ese momento, los electos municipales, de la mano de determinados consejeros generales y regionales, comienzan a asumir un explícito compromiso departamentalista que se concreta en la presentación de una candidatura escisionista en las elecciones senatoriales de 2001, o en el apadrinamiento de la propuesta de celebración de un referéndum, aprovechando las modificaciones competenciales de 2003, realizado por 6 consejeros generales y decenas de Alcaldes en 2004, de la mano de la plataforma Batera.

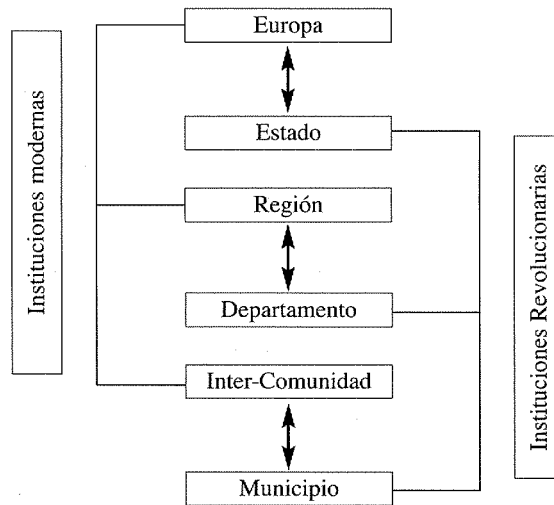
---

<sup>20</sup> Alain Lamassoure señala que *si la mayoría del Biltzar desea mantener la demanda y la presión, la única dinámica digna después de este desaire* (en referencia a la misiva del Prefecto) *es exigir una recepción al Primer Ministro* (Enbata 21-VI-1999).

5.- En definitiva, los electos, fundamentalmente los alcaldes de pequeñas localidades, comienzan a romper a finales de la década de los 90 las redes clientelares que les unían a los grandes notables del territorio. Algunos de ellos, viendo en la posible institucionalización vasca nuevas oportunidades para consolidar sus redes de poder (como es el caso de Inchauspé o Poulou), modifican sus anteriores posiciones, abanderando la propuesta institucionalista. Finalmente, un sector importante de los alcaldes de la costa mantiene una posición distante, tratando de mantener el equilibrio, mientras que una minoría se opone frontalmente a la reivindicación. Así, resulta indudable que más allá de cuestiones como la consolidación nacionalista, las crisis de las estrategias de desarrollo, el refortalecimiento de la identidad local,... la actual asunción mayoritaria de la institucionalización vasca no se entiende sino se hace referencia al cambio en la correlación de fuerzas en el cuerpo electivo, y esencialmente a la actitud de los alcaldes de Iparralde, que con su postura legitiman a los actores y movimientos sociales contenciosos.

## **VI. INSTITUCIONALIZACIÓN Y MUNICIPIO**

Como apuntamos anteriormente, el modelo de organización diseñado por los arquitectos revolucionarios pivotaba sobre tres estructuras claramente definidas y omnipotentes en sus propias escalas: el Estado, el departamento y los municipios. Sin embargo, a lo largo del devenir histórico se han ido añadiendo nuevos escalones que completan el cuadro institucional hasta configurarlo tal y como lo conocemos en la actualidad. De esta forma, se dispone un modelo que pivota sobre seis instituciones alineadas en tres parejas que interactúan de forma conflictiva, tratando de subsistir las unas, y de abrirse paso las otras.



Fuente: Michel Uhaldeborde<sup>21</sup>

Así, el Estado debe hacer frente a la pérdida de soberanía derivada de la constitución de una instancia supra-nacional como es Europa; el departamento se ve afectado durante dos décadas como consecuencia del incremento de poder de una estructura regional que asume un papel cada vez mayor en el contexto actual de crisis del Estado de Bienestar; y los municipios se muestran impotentes para subsistir aislados en un mar de fragmentación y dualidad urbana-rural, viéndose obligados a cooperar en estructuras intercomunales.

Esta dinámica conflictiva resulta determinante para poder acercarnos al contexto ante el que se enfrenta una potencial modificación del cuadro institucional en Iparralde.

En este sentido, parecería que actualmente nos encontramos a las puertas del *round* definitivo en el conflicto que se establece entre las dos instituciones intermedias del modelo de organización territorial en Francia. Como ya hemos apuntado, a finales de 2002, el recién nombrado Primer Ministro, Jean Pierre Raffarin, presenta los ejes de un nuevo proceso de descentralización que puede llegar a modificar el marco institucional sobre la base de cuatro ejes: la asunción de la organización descentralizada de la república, la democracia local directa, la autonomía financiera de las colectividades territoriales, y el estatuto

<sup>21</sup> Este cuadro fue presentado por el Profesor Uhaldeborde en uno de los seminarios del curso de *Gestión y Ordenación del Territorio* organizado por Eusko-Ikaskuntza (2002-2003). Debo agradecer su claridad expositiva y las sugerencias presentadas por este profesor para comprender los límites de la reivindicación departamentalista en la actualidad.



de los territorios de ultra-mar. De la misma forma, esta reforma parece consolidar definitivamente a la región en el entramado institucional. En este sentido, parecería que el proyecto de ley presentado por Raffarin comienza a poner en cuestión el papel hegemónico de los anquilosados departamentos, que se ven atenazados entre una estructura que quedará definitivamente apuntalada, y unas nuevas formas de organización intercomunal que comienzan a despuntar. En este sentido, la reforma prevista por el nuevo gobierno de derechas complementa el corpus legislativo que, entre 1995 y 1999, había permitido la emergencia de nuevas fórmulas intercomunales. Se comienza a cerrar así uno de los conflictos resultantes de la modernización territorial del Estado necesaria para responder de forma eficiente a los nuevos retos de una economía cada vez más globalizada. Una modernización que debe dar respuestas adecuadas en una escala local lo suficientemente pequeña para ser gobernada, y lo suficientemente grande como para ser eficaz. En consecuencia, las regiones parecen imponer su hegemonía frente a los departamentos.

De la misma forma, en lo que respecta a la evolución de la tensión en la última de las parejas dicotómicas que hemos presentado, municipio-intercomunalidad, parecería que asistimos a un proceso similar. Al igual que sucedió en la década de los 70 con las regiones, la legislación de 1995 y 1999 ha sentado las bases para la estructuración de dos nuevas figuras, las aglomeraciones y los *pays-es*, que a pesar de carecer de competencias concretas, pueden llegar a jugar un papel relevante habida cuenta de su participación en el diseño de las políticas públicas a nivel local en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región.

Sin embargo, siguiendo el modelo de la evolución regional, estos organismos inter-comunales carecen aún de legitimación democrática, siendo éste uno de los más importantes *hándicaps* para su consolidación definitiva. Y si bien es cierto que se rechaza de plano que esta(s) nueva(s) estructura(s) puedan llegar a sustituir a la institución municipal, también resulta evidente que se adecuan de forma más cabal a la grave fragmentación y polarización comunal de Francia. De esta forma, no extraña el que antes de que se haya finiquitado el nuevo proceso de descentralización, y cuando las reformas legislativas de 1995 y 1999 aún están calientes, comience a plantearse la posibilidad de que estas fórmulas de cooperación puedan ser dotadas de un poder ejecutivo elegido de forma democrática en 2007 (ADCF, 2001b). En consecuencia, podrían modificarse las prioridades de los cargos electos, que siempre han mimado los municipios como pieza clave de acceso al centro.

Y esta realidad afecta de forma determinante a nuestro objeto de estudio, Iparralde, desde varios puntos de vista. Las propuestas de institucionalización

se han centrado históricamente en la única estructura que se disponía en 1792, 1836, 1945, 1963 o 1981: el departamento. Y si bien determinados sectores del nacionalismo apuestan desde la década de los 80 por un Estatuto de Autonomía que suponía la ruptura del marco jurídico político, finalmente optarán por la reivindicación departamental. La razón de este planteamiento *minimalista* estriba en el hecho de que se trata de una estructura reconocible por la ciudadanía, con un cierto nivel competencial, y con prerrogativas específicas en materia de desarrollo rural. Una opción instrumental, ya que, más allá de sus facultades, la demanda de un departamento Pays Basque explicita la diferencialidad de Iparralde, permite aglutinar en torno a los abertzales a amplios sectores, y cataliza las sinergias y expectativas sociales que se abrieron gracias a las políticas de desarrollo y concertación iniciadas en 1992.

Pero, a pesar de este análisis, también parecería que la reivindicación institucionalista tal y como se ha planteado, se manifiesta como una apuesta *a caballo perdedor*, sobre todo una vez que se comienza a visualizar la crisis de la institución departamental. En consecuencia, las autoridades del Estado se refugian en argumentaciones como *la reforma presentada no contempla la división de departamentos, sino su fusión, la potenciación de las estructuras y no su disgregación*<sup>22</sup>, ocultando la falta de voluntad para responder de forma efectiva a las demandas mayoritarias de la ciudadanía. Un menosprecio que está en la base de la nueva estructuración territorial del Estado, pero que también puede ser consecuencia de las presiones de las autoridades españolas, de prejuicios sobre una posible extensión de la violencia a Iparralde, o de simples suposiciones sobre un incremento de las demandas de los sectores nacionalistas, cada vez mejor situados en el sistema político-electivo, una vez que se satisficiese la reivindicación.

La otra cara de la moneda se encuentra en la profundización de los mecanismos de cooperación intercomunal: una apuesta de las autoridades estatales, fundamentalmente vertebrada en torno a la figura de las comunidades de aglomeración y la del *pays*, en cuya consolidación destacamos nuevamente el papel precursor que han jugado los territorios vascos. De esta forma, la dinámica puesta en marcha en Iparralde desde 1992 –concretada en la creación de los Consejos de Desarrollo y de Electos, y en la elaboración del Esquema de Ordenación Territorial en 1997– sirve de campo de pruebas para la posterior legislación de 1999. Una norma que extiende el modelo vasco al conjunto de Francia, hasta el punto de que en la actualidad existen 232 *pays*-es que aglutinan al 60%

---

<sup>22</sup> Manifestaciones realizadas por el Primer Ministro tras recibir a los electos vascos a comienzos de 2003.

de los municipios y a 25 millones de personas (ADCF, 2002b).

Sin embargo, esta estructura administrativa ha demostrado su insuficiencia para responder a los retos y a los diseños estratégicos de los actores de Iparralde, fundamentalmente debido a sus nulas competencias, y sobre todo por su falta de legitimidad democrática. De esta forma, la representación del *pays* recae en la presidencia del Consejo de Electos, figura que en ningún caso podría equipararse a la de un ejecutivo departamental.

Paralelamente, la fortaleza de una aglomeración como el BAB se entiende no sólo por el peso demográfico de sus tres municipios labortanos, sino por el hecho de que este organismo limita con otras comunas que pertenecen al departamento de las Landas, pero que han alcanzado un importante grado de desarrollo económico gracias a la influencia del puerto de Baiona. Por ello no extraña que todos los documentos redactados por el Consejo de Desarrollo incorporen a comunas como Tarnos o Capbreton a sus diseños estratégicos. De esta forma, en buena lógica, parecería posible que caso de superarse las (aún) grandes reticencias de los electos de ambos lados del Adour, pudiera plantearse la ampliación de la aglomeración bayonesa más allá de las fronteras históricas y culturales de Iparralde.

Nos encontramos, por tanto, ante un panorama totalmente abierto a medio plazo, pero fuertemente limitado en el corto plazo: en este sentido, el BAB, capital incuestionable del Pays Basque, no es capaz de vertebrar institucionalmente un entorno económico más amplio y que dotaría al espacio vasco de mayor capacidad de respuesta ante su debilidad estructural. Por otra parte, la figura del *pays* carece del nivel de desarrollo suficiente como para poder ser asimilada a la mínima institucionalización que reclaman los sectores escisionistas. Finalmente, la talla del territorio vasco impide barajar la posibilidad de que la administración atribuya a Iparralde un modelo experimental con competencias similares a las de una región.

De forma que la estrategia de los sectores institucionalistas se ve ahogada a) por su apuesta por una institución que tiende a desaparecer, b) por la imposibilidad de lograr un reconocimiento equiparable con la nueva estructura regional que se consolida en el entramado territorial, y c) por la inadecuación de los organismo intercomunales, todavía demasiado etéreos como para poder concitar las simpatías del colectivo contencioso.

Por otra parte, la cota de poder alcanzada por estos sectores departamentalistas pivota sobre una reivindicación clara, bien definida y concretada, y asimilable por la ciudadanía. Por el contrario, una reformulación de sus demandas en claves regionalistas o autonómicas se presenta como maximalista a corto plazo, pudiendo reducir el nivel de apoyo y legitimidad que han con-

seguido. De la misma forma, un giro estratégico que tratase de adecuar la reivindicación a una nueva estructura intercomunal por concretar, que a medio plazo pudiera ser dotada de poder ejecutivo, legitimidad democrática y competencias apropiadas para responder a las necesidades del territorio, se manifiesta como excesivamente vaga, abstracta. Y difícilmente puede movilizarse a la sociedad sobre *castillos en el aire*. Por último, la cada vez mayor importancia del BAB, y su posible y lógica aspiración a interrelacionarse con el sector más dinámico de la Landas –aunque por ahora se trate de un ejercicio de política ficción– aumentaría la macro-cefalia de Iparralde, distanciando nuevamente al litoral de la costa.

En cualquiera de los casos, e independientemente de las dificultades para lograr una efectiva institucionalización vasca, lo cierto es que la entrada de este siglo ha puesto de manifiesto el cada vez más claro consenso de la totalidad de los electos sobre la necesidad de modificar el *statu quo* administrativo e institucional de Iparralde. Desde aquí se entiende la posición asumida por el Consejo de Electos en la asamblea celebrada a finales de 2002. En este sentido, su máximo representante, Alain Lamassoure presentó una propuesta consensuada por el cuerpo electivo –desde la derecha a la izquierda, desde los abertzales a los sectores más jacobinos– según la cual el actual proceso de descentralización iniciado en Francia debería concretarse en el caso vasco en tres medidas: la oficialización del euskera; la puesta en marcha de organismos institucionales con capacidad de implementación de políticas en materia educativa, transfronteriza y agrícola; y la resolución del debate institucional. Todo ello bajo la premisa de que Iparralde *debe ser conocida y reconocida* (CEPB, 2002).

Por ello, y a pesar de lo analizado en los párrafos precedentes, hasta la fecha, y a la espera de que el tiempo confirme si las estructuras intercomunales están llamadas a consolidarse democrática y competencialmente, la única institución capaz de responder a la problemática de Iparralde y a su talla demográfica y territorial, sigue siendo un departamento Pays Basque.

## VII. EL MUNICIPIO COMO VERTEBRADOR COMUNITARIO

Quisiéramos cerrar este texto con la misma cita con la que lo comenzamos. Un simple vistazo al término *commune* en cualquier diccionario nos presenta dos acepciones. Hasta ahora hemos realizado la exploración de una de ellas: *commune* como municipio en el sistema administrativo francés y en el sistema político-administrativo-institucional vasco.

Pero *commune* también puede traducirse como el adjetivo femenino de común o colectivo. Y quizá resulta sugerente combinar ambas acepciones, para

tratar de mostrar hasta qué punto, en la descripción de la realidad municipal podemos explorar los cambios comunitarios que se han operado en Iparralde desde fechas recientes.

Podríamos subrayar, en primer lugar, que esta doble significación remite a la naturalidad de la escala municipal. Parecería que la propia acepción terminológica identificase al municipio con una comunidad de intereses de escala óptima, en la que se pudiesen establecer los lazos primarios que ligan a los individuos en el espacio colectivo. De hecho, como veremos a continuación, los análisis etnográficos de los ritos festivos y culturales reflejan la importancia clave de esta escala municipal en la vertebración comunitaria. Pero la evolución de estas expresiones, también es un reflejo de las relaciones de fuerza comunitarias y de las relaciones supra-locales. Vayamos por partes.

### 1. Commune, comunidad, relaciones de poder local y territorio

Durante los siglos XIX y XX van a celebrarse en todo Iparralde una serie de representaciones charivaricas (*asto-lasterrak* en Zuberoa, *tobera munstrak* o *karrusak* en Baja-Navarra), que van a movilizar a la juventud de un determinado municipio, no sobre serios temas como los de las pastorales, sino sobre aspectos de la vida cotidiana. Estas formas teatrales responden a cuestiones ordinarias de la vida municipal, pero expresan la realidad local desde dos perspectivas: por una parte, reflejando una vida *llena de necesidades, peleas, enfados e infidelidades que es más cruda que la representada en las pastorales*; y por otra, representándola de forma que *nadie, ni nada, incluido el clero, queda libre de la crítica áspera, acerba y a veces sangrante* (URKIZU, 1996: 27).

Según este autor, estas paradas chariváricas van a responder a una lógica de sanción social hacia aquello que una determinada comunidad consideraba inaceptable. Especie de *tribunales populares* para ETCHECOPAR (2001), estas farsas tratan de desacreditar una conducta que, a pesar de que no es considerada delictiva por las autoridades, concita el rechazo de la población. *Sancionando las trasgresiones familiares, estos ritos sirven para hacer que se apliquen las leyes morales de la comunidad en el dominio privado. Censura popular de comportamientos sociales, la tobera defiende la tradición. Tiene una función de contestación al desorden* (DESPLAT, 1986, citado en ETCHECOPAR, 2001). En definitiva, a juicio de ITZAINA (1996), coexisten tres dimensiones en el charivari: medio de regulación interna de la comunidad, el charivari es un forma de sanción moral; ligado a un contexto socio-político particular, refleja los conflictos internos de la comunidad; y finalmente, la dimensión festiva siempre está presente en el charivari.

Sin embargo, de representaciones que en un primero momento sirven para sancionar conductas inmorales a la luz de la interpretación tradicional de la realidad, va a pasarse posteriormente a la crítica de las relaciones de poder que se establecen en el seno de las diferentes comunidades<sup>23</sup>. Así las toberas permiten el establecimiento de ciertos canales de crítica social que van a servir de válvula de escape para aliviar la presión social. En cualquier caso, el contenido de estas representaciones va a perder importancia a lo largo del siglo XX en relación con otros elementos como la música, la danza, la costumbre, o el carácter comunitario que se deriva de la preparación de estas fiestas. Se observa, por tanto, una desviación de la importancia del fondo hacia aspectos más formales.

Sin embargo, este proceso se invierte en parte en la década de los setenta con la instrumentalización de estas toberas por parte de los sectores nacionalistas, siguiendo la lógica marcada por el teatro de *agit-pro* (agitación y propaganda), utilizado en numerosas ocasiones por los movimientos de izquierda en Francia y el resto del mundo.

En este sentido, las toberas de Amikuze (1991), Baigorri (1976) o Iholdy (1974) representan, a juicio de ETCHECOPARE (2001), la expresión de la apropiación de un instrumento teatral por parte de grupos de jóvenes abertzales, para denunciar así las relaciones de poder local y territoriales, de forma que se desmitifica la autoridad a través de un llamamiento al público. *Este teatro satírico presenta una dimensión crítica y festiva que es un fermento de insumisión. Tiene una función de subversión del orden establecido. Si bien no tiene siempre por resultado la división de la comunidad, no tiene por objetivo el unir. Esta práctica se sitúa en el suceso, en lo excepcional y no en lo repetitivo. Se inscribe en una realidad local precisa, siendo por tanto efímero y localizado* (2001: 126). En definitiva, con las toberas modernas, se invierte el significado de las históricas. La comunidad, el municipio, lo local, sigue siendo el centro de la representación. La sanción comunitaria se mantiene, unida a la sátira y la crítica mordaz. Sin embargo, esta sanción no se asienta en la lógica tradicional, sino que precisamente la transgrede. Así, de la sanción pública de la vida privada, gracias a la acción de los abertzales, la tobera se transmuta en instrumento de sanción pública... de la vida pública: los satirizados son los electos, los sacerdotes, los banqueros del municipio.

Desde la tradición se rompe la tradición. Desde la cultura se accede a la crítica política. Simbólicamente, se fragmenta así la lógica unívoca de intervención política que impedía el acceso del nacionalismo a la lucha política en Iparalde. La tobera, instrumento de sanción comunitaria, se convierte así, en oca-

<sup>23</sup> Aunque también se mantengan expresiones charivaricas de carácter eminentemente lúdico.

siones, en mecanismo de división comunitaria. Porque la división supone la existencia de dos polos frente a la univocidad del poder municipal tradicional. Con las toberas de los 70 se concreta un cambio de rumbo en los municipios de Iparralde: el sistema notabiliar debe enfrentarse a una nueva correlación de fuerzas.

## 2. Commune, comunidad, y territorio

Un proceso similar se observa en el caso de las Maskaradas. La jóvenes generaciones de los 70 van a nacer en una sociedad que definitivamente se ha transformado, por lo que no deben enfrentarse a la crisis de identidad de sus antecesores, que habían abandonado estas expresiones festivas; conocen la existencia de esas tradiciones, su significado, y su importancia comunitaria, pero sin embargo son incapaces de practicarlas. Las condiciones están dadas, por tanto, para que en 1977, tras casi tres décadas de ausencia, se recupere la mascarada en localidades de Zuberoa como Urdañibe (FOURQUET, 1990). Sin embargo, el papel de estas manifestaciones culturales se modifica en parte, debido a las transformaciones socio-económicas de esas tres décadas. Así, a pesar de que la mascarada conserva muchos de los componentes comunitarios de antaño –expresión del *honor* y la *importancia cultural* del municipio en el entorno, intercambio intermunicipal en clave jerárquica–, rompe con algunos elementos anteriores: en algunos casos es cuestionado el papel preponderante de las generaciones mayores –representadas en los maestros de danzas– respecto de los aprendices; también se trata de superar el límite espacial de la comuna –en 1974, de la mano de Xiberuko Zohardia se organiza una mascarada para toda Zuberoa–; finalmente, a partir de 1982 comienzan a participar las mujeres en la celebración de estos actos. De la misma forma, como expresan FOURQUET (1990) y FERNÁNDEZ (1993), las maskaradas comienzan a reflejar unas nuevas relaciones de poder locales, siendo, en ocasiones, la expresión del renacer político del abertzalismo.

De todas formas, uno de los cambios más importantes operados en este ámbito es la transformación del sentido comunitario de la mascarada, que pasa de reforzar los lazos comunitarios municipales a generar un *patriotismo* suletino, y de ahí a provocar posteriormente un cierto *sentimiento de pertenencia* vasco. Con lo que la identidad municipal que refuerza esta practica cultural, va a transformarse, también, en identidad provincial a partir de la década de los setenta, y vasca recientemente.

Quizá este último elemento –el paso de las expresiones festivas de Zuberoa de vertebradoras de la identidad municipal-provincial a la vasca– se observe más claramente en las Pastorales.

Así, la temática de las pastorales va a variar a medida que evoluciona la sociedad vasca; de esta manera, mientras que en sus orígenes se va a fundamentar en aspectos religiosos, a medida que se avanza en el siglo XVIII van a trabajarse temas de carácter histórico. De ahí que tras el triunfo de la Revolución, la pastoral asuma un carácter instrumental que permite el asentamiento de los valores revolucionarios en una sociedad fuertemente mediatizada por el clero. Sin embargo, a principios de los sesenta –e incluso antes (ver ETCHECOPAR, 2001)–, de la misma manera que en el caso de las mascaradas, observamos una introducción de la dimensión local en la temática de la pastoral; temática que si bien en un primer momento se centra en hitos y personajes de la historia de Zuberoa (o a lo sumo de otras zonas de Iparralde), acaba extendiéndose al conjunto Euskal Herria<sup>24</sup>. De esta forma, como apunta HARITSCHE-LAR (1986 y 1990) la pastoral pasa de ser un teatro popular que cumple la función de cohesión de una comunidad limitada a Zuberoa, a convertirse actualmente en un auténtico teatro nacional que evoca el pasado e historia del conjunto del pueblo vasco; de una escuela que retroalimenta los valores tradicionales y religiosos se ha transformado en *una escuela donde el pueblo conoce su propia historia*<sup>25</sup>.

### 3. Commune y comunidad

El municipio es la esencia comunitaria vasca. Desde el punto de vista histórico, la base municipal es la escala intermedia entre la unidad básica –*etxea*– y provincial –*Biltzar*–, como en repetidas ocasiones nos ha manifestado la Profesora LAFOURCADE. Sin embargo, desde el momento en el que son abolidas las instituciones históricas vascas, y de la mano de un sistema radial de difusión del poder, el municipio en Iparralde se ha visto encorsetado al espacio o *coto de caza* de sus electos respectivos. Se podría afirmar que Iparralde ha sido durante décadas un puzzle fragmentado en casi dos centenares de piezas, desperdigadas,

---

<sup>24</sup> Se pasa, por tanto, de pastorales que glosan la vida y obra de personajes como Matalaz, a otras que superan los límites estatales actuales (como es el caso de la pastoral *Antxo Handia*), para definitivamente vincularse a un imaginario representativo del conjunto de Euskal Herria (tratando la vida personajes con una importante carga ideológica como por ejemplo Iparragirre, Zumalakarregi o Sabino Arana). Dentro de este proceso de extensión del marco de referencia de Zuberoa a Iparralde y de Iparralde a Euskal Herria se entiende la importancia simbólica de que la pastoral de 2004 se represente fuera de Iparralde, concretamente en Hondarribia y Amurrio. Tampoco es casual el que su redactor sea un historiador y euskaltzaina como Jean Luis Davant; o el hecho de que el personaje que se glosa sea el del Rey Sancho, en pleno aniversario de su reinado.

<sup>25</sup> De manera que el carácter extravertido de estos actos, que algunos autores consideran que podría haber acabado con la esencia de las pastorales, sirve para reforzarlas en la actualidad (en este sentido, ver también ETCHECOPAR, 2001).



unas mayores que otras, unas más ligadas, otras más aisladas. Pero todas invertebradas, inconexas.

Sin embargo, es indudable que más allá de la identidad municipal, local, existe una realidad diferenciada con el *exterior* (Bèarn, Aquitania, Francia), pero ligada *internamente* por una lengua, un modelo de desarrollo agrícola y tímidamente industrial, unas pautas culturales propias y un sentimiento de pertenencia que ha permanecido dormido durante décadas, pero que ha eclosionado recientemente. Y esta eclosión solo se puede entender desde el resurgimiento del territorio: de Iparralde como realidad diferenciada. Cuando se sientan las bases entre 1992 y 1997 para una definición compartida de la realidad local, cuando de 1997 a 2000 se asiste al reconocimiento externo de esta realidad por parte del Estado y los actores de Hegoalde... entonces, ya solo falta el corolario: el reconocimiento político en forma de un Departamento Pays Basque. Y en este viaje, el municipio ha estado y estará en el centro: bien asistiendo a la cristalización de unas pautas comunitarias y culturales que trascienden la lógica del puzzle para pasar a la de un territorio a vertebrar hacia dentro (Iparralde) y hacia fuera (Euskal Herria en/con España y Francia); bien situándose en el epicentro de la demanda de reconocimiento local.

Y probablemente, al municipio le corresponderá próximamente un nuevo papel, determinante en el reconocimiento local y en la profundización democrática. Así, es fácil que pronto sea este escalón institucional el encargado de pilotar la celebración de un referéndum en el que los y las ciudadanas de Iparralde puedan manifestarse sobre su propia organización interna. La máxima expresión comunitaria y democrática: la democracia local.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

AHEDO, I. & URTEAGA, E., *La nouvelle gouvernance au Pays Basque*, Paris: L'Harmattan, 2003.

AHEDO, I., Políticas públicas de ordenación territorial e institucionalización en Iparralde. En *RVAP*, 62, 2002.

- *Entre la frustración y la esperanza: políticas de desarrollo e institucionalización en Iparralde*, Oñate: IVAP, 2003.

ADCF, *Les chiffres de l'intercommunalité par région*, 2001.

- *Cartografie des pays-es*, marzo de 2002.

AED, *Assotiation des Elus pour un Departament Pays Basque. Statuts*, 1981.

- *Resultat des votes des Conseillers Municipaux sur le Dèpartament Pays Basque au 10-01-2000*, 2000.

- BILTZAR, 1790: *création des départements. 1998: Projet de création d'un département Pays Basque*, 1998.
- CASCALÈS, M., Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006... En *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, 40 (1999).
- CDPB, *Statuts, Conseil de Développement du Pays Basque*. Prefectura de Baiona, 1994.
- *Lurraldea* (publicación externa del Consejo de Desarrollo), 1 (1996a), Baiona.
  - *Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque. Orientations Générales*, Baiona: 1996b.
  - *Lurraldea*, 6 (1998), Baiona.
  - *Conseil de Développement du Pays Basque. Présentation*, Baiona, 2001a.
  - *Prefiguration des territoires de développement infra-Pays Basque – décembre 2001*, 2001b.
- ETCHECOPAR-ETCHART, Hélène, *Théâtres Basques. Une histoire du théâtre populaire en marche...* Baiona: Gatuzain, 2001.
- FERNANDEZ de LARRINOA, Kepa, Nekazal gizartea eta antzerki herrikoia pirineotako haran batean. En *Cuadernos de Antropología-etnografía*, 9 (1993), donosita: Eusko Ikaskuntza.
- FOURQUET F., *Planification et developpement local au Pays Basque*, Baiona: Ikerka, 1988.
- La Mascarade d'Ordiarp. En *Bulletin du Musée Basque*, 129 (1990).
- GARCÍA, E., Estructura territorial del Estado. En DEL AGUILA, R. (ed.): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta, 1997.
- HARITSCHELAR, Jean, La pastorale souletine: une tradition renouvelée. En *Bulletin du Musée Basque*, 127 (1990).
- IRIONDO, X., et alt., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. Colección Lankidetzta, Eusko Ikaskuntza, 1997.
- ITZAINA, Xavier, Sanction morale, fête et politique: le charivari à Itxassou au XIX<sup>e</sup> siècle. En *Bulletin de la Société des Sciences, Lettres ets Arts de Bayonne*, 151 (1996), Bayonne.
- LASAGABASTER, I., Derecho, política e historia en la autodeterminación de Euskal Herria. En GOMEZ URANGA, M. et alt: *Propuestas de un nuevo escenario, democracia cultura y cohesión social en Euskal Herria*, Bilbao: Manu Robles Institutoa, 1999.

- LEY constitucional del 28 de marzo de 2003.
- LEY nº 95-115, del 4 de febrero de 1995.
- LEY nº 99-533, del 25 de junio de 1999.
- LOUGHLIN, J., *La democracia regional y local en la Unión europea*, Bruselas: Comité de las Regiones, 1999.
- MOREAU, J., *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris: DALLOZ, 1999.
- PD, *Projet de Décret Contrat d'Agglomérations – Document de Travail (6-6-2000)*. Primer Ministro, 2000a.
- *Projet décret relatif Pays*. Junio de 2000. Primer Ministro, 2000b.
- PROYECTO de Ley adoptado por la Asamblea Nacional en febrero de 2002.
- RIBO, R. y PASTOR, J., La estructura territorial del Estado. En CAMINAL, Miguel *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos, 1996.
- TAJADURA, J., *La V República francesa*, Barañáin: Ediciones Universidad de Navarra, 1997.
- URKIZU, Patri, *Historia del teatro vasco*, Donostia: Orain, 1996.

# **LA DOBLE OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA EN EL MUNICIPIO DE VASCONIA**

Linguistic double officiality  
in the municipalities of Vasconia

Ofizialitate linguistiko bikoitza  
Euskal Herriko Udalerrian

**Iñaki AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA**  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Los principios fundamentales en materia lingüística son, sin ninguna duda, los de oficialidad y no discriminación por razón de lengua, mientras que se pueden considerar como complementarios el deber de conocimiento del castellano y el de lengua propia de una Comunidad. Se aborda cómo se concilian el derecho a la lengua en una Comunidad bilingüe, con una lengua oficial que sólo conoce una parte de la población, y el principio de no discriminación lingüística con toda su gama de posibilidades. Obviamente, la necesidad de una planificación lingüística en las Administraciones Públicas Vascas se encuentra directamente relacionada con su realidad sociolingüística.

Palabras clave: Comunidad Foral de Navarra. Comunidad Autónoma del País Vasco. Oficialidad lingüística. Castellano. Euskera. Derechos lingüísticos.



Linguistikari dagokionez, dudarik gabe oinarrizko printzipioak, ofizialitatea eta hizkuntzagatik ez baztertea dira, komunitate bateko berezko hizkuntza eta gaztelaren ezagutza osagarri izan daitezkeen bitartean. Komunitate elebidun batean nola uztertzen den hizkuntza aztertzen da, biztanleriaren zati batek bakarrik eza- gutzen duen hizkuntza ofizialarekin eta linguistikoki ez baztertearen printzipioa bere aukera guztietan. Euskal erakunde publikoetan hizkuntz plangintzaren beharra bere errealitate soziolinguistikoarekin zuzenean lotuta dago.

Giltza-Hitzak: Nafarroako Foru Erkidegoa. Euskal Autonomi Erkidegoa. Hizkuntz ofizialitatea. Gaztelania. Euskara. Hizkuntz eskubideak.



The fundamental principles in linguistic matters are, without doubt, those related with artificiality and nondiscrimination because of language. Other complementary principles can also be considered, like the duty to know Spanish together with the particular language of a Community. This work is about how the right to language is exercised in a bilingual community, in which an official languages only known by part of the population. This work also deals with the principle of linguistic nondiscrimination with all its gamut of possibilities. Obviously, the need for a linguistic planning in Basque public administration is directly related with its socio-linguistic reality.

Keywords: Statutory Community of Navarre. Autonomous Community of the Basque Country. Linguistic officiality. Castilian. Basque. Linguistic rights.

## SUMARIO

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LINGÜÍSTICA. 1. Oficialidad de las lenguas. 2. Deber de conocimiento del castellano. 3. Lengua propia de un territorio. 4. No discriminación por razón de lengua. II. REALIDAD SOCIOLINGÜÍSTICA DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA. III. LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL EUSKERA EN EL ÁMBITO LOCAL. IV. PROBLEMÁTICA DE LOS NÚCLEOS MÁS VASCÓFONOS EN EL ÁMBITO LOCAL. V. BREVE REFERENCIA A LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA REALIDAD DEL EUSKERA EN NAVARRA.

### I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LINGÜÍSTICA

El texto constitucional declara en el primer párrafo del art. 3.1 al castellano como la lengua oficial del Estado, con lo que obviamente la sitúa en una posición distinta al resto de las lenguas oficiales, al ser ésta la única oficial en todas las Comunidades Autónomas y, por ende, en la totalidad del territorio del Estado.

Por su parte, el art. 3.2 de la Constitución establece que *las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*. Por tanto, la misma oficialidad prescrita para el castellano también, o igualmente, se declara para las demás lenguas españolas, si bien limitada al marco territorial de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, la Constitución explicita el deber de conocimiento del castellano, e implícitamente reconoce el principio de no discriminación por razón de lengua, al tiempo que algunos Estatutos como el de Cataluña o Euskadi declaran al catalán y al euskara, respectivamente, como lenguas propias de la Comunidad.

A mi juicio, los principios fundamentales en materia lingüística son, sin ninguna duda, los de oficialidad y no discriminación por razón de lengua, mientras que se pueden considerar como complementarios el deber de conocimiento del castellano y el de lengua propia de una Comunidad. Veámoslo más detenidamente explicando el contenido sumario de cada uno de los principios.

## 1. Oficialidad de las lenguas

El Tribunal Constitucional ha señalado con acierto que *es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos* (STC 82/1986). Por consiguiente, una lengua desde que es declarada *oficial* en un territorio, podrá ser empleada sin trabas, con plena eficacia jurídica, en todo tipo de relaciones públicas o privadas, es decir, que la primera consecuencia jurídica de la oficialidad radica en el *derecho a una lengua* tanto en su vertiente activa como pasiva (derecho subjetivo al uso en todo caso y a la respuesta en la lengua elegida cuando el interlocutor sea un organismo público), lo cual exige, obviamente, la necesaria adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística.

En segundo lugar, entre las consecuencias que derivan de la declaración de oficialidad de una lengua se reconoce de forma unánime la obligación que contraen los poderes públicos para incorporar a sus planes educativos la enseñanza de la lengua o lenguas oficiales, de tal suerte que se asegure su conocimiento una vez que se haya superado la educación obligatoria [*vid.* al respecto el art. 19.a) de la LOGSE, o en el País Vasco el art. 3.2.g) de la Ley 1/1993, de la Escuela Pública Vasca]. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que *el Estado en su conjunto (incluidas la Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tenga carácter de lengua oficial... ello supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y tal deber no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución (art. 3)*. Además, añade el intérprete supremo de la Constitución que *una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas oficiales incumpliría este deber constitucional* (STC 88/1983). No basta, por consiguiente, con garantizar la enseñanza de las lenguas oficiales, sino que es preciso organizarla de forma *eficaz*, de tal modo que una vez finalizada la enseñanza obligatoria todos los alumnos que la hayan cursado, cualquiera que fuere el centro o el modelo elegido, conozcan la lengua o lenguas oficiales en el ámbito territorial de que se trate.

Finalmente, como último efecto de la declaración de oficialidad de una lengua, parece lógico inferir –tal como lo hizo el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 35/1982–, que no cabe alegar la ignorancia de la lengua oficial en que la Administración se manifiesta, siempre y cuando ésta, de conformidad con el deber constitucional que le corresponde, garantice eficazmente la enseñanza en los centros escolares de la o de las lenguas oficiales. Naturalmente, respecto del

castellano este efecto se halla asegurado, porque la enseñanza ha garantizado –desde su generalización como obligatoria en España– el aprendizaje de la lengua oficial de todo el Estado. Por el contrario, la incorporación a la enseñanza de las demás lenguas oficiales de España se ha producido recientemente, por lo que no gozan de la misma fortuna y precisan, lógicamente, de un proceso de normalización cuya base se sustenta en su enseñanza eficaz a las nuevas generaciones.

## 2. Deber de conocimiento del castellano

En materia lingüística lo que a primera vista se destaca en el texto constitucional es que junto a la oficialidad del castellano, y de las demás lenguas de España, se prescriba explícitamente el deber de conocimiento del castellano. La cláusula no pasó desapercibida en los debates constitucionales, a pesar de mantenerse inalterada, e incluso cabe señalar que fue uno de los centros de máxima atención al solicitarse, por un lado, su supresión, por otro, su extensión a las demás lenguas oficiales y, por supuesto, no faltó quien pretendía expandir la obligación de todos los españoles de conocer el castellano también a su uso preceptivo, en todo caso, frente a la elección que permite la cooficialidad. Sin embargo, como se sabe, ninguna de las propuestas fue adoptada y, por tanto, sólo respecto del castellano se explicita el deber constitucional de conocimiento, aunque se consagra también el derecho a la utilización de cualquier lengua oficial con plena validez y eficacia jurídica. Lo que significa, en una primera aproximación, que la Constitución no obliga, ni impone en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales el empleo del castellano, sino que garantiza el uso de la lengua oficial elegida.

En segundo lugar, si se pretende inferir de la Constitución que las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas bilingües no se encuentran en situación de igualdad jurídica porque el deber de conocimiento sólo es predicable respecto del castellano, esta declaración es preciso matizarla y preguntarse, ¿cómo o de qué modo se garantiza el deber de conocimiento del castellano por los poderes públicos? Naturalmente, la respuesta viene y vendrá siempre encaminada por la senda de su enseñanza obligatoria y de la inserción de tal previsión en los planes educativos. Pero recuérdese que idéntica previsión se deriva de la declaración de oficialidad, dado que el Estado, en palabras del Tribunal Constitucional, tiene *el deber constitucional* de garantizar la enseñanza eficaz de las lenguas oficiales en la educación obligatoria. En consecuencia, de forma derivada de ese deber constitucional parece lógico suponer que quienes cursen la enseñanza obligatoria en las Comunidades Autónomas bilingües conozcan dos lenguas oficiales, en oposición a quienes lo hagan en el territorio donde sea sólo oficial el castellano.

En resumen, la cláusula constitucional que impone el deber de conocimiento del castellano, nada específico incorpora a los efectos jurídicos de la ofi-



cialidad de las lenguas, salvo que por especificidad del *deber* se entienda lo que es propio del *castellano*, como es el hecho de que se trata de la lengua que se extiende y enseña a lo largo y ancho de todo el Estado, con independencia de la residencia y la vecindad civil de las personas, tanto con anterioridad como con posterioridad a la aprobación de la Constitución.

### 3. Lengua propia de un territorio

En algunos Estatutos de Autonomía se subraya el principio de propiedad para posibilitar una preferencia de uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma por parte de las Instituciones públicas. En este sentido, en el preámbulo de la Ley 1/1998, de Política Lingüística de Cataluña se afirma que el concepto de lengua propia aplicado a la catalana obliga a los poderes públicos a protegerla, a usarla de forma general y a promover su uso público en todos los niveles. En lo que se abunda en el art. 2 de la Ley cuando se dice que: *El catalán como lengua propia es la lengua de todas las Instituciones de Cataluña, y en especial de la Administración de la Generalidad, de la Administración local, de las corporaciones públicas, de las empresas y servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales, de la enseñanza y de la toponimia.*

Ahora bien, en las Comunidades donde coexisten dos lenguas oficiales, el principio de propiedad no puede laminar el principio de doble oficialidad. Por supuesto, podrá modularlo, pero no puede significar, de modo general, un principio de única lengua, ya que cualquier acto realizado o formulado en cualquiera de las dos lenguas oficiales tendrá plena validez y eficacia jurídica. Por lo tanto, en el plano del uso de las lenguas las Administraciones Públicas deben garantizar el empleo *ad extra* de la lengua oficial elegida por los ciudadanos, sea la propia o no de la Comunidad, aunque evidentemente, cuestión distinta es que en la relación de trabajo –o en las relaciones *ad intra* de la Administración– se adopte como lengua común para el desarrollo de la actividad administrativa interna la propia de la Comunidad, lo que es perfectamente admisible en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando el personal al servicio de la Administración se encuentre capacitado lingüísticamente.

Por consiguiente, en síntesis, la doble oficialidad lingüística protege en todo caso el derecho a elegir la lengua por parte de los ciudadanos, mientras que el principio de lengua propia permitirá su uso preferente en las relaciones internas de la Administración, y su uso exclusivo –si se desea– como lengua de trabajo. Es lo que sucede en la Administración periférica del Estado con el castellano, en virtud de lo dispuesto en el art. 36.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 4/1999), y lo mismo puede suceder, pero a la inversa, en la Administración de las Comunidades Autónomas con la lengua propia.

#### 4. No discriminación por razón de lengua

Como cierre del sistema adquiere una relevancia primordial el principio de no discriminación por razón de lengua, que se erige como núcleo básico de los derechos fundamentales, cuando en su ejercicio medie la elección o la exigencia de una lengua oficial. Era evidente la conveniencia de la introducción del término lengua o idioma, en la redacción del art. 14 de la Constitución, sobre todo por coherencia con las declaraciones internacionales. Al respecto, téngase en cuenta que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.2) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (art. 14), ambos textos ratificados por España, así lo explicitan.

Sin embargo, ante el hecho de que el texto constitucional no lo contemple, cabe preguntarse, si tal principio está incluido de modo implícito, puesto que sin mayores esfuerzos dialécticos se deduce que no hay voluntad tipificadora cerrada en el art. 14 de la Constitución al aludir a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que, lógicamente, puede venir concretada en la lengua, por efecto directo del art. 10.2 de la Constitución que, como se sabe, establece que las normas relativas a derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Naturalmente, los posibles efectos prácticos de este principio pueden producirse, según las circunstancias, tanto en relación con la lengua oficial de todo el Estado, como en relación con las propias de las Comunidades Autónomas.

En concreto, la discriminación puede presentarse en relación con el ejercicio de un derecho fundamental, como por ejemplo en el acceso a las funciones públicas, en el que, sin extendernos demasiado, la valoración de la lengua propia siempre y cuando sea proporcionada a la necesidad de su conocimiento para el trabajo que se deba realizar no plantea problema constitucional alguno; y tampoco debiera ocasionarlo la exigencia cuando su preceptividad se presenta como requisito de capacidad para el puesto de trabajo que se deba desempeñar (STC 46/1991).

Asimismo, la discriminación puede derivarse del derecho público subjetivo al uso de la lengua oficial elegida, que incluso en el caso de las minorías lingüísticas encuentra su fundamento, no sólo en la oficialidad de la lengua, sino también en el art. 27 del ya citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En mi opinión, se trata de un derecho fundamental equiparable para todas las lenguas oficiales, que en ningún caso puede ser suprimido, sino todo lo más modulado, hasta que la Administración se adecúe al deber constitucional de conocimiento de las lenguas oficiales, y que no se agota en la simple utilización de la lengua, sino que se extiende al derecho constitucional a ser respondido en la lengua oficial elegida.

La cuestión fundamental a la que en adelante debe responderse es cómo se concilian el derecho a la lengua en una Comunidad bilingüe, con una lengua oficial que sólo conoce una parte de la población, y el principio de no discriminación lingüística con toda su gama de posibilidades. Obviamente, la necesidad de una planificación lingüística en las Administraciones Públicas Vascas se encuentra directamente relacionada con su realidad sociolingüística.

## II. REALIDAD SOCIOLINGÜÍSTICA DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA

Una cosa es que una lengua sea oficial, como dice el Tribunal Constitucional, *independientemente de su realidad y peso como fenómeno social*, y otra distinta, es que pueda hacerse abstracción de esa realidad, que nos sitúa en el plano de conocimiento efectivo de una lengua oficial. Resulta evidente que el derecho a una lengua minoritaria, como es el euskara, se halla imposibilitado en muchos lugares, a pesar de su oficialidad, debido a que su normalización, lógicamente, exige una adecuación de las estructuras administrativas y de los poderes públicos a la pluralidad de oficialidad lingüística. Cuestión que ni se improvisa, ni se puede edificar en la irrealidad del voluntarismo.

Además, la realidad sociolingüísticamente plural de los distintos pueblos, comarcas y territorios de Euskal Herria ha obligado a idear una planificación que, como se sabe, tiene por objeto parificar el conocimiento del euskara en la Administración, con el conocimiento del euskara en la realidad sociolingüística del territorio en que radique cada Administración.

Por lo tanto, parece indefectible que en zonas no vascófonas la realidad sociolingüística degrade de facto el *status* de oficialidad de las lenguas minoritarias a un *status* de semioficialidad; aunque no debe olvidarse que el proceso de normalización derivado de la oficialidad sienta las bases para que —a través de la educación general obligatoria— se asegure en el futuro el conocimiento efectivo del euskara en el conjunto del territorio del País Vasco.

En este sentido, si se examinan comparativamente los datos oficiales de la evaluación de competencia lingüística, derivados del Censo de población entre los años 1981-1996, en la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta: que hay 190.682 vascoparlantes más (en total 621.818, el 30,9% de la población); han aumentado en 82.300 personas los que comprenden euskara aunque lo hablen con dificultad, lo que eleva la cifra de bilingües pasivos a 322.726 (el 16% de la población); y, por último, ha descendido el número de castellanoparlantes monolingües en 226.998 personas, aunque su cifra sea mayoritaria en el conjunto de la Comunidad puesto que asciende a 1.070.478 personas (el 53,1% de la población).

Durante esos quince años, los tres Territorios Históricos Vascos han registrado un aumento significativo de vascoparlantes. Bizkaia ha ganado 94.000, Gipuzkoa cerca de 67.000 y Álava 30.000. El aumento en Álava es especialmente significativo, ya que supone triplicar el conjunto de vascoparlantes en este territorio. En todas las comarcas del País Vasco se sigue la misma tendencia. Esto es, el porcentaje de vascoparlantes sube, mientras que baja el de castellanoparlantes monolingües. Todos los datos por territorios históricos, comarcas y municipios, con detalle, pueden consultarse en el *II Mapa Sociolingüístico*, 3<sup>er</sup> tomo, publicado por el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1999 (o consultarse en Internet: <http://www.eustat.es>).

En este momento, cabe destacar que por comarcas, la zona de Lea-Artibai (Markina-Ondarroa) es la que registra mayor porcentaje de vascoparlantes (87,8%) y, a su vez, el menor porcentaje de castellanoparlantes monolingües (6,9%). Los Valles Alaveses, en cambio, presentan el menor porcentaje de vascoparlantes (4%) y el mayor índice de castellanoparlantes monolingües (87,6%). Por su parte, la comarca con el mayor porcentaje de bilingües pasivos es el Gran Bilbao (18,7%).

De los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca, son los situados en las comarcas de Gipuzkoa y en la parte oriental de Bizkaia, en general de menos de 1.000 habitantes, los que cuentan con mayor porcentaje de vascoparlantes. Por el contrario, son los municipios con menor número de habitantes situados en Álava y en la parte occidental de Bizkaia los que cuentan con un mayor porcentaje de castellanoparlantes monolingües.

Entre los municipios de más de 10.000 habitantes, Azpeitia posee el mayor porcentaje de vascoparlantes (88,3%). Por el contrario, los municipios con el porcentaje de vascoparlantes más bajo se sitúan en la comarca del Gran Bilbao, donde, por ejemplo, en Sestao, Baracaldo y Santurce, su porcentaje es de en torno al 10%.

Por último, existen notables diferencias entre las capitales. Así, mientras en Donostia-San Sebastián casi un tercio de la población (32,6%) es vascoparlante, en Bilbao el porcentaje es del 14,3% y en Vitoria-Gasteiz del 13,6%.

Si analizamos los cambios experimentados en los municipios durante los quince años referidos, resulta espectacular el aumento que se produce tanto en el número como en el porcentaje de vascoparlantes en algunos municipios. El crecimiento más significativo se produce en los municipios más pequeños y con mayor porcentaje de castellanoparlantes monolingües situados en Álava y en las Encartaciones, evidentemente, la razón estriba en la incorporación al censo de las nuevas generaciones.

Con respecto a los municipios de mayor tamaño, en todos crece el número de vascoparlantes y el crecimiento es más notable en la comarca del Gran Bilbao. Así, Baracaldo ha ganado 7.400 nuevos vascoparlantes, Portugalete 4.600, Sestao 2.400 y Getxo 8.900. De las capitales, Vitoria-Gasteiz casi triplica el número de vascoparlantes con 22.000. Bilbao ha duplicado el número de vascoparlantes con 26.000 más, y por último, el aumento en Donostia-San Sebastián ha sido del 64%, con 21.500 nuevos vascoparlantes.

En cuanto a la competencia lingüística, el mayor porcentaje de vascoparlantes se sitúa entre las personas más jóvenes y las de más edad. Resulta destacable el aumento del porcentaje de vascoparlantes entre los jóvenes de entre 5 y 24 años, llegando a superar a los castellanoparlantes monolingües. Dicha superioridad es especialmente significativa en el tramo de 5 a 14 años, donde el índice de vascoparlantes asciende al 60%, mientras que el de castellanoparlantes monolingües ronda el 20%. En general, cuanto más joven es el grupo de edad, mayor ha sido la evolución. Por ejemplo, en 1981 el grupo de edad más vascoparlante era el que superaba los 85 años; quince años después, sin embargo, el mayor índice de vascoparlantes se encuentra en el tramo comprendido entre 5 y 9 años.

Por lo tanto, a la vista de estos datos resulta clara la necesidad de que la Administración se adecue a la nueva realidad –con una fórmula de geometría variable– para la satisfacción de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. En este sentido, el art. 17 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskara en las Administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca distingue los objetivos a alcanzar diferenciando la realidad sociolingüística en la que se encuentre enclavada cada Administración, tal como a continuación se verá.

Antes quisiera indicar, sucintamente, que si bien en Navarra no existe una planificación lingüística en la Administración, los datos sociolingüísticos derivados del Censo de población de 1996 son también conocidos por el Instituto de Estadística del Gobierno de Navarra, aunque todavía no exista una publicación oficial. Como dato más relevante en estos momentos, por lo que de sorpresivo pueda contener, es que –de un total de 254– sólo en cuatro municipios que en su conjunto suman 297 habitantes no hay vascoparlantes en Navarra (Olejua, Piedramillera, Úcar y Petilla de Aragón, este último pueblo enclave situado geográficamente en la Comunidad Autónoma de Aragón).

Por lo demás, recientemente se ha publicado un estudio sociolingüístico elaborado por el Gobierno de Navarra –entre la población de más de 15 años– en el que se concluye que la décima parte de los navarros son vascoparlantes, otra décima parte son bilingües pasivos, y el resto, es decir, el 80% de la pobla-

ción es castellanoparlante (*vid. Navarra. La Continuidad del euskara II*, 1996). Lógicamente la zona lingüísticamente vascófona difiere del resto de Navarra, ya que en ella los castellanoparlantes monolingües descienden al 32,7%, mientras que ascienden al 81,6% en la zona mixta, y alcanzan el 93,2% en la zona no vascófona.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha dado noticia ya de ese mismo estudio sociolingüístico elaborado por el Gobierno Vasco, entre la población de más de quince años, pero correspondiente al año 2001, cuyos datos pueden consultarse en la dirección de internet: [http://www.euskadi.net/euskara\\_inkestak/indice\\_c.htm](http://www.euskadi.net/euskara_inkestak/indice_c.htm). Del mismo se deduce que prácticamente la mitad de los jóvenes (48%) de entre 16 y 24 años son bilingües. Además, una quinta parte (20%) es capaz de entender bien o bastante bien el euskara. Finalmente, los monolingües castellanoparlantes son menos de la tercera parte (31%) de los jóvenes.

Gipuzkoa es el territorio con mayor número de bilingües en todos los grupos de edad. Prácticamente la mitad de las personas mayores de 65 años (48%) hablan bien o bastante bien euskara. El colectivo en el que el porcentaje de bilingües es menor es el comprendido entre los 35 y 64 años (entre el 39% y el 41%). Por último, la mitad (50%) de los habitantes de Gipuzkoa entre 25 y 34 años y casi las tres cuartas partes, (71%), de los más jóvenes (16 a 24 años) son, asimismo, bilingües. Si se exceptúa al grupo de edad de 50 a 64 años (56%), los monolingües castellanoparlantes son menos del 50% en todos los grupos de edad y entre los menores de 35 años han dejado de ser el grupo mayoritario, mientras que entre los jóvenes de 16 a 24 años, todavía el 17% de los jóvenes aparece como monolingüe castellanoparlante.

En Álava de cada diez personas mayores de 35 años apenas una es bilingüe. En el grupo de 25 a 34 años, sin embargo, el porcentaje aumenta al 16% y entre los jóvenes de 16 a 24 años, las personas bilingües ascienden al 32%. Entre los bilingües pasivos de 16 a 24 años uno de cada cinco (22%) es capaz de entender bien o bastante bien euskara. Por último, los monolingües castellanoparlantes son mayoría en todos los grupos de edad, pero el descenso que están experimentando entre los jóvenes es notable, puesto que pasan de ser más de tres cuartas partes entre los mayores de 35 años a menos de la mitad (46%) entre los jóvenes de 16 a 24 años.

En Bizkaia, una de cada cinco personas (20%) mayor de 65 años es bilingüe. El porcentaje desciende al 15% entre los de 50 a 64 años. Entre los menores de 50 años, el porcentaje de bilingües aumenta al 25% entre las personas de 25 a 34 años y alcanza el 39% entre los jóvenes de 16 a 24 años. La situación de los bilingües pasivos apenas alcanza el 10% entre los mayores de 35 años,

mientras que entre los 25 y 34 años asciende al 21% y entre los 16 a 24 años ronda el 25%. Finalmente el descenso del porcentaje de los monolingües castellanoparlantes entre los jóvenes es significativo, dado que entre los 16 a 24 años apenas superan la tercera parte (36%), entre los 25 y 34 años alcanzan el 55%, y llegan a ser el 70% entre los mayores de 35 años.

### III. LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL EUSKERA EN EL ÁMBITO LOCAL

La jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo es doblemente deudora de la interpretación realizada por la STC 82/1986 relativa al art. 8.3 de la LNE y de la inactividad legislativa del Parlamento Vasco para actualizar y adecuar a la realidad presente la legislación aprobada hace ya más de veinte años. La pregunta que cabe formularse al respecto es si la LNE sigue siendo un instrumento válido o si, por el contrario, el tiempo transcurrido y los indiscutibles cambios positivos que su misma vigencia ha producido en la normalización del euskara exigen una adaptación de sus postulados a la realidad sociolingüística que ya se vive, especialmente, en los núcleos más vascófonos de la Comunidad Autónoma.

Recuérdese que el art. 8 de la LNE en sus apartados 1 y 2 hace una apuesta clara por el uso conjunto del castellano y del euskara en la publicidad oficial de las normas jurídicas y en la notificación de los actos administrativos, salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de sólo una de las lenguas oficiales. Y en el art. 8.3 de la LNE se disponía que: *No obstante lo preceptuado anteriormente, los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskara para el ámbito de la Administración Local, cuando en razón de la determinación sociolingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos*. Este precepto se diseñaba como un sistema excepcional válido sólo para las Corporaciones Locales con población prevalentemente vasco-parlante, pero es sabido que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional con fundamento en el siguiente argumento jurídico: *el art. 8.3 viene a ser inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el art. 3.1 de la Constitución, en relación con la no existencia del deber de conocimiento del euskara en zona alguna del territorio del Estado, que resulta del art. 6 del EAP*" (STC 82/1986, f.j.10º).

Este escueto fundamento de Derecho es fácilmente rebatible en términos jurídicos desde distintas perspectivas. Sin embargo, antes es preciso señalar que desde la perspectiva sociolingüística es este modelo, delineado de modo excepcional en el País Vasco, el general en el resto de las Comunidades Autónomas

bilingües del Estado tal como se desprende del art. 5 de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local catalana, y de la Ley 5/1988, del uso del gallego como lengua oficial de las entidades locales de Galicia.

En concreto la Ley gallega dice explícitamente que: *Las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las Comisiones informativas y actas de las Entidades Locales de Galicia se redactarán en lengua gallega, aunque también puedan hacerse, además, en la otra lengua oficial* (art. 1). Se atribuye a la Xunta de Galicia el impulso del proceso de incorporación de la lengua propia a la Administración Local. A tal efecto adoptará, por un lado, las medidas oportunas para capacitar a los funcionarios en lengua gallega y, por otro, garantizará su conocimiento en los concursos de acceso de funcionarios a la Administración local gallega (art. 2). Transitoriamente, las entidades locales que no estuviesen en condiciones de incorporar el gallego a los actos escritos de la Administración, disponían de un período de dos años al objeto de garantizar el cumplimiento de la Ley.

Por su parte, en Cataluña, la Ley 1/1998, de Política Lingüística ha dado nueva redacción al art. 5 de la citada Ley 8/1987 y establece claramente que: *El catalán es la lengua propia de la Administración local de Cataluña y, por lo tanto, debe ser la lengua de uso normal y general en sus actividades. Todos los ciudadanos tienen derecho a escoger la lengua oficial con que se relacionen con los entes locales, y éstos tienen el deber correlativo de atenderles en la lengua escogida....*

Por todo ello, si se centra el análisis en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, desde el exclusivo punto de vista jurídico, en mi opinión, enfocar desde la perspectiva del deber de conocimiento del castellano el problema que suscita el art. 8.3 LNE parece claramente equivocado en Derecho, ya que no cabe equiparar el deber de conocimiento con el deber de utilización del castellano. En consecuencia, examinar el contenido del art. 8.3 LNE a la luz del deber constitucional resulta un yerro jurídico, porque en dicho precepto simplemente se concreta un efecto de la oficialidad de la lengua, como es el hecho de su posible utilización *con plena validez y efectos jurídicos*, sin necesidad de empleo preceptivo conjunto con la otra lengua oficial, ya que en caso contrario sólo sería el ornamento o aderezo del castellano.

En este sentido, se puede entender, puesto que es lógico, que una lengua minoritaria, a pesar de su oficialidad, deba ser utilizada de ordinario de forma conjunta con la lengua que todos conocen (art. 8.1 y 8.2 LNE). Pero allá donde todos o la inmensa mayoría conocen la lengua minoritaria parece también razonable que pueda emplearse sola, sin necesidad de ser acompañada de la otra lengua, con el límite infranqueable de la no discriminación por razón de lengua,



que se originaría si se desatendiesen los derechos legítimos de quienes quisieran utilizar el castellano, con independencia de que conozcan o no el euskara. Cuestión ya prevista en el art. 8.3 LNE al disponerse que el uso exclusivo del euskara no podría *perjudicar los derechos lingüísticos de los ciudadanos*.

Ahora bien, dicho esto, está claro que en la actualidad el art. 8.3 LNE, como consecuencia del fallo constitucional, está excluido de nuestro ordenamiento jurídico y no habiéndose articulado alternativa alguna por el legislador vasco, el fundamento jurídico de las corporaciones locales vascas que quisieran adoptar el euskara como lengua oficial de uso preferente en sus actividades, no puede radicar en el fenecido art. 8.3 LNE, sino en la normativa estatal de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma, que pueda permitir el empleo de una única lengua oficial con plena validez y efectos jurídicos, de conformidad con los acuerdos adoptados al efecto por la propia Corporación (art. 86 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales). Sin embargo, el inconveniente de este artículo es que no ofrece excesiva seguridad a la vista de la jurisprudencia reciente y, además, sería de aplicación “conforme a la legislación aplicable” y en el caso vasco esa legislación no puede ser otra que la LNE, en la que el art. 8.3 ha desaparecido.

En este sentido, por ejemplo, la STS de 9 de octubre de 2000 (Azdi. 434/2001) al examinar la legalidad de la Ordenanza del Ayuntamiento de Alegría declara que *es contrario a Derecho el art. 3 según el cual las actividades internas de carácter administrativo se realizan en euskara, pues ello supone vulnerar los derechos de las autoridades y funcionarios castellano-parlantes*. Igualmente declara como no conforme a Derecho el art. 39 de la Ordenanza que establece que la señalización y todo tipo de anuncios deberá realizarse en euskara en cuanto omite la necesidad de que simultáneamente una y otros, es decir, la señalización y los anuncios referidos, deben constar igualmente en castellano. [Idéntico pronunciamiento puede verse también en la STS de 13 de noviembre de 2000 (Azdi. 10348), relativa a la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Leaburu-Gaztelu].

En este contexto si se examina la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo se observa que, por ejemplo, no se concibe que el euskara pueda ser exigido a los funcionarios como criterio de capacidad en el desarrollo de sus funciones internas sin que exista relación con los administrados. Así, por ejemplo, la STS de 24 de mayo de 1999 (Azdi. 6393) recaída al juzgar la legalidad de la Ordenanza del Ayuntamiento de Aizarnazabal señala: *Respecto al artículo treinta y dos, en el que se exige el conocimiento de la lengua vasca para acceder a cualquier puesto de trabajo no puede considerarse contrario a derecho tal pre-*

*cepto más que si supusiera una discriminación en cuanto se imponga la lengua vasca en la selección de personal para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a su utilización por los administrados que deseen usar la lengua de la Comunidad Autónoma.* En este sentido puede haber quien piense que el Decreto 86/1997 ya proporciona cobertura al euskara como lengua de trabajo en las Administraciones Públicas, pero desde el punto de vista jurídico puede producirse más de un problema interpretativo entre la LNE y el art. 1 del Decreto 86/1997, que se saldaría siempre a favor del mayor rango normativo de la Ley.

Incluso mayor gravedad representa la jurisprudencia que destila la STS de 18 de enero de 2000 (Azdi. 1227), al desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Tolosa, y de cuya doctrina parece deducirse como discriminatoria la exigencia del conocimiento del euskara en un concurso-oposición para plazas de fontanería, pintura y de albañilería, *al no estar dicho conocimiento vinculado al desempeño de las mismas.* Afortunadamente en otro caso parecido la STS de 26 de enero de 2000 (Azdi. 392) acoge el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Lekeitio en cuya Ordenanza –anulada en primera instancia en este punto– se determinaba que *los funcionarios que contrata el Ayuntamiento deberían estar capacitados para llevar a cabo su actividad en euskara,* lo que a juicio del TS ahora *no impide la utilización de la lengua castellana con los administrados cuando sea preciso o conveniente, ni supone otra cosa que el cumplimiento de la exigencia de mayor eficacia en el ejercicio de la actividad de los funcionarios municipales que demanda la circunstancia cierta de que la inmensa mayoría de los administrados se expresen, precisamente, en la lengua vasca.*

Sin embargo, la prueba de que no existe rigor jurídico en la jurisprudencia del TS al analizar esta materia, se encuentra en la STS de 22 de junio de 1999 (Azdi. 6401) al juzgar idéntico punto de la Ordenanza del Ayuntamiento de Lizartza e incomprensiblemente decir justo lo contrario, ya que se afirma que la exigencia para *los nuevos trabajadores –funcionarios–* del conocimiento del euskara discrimina al castellano y a los administrados que utilicen esa lengua. En este terreno no va a insistirse porque entiendo que de cara al futuro la cobertura legal que ofrece la Ley de la Función Pública Vasca y su legislación de desarrollo es clara con la adopción de los perfiles lingüísticos anudados a sus correspondientes fechas de preceptividad, por lo que esta última jurisprudencia carece de sentido y de rigor jurídico.

Ahora bien, en lo que concierne al uso del euskara como lengua propia y de trabajo de forma exclusiva con efectos *ad intra,* entiende la STS de 24 de mayo de 1999 (Ordenanza del Ayuntamiento de Aizarnazabal) que en tal caso se produciría *una contradicción frontal entre lo dispuesto en el artículo tres de la*

*Constitución y los artículos tres de la Ordenanza (eliminación de lengua distinta de la vasca en las actividades internas del Ayuntamiento), veintiuno (obligación de redactar en lengua vasca todo documento relativo a la contratación). Igualmente, la STS de 1 de julio de 1999 (Azdi. 6411, Ordenanza del Ayuntamiento de Mallabia) dispone como discriminatorio, de forma estrambótica, que los impresos oficiales del Ayuntamiento se ofrezcan inicialmente al público en euskara y que sólo si alguien los solicite en castellano se le ofrecerán en versión bilingüe. Asimismo, la STS de 26 de enero de 2000 (Ordenanza del Ayuntamiento de Lekeitio) afirma que, *pretender limitar el conocimiento de las comunicaciones, expresiones verbales, señales, contenido de los registros administrativos, o la formulación de los proyectos a los vascoparlantes en determinado ámbito del territorio español, significa tanto desconocer los principios constitucionales... como la doctrina del Tribunal Constitucional... declarando que la cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en territorio autonómico,... todo ello sin olvidar la evidente discriminación que se produciría frente a todos aquellos administrados –pocos o muchos– que, por uno u otro motivo, pudiesen no dominar o conocer el euskara.**

No obstante, la STS de 14 de octubre de 1998 (Azdi. 7700) frente a la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento de Beasain de *vivir y funcionar en euskara*, adicionando un punto que expresa el respeto de los derechos lingüísticos individuales, y colectivos, entiende que no infringe el ordenamiento jurídico, ya que se excluye *el uso único y obligatorio del euskara en el funcionamiento interno y externo del Ayuntamiento.*

Asimismo, la ya citada STS de 8 de marzo de 1999 (Azdi. 2743) entiende que *sí es discriminatoria la exigencia del conocimiento del Euskara a nivel hablado como requisito inexcusable para ser incluido en la preselección de aspirantes a la concesión administrativa para la conservación y limpieza del Frontón Municipal de Zaldibar... no sólo porque aquí no se trata de acceso a función pública o cargo público..., sino también y sobre todo porque el alcance y contenido de la gestión y explotación del servicio de que ha de encargarse el concesionario, según el art. 3 del Pliego de Bases, no justifica dicha exigencia del conocimiento del Euskara como “requisito inexcusable” que aquí se traduce en eliminatorio de otros aspirantes a la concesión que no conozcan dicha lengua, cuando resulta que la calidad de concesionario y la de sus obligaciones no está ni vinculada, ni cabe entender que ocasione una importante perturbación en el derecho a su utilización por parte de los usuarios del Frontón, lo que ha de motivar, por aplicación del art. art. 14 CE, en relación, en su caso, con los demás preceptos que invoca el Abogado del Estado, la estimación del recurso de apelación, y, en consecuencia, la revocación de la sentencia recurrida y la anulación de dicho Acuerdo Municipal.*

Por otro lado, en las relaciones interadministrativas frente a la disposición de la Ordenanza del Ayuntamiento de Mallabia de solicitar a todas las Administraciones radicadas en la Comunidad Autónoma –incluso a la Administración periférica del Estado– la remisión de toda documentación en euskara, la STS de 1 de julio de 1999 declara que *no es conforme ni al art. 3 de la Constitución, ni a las normas del Estatuto de Autonomía y de la Ley 10/1982 del Parlamento Vasco, la obligación de uso del euskara que intentan imponer a la Administración General del Estado.*

Por idéntica senda, la STS de 10 de febrero de 2000 (Azdi. 1880), al juzgar un acuerdo del Ayuntamiento de Abaltzisketa, relativo a la *aprobación definitiva de los Estatutos de la llamada Mancomunidad de Municipios Euskaldunes*, da pie al TS para entender que el desarrollo y fomento del uso del euskara no puede llevarse a cabo por una Mancomunidad, porque tal figura administrativa sólo puede constituirse para la realización de obras y la prestación de servicios de competencia municipal, y *es claro que el fomento y desarrollo del euskara no es competencia de los municipios, pues de forma inequívoca tal competencia corresponde a la Comunidad Autónoma.* Puede verse en igual sentido la STS de 9 de julio de 2001 (Azdi. 8753) en relación con las Ordenanzas del Ayuntamiento de Munitibar.

Incluso en el ámbito de las subvenciones y bonificaciones fiscales la STS de 22 de junio de 1999 desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Lizartza, al entenderse que la Ley de Haciendas Locales de 1988 delimita los beneficios fiscales de los tributos locales a los expresamente previstos en normas con rango de ley, y *claramente... la Ordenanza incide en tal prohibición al establecer una bonificación en la tasa por instalación de rótulos, sin que a lo anterior obste el que ciertamente el Reglamento de Servicios reconozca facultades a las Corporaciones Locales en materia de subvenciones, pues ello, obviamente lo será, tras la oportuna cobertura legal, que en este caso es exigida y no concurre, cual el Abogado del Estado refiere.*

No es este el momento de rebatir, ni contraargumentar jurídicamente la doctrina que se destila de la jurisprudencia reciente del TS (por ejemplo, en el último caso de las bonificaciones fiscales, el TS no hace ninguna referencia a la posible cobertura legal que ofrece el art. 26 de la LNE), sino sólo ponerla de relieve, para conocer mejor la realidad de la que se parte. Además, salvo alguna excepción puntual, no puede hablarse de novedades excesivas en esta jurisprudencia, que con mayor o menor fortuna es conocida a lo largo de toda la década de los años noventa. Así, por ejemplo, me remito ahora al análisis de las resoluciones judiciales recaídas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con las Ordenanzas municipales sobre euskara analizadas detalladamente en mis trabajos *Administración Local y Lengua: Referencia especial al caso vasco*, Revista de

Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 263, 1994, pp. 433-440; y *Administrazio Foral eta Lokalaren ezaugarriak euskararen normalizazio bidean*, Revista Vasca de Administración Pública, nº 44 (II), 1996, pp. 222-231. Lo importante en este momento es conocer la actual jurisprudencia del máximo órgano jurisdiccional ordinario en relación con el euskara, para poder a continuación encontrar las claves de respuesta jurídico-legal desde el Parlamento Vasco, en la medida que la doctrina jurisprudencial detallada no se comparta.

Además, cabe añadir, por último, que en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico está vigente la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias (desde septiembre de 2001). Y a este propósito si se pasan a analizar los apartados de la Carta que se aplican a las Administraciones locales (cuyos párrafos están todos ratificados), la novedad la representa para el País Vasco y Navarra el art. 2.a) de la Carta, que dispone *el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la Administración regional o local*. Lo que según el Informe interpretativo de la Carta significa que las lenguas regionales y minoritarias pueden ser empleadas como *lenguas de trabajo* en el seno de las propias Administraciones<sup>1</sup>. Esta posibilidad —que se podría derivar también de los principios de oficialidad y de lengua propia—, proporciona una cobertura de tipo legislativo a una medida prevista en el art. 8.3 de la Ley de Normalización del Euskara, pero que como se ha visto fue declarada irrazonadamente inconstitucional, como lo prueba la legislación idéntica existente en Cataluña y Galicia ya citada. Sin embargo, la STC 82/1986 en este punto ha permitido una jurisprudencia del Tribunal Supremo —debido en parte también a la inactividad del Parlamento Vasco— que en adelante debiera ser, sin duda, corregida, dada la incorporación de la Carta Europea al Derecho interno<sup>2</sup>.

#### IV. PROBLEMÁTICA DE LOS NÚCLEOS MÁS VASCÓFONOS EN EL ÁMBITO LOCAL

En este momento no existe una regulación jurídica específica para la Administración local con rango legal propia de nuestra Comunidad Autónoma<sup>3</sup>. Desde hace tiempo el Parlamento Vasco ha incumplido su objetivo y compromiso de aprobar una Ley Municipal, en cuyo articulado debiera tener una

<sup>1</sup> Vid. el Informe interpretativo de la Carta, elaborado por el Consejo de Europa, en su apartado nº 106.

<sup>2</sup> Sorprende que en el Informe remitido por España al Consejo de Europa se mencione, equivocadamente, que el art. 8.3 de la Ley de Normalización del Euskara está vigente.

<sup>3</sup> Con independencia del art. 10.2.a) de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias ya mencionado, de acuerdo con el Informe interpretativo elaborado por el Consejo de Europa. Al efecto puede verse AGIRREAZKUENAGA, I., *Diversidad y Convivencia Lingüística*, San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 2003, pp. 127-133.

importancia capital el correspondiente capítulo relativo al uso de las lenguas oficiales y de la normalización del euskara en el ámbito local.

Además, con ser todo ello grave, debe tenerse en cuenta que tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 8.3 de la LNE, la falta de cobertura legal en el uso exclusivo del euskara en los núcleos más vascófonos, con plena validez y efectos jurídicos, –sin que en ningún caso se pudiera causar discriminación a los castellanoparlantes– ha quedado huérfana de regulación legislativa, por mor de la inactividad del Parlamento Vasco en esta materia, contrariamente a lo acontecido en Cataluña y Galicia.

Pues bien, cabe señalar, en primer lugar, que en el ámbito local más que en ningún otro hay que adecuar la legislación lingüística a la realidad sociolingüística del territorio en la que deba ser aplicada. En este sentido, recuérdese la conveniencia de dividir virtualmente el territorio de la Comunidad Autónoma en diversas zonas, con la finalidad de articular mejor la protección de los derechos lingüísticos en cada una, según las necesidades de los residentes del lugar y de la capacidad lingüística de cada Administración municipal<sup>4</sup>.

En segundo lugar, cabe indicar que hay dos claves complementarias que deben inspirar la regulación lingüística en el ámbito local. La primera hace referencia al hecho de que en este terreno local es donde mayor vitalidad tiene ya el uso del euskara, y en el futuro puede incrementarla como verdadero instrumento de comunicación o verdadera lengua, sin ser necesariamente acompañada del castellano, aunque al mismo tiempo –como segunda clave– es preciso que el uso del euskara no cause discriminación alguna a las personas que necesariamente deban, o simplemente quieran, hacer uso del castellano también como lengua oficial en las relaciones *ad extra* con la Administración.

Hechas estas necesarias observaciones previas se acomete el apunte de las medidas legales específicas que en el futuro debieran concretarse en este terreno, y sin lugar a dudas, la primera, haría referencia necesariamente a que se flexibilice el régimen general de la LNE en el uso conjunto de las dos lenguas oficiales de la Comunidad en la actividad de las Administraciones locales en los núcleos más vascófonos. En este sentido, por lo que corresponde a Cataluña en general, existen varias Sentencias del Tribunal Supremo que reconocen que *el bilingüismo no supone la obligación de todas las Administraciones Públicas de producir en las dos lenguas la totalidad de sus actuaciones* (SSTS de 26 de marzo de 1996 y de 15 de abril de 1997).

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el Decreto 67/2003 que regula la Planificación lingüística de *Osakidetza*, también se distingue entre municipios con más de un 70% de euskaldunes, entre un 45-69%, entre un 20-44% y con menos del 20% de población euskaldun.

A partir de esta medida básica el resto debería tomar como referencia *a sensu contrario* la jurisprudencia examinada en el apartado anterior, ya que esa jurisprudencia no podría haberse producido técnicamente, si una Ley aprobada por el Parlamento Vasco diese cobertura legal a la regulación articulada en las Ordenanzas locales, siempre y cuando –como reiteradamente se ha dicho– se impida la discriminación de los administrados que elijan el castellano para relacionarse con la Administración.

En concreto, la Ley del Parlamento Vasco debería posibilitar que en los núcleos más vascófonos se pudiese exigir los correspondientes perfiles lingüísticos preceptivos a todo el personal funcionario, laboral o contratado; que el euskara como lengua propia del País Vasco fuese lengua de uso normal y general como lengua de trabajo en sus actividades internas<sup>5</sup>; que, en consecuencia, las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas y actas de las entidades locales se redactasen en euskara; que en los servicios públicos locales se garantizase el uso del euskara, como si fuese la propia Administración quien los gestionase; que todas las relaciones interadministrativas se pudiesen desarrollar *al menos* en euskara; que los incentivos y bonificaciones fiscales locales tuviesen cobertura legal; que en la concesión de subvenciones locales el criterio lingüístico estuviese presente; que en los medios de comunicación locales otorgados mediante concesión autonómica el euskara fuese su lengua exclusiva; que el paisaje lingüístico local estuviese *al menos* en euskara; que en el territorio municipal se respetasen los derechos lingüísticos de los consumidores vascoparlantes; que en los juzgados de paz, notarías, registros de la propiedad o cualquier otra institución dependiente de la Administración del Estado, los vascoparlantes en ningún caso pudieran ser discriminados, ni pudieran sufrir dilaciones por emplear en sus relaciones orales o escritas el euskara; y, si se quiere, podrá arbitrarse cobertura legal a la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes en la medida que la Ley reconozca que presta un servicio público y desarrolla una competencia municipal como es el fomento del uso del euskara.

## **V. BREVE REFERENCIA A LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA REALIDAD DEL EUSKERA EN NAVARRA**

En un próximo futuro el Tribunal Supremo debe pronunciarse sobre la legalidad de los Decretos Forales 372/2000 y 29/2003, como se sabe de conte-

---

<sup>5</sup> Al amparo ahora también de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, *vid.* en este sentido mi libro *Diversidad y convivencia lingüística*, *op.cit.*, p. 132.

nido idéntico, aprobados en desarrollo de la vigente Ley del Vascuence<sup>6</sup>. En estos momentos el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha declarado el Decreto Foral 372/2000, nulo de pleno derecho por razones formales, y asimismo ha declarado nulos cuatro preceptos del Decreto Foral 29/2003, por razones materiales.

Sin embargo no se ha entrado a confrontar las prescripciones materiales de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en especial el art. 7 y el art. 10.2. 3 y 4) con el Decreto Foral 29/2003, lo que a mi juicio podría provocar su nulidad de pleno derecho por infringir el contenido de una norma de carácter legal incorporada plenamente a nuestro ordenamiento jurídico.

Hay un primer hecho que resulta sintomático e incuestionable en esta materia: el Decreto Foral 135/1994 –que es derogado por el Decreto Foral 29/2003– se inspiraba en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, tal como lo explicitaba su exposición de motivos. Sin embargo, ahora que la Carta Europea tiene formalmente el valor de Ley en nuestro ordenamiento jurídico, no es siquiera mencionada por el Decreto Foral 29/2003, y si por algo se caracteriza el Decreto Foral ahora impugnado es por restringir notablemente los derechos que a los vascoparlantes reconocía el precedente Decreto Foral 135/1994, en línea de continuidad con la Carta Europea<sup>7</sup>.

En el expediente de elaboración del Decreto Foral 29/2003 consta un Informe de la Dirección General de Política Lingüística sobre la Carta Europea (Documento nº 33) en el que se postulaba *la subordinación* de la Carta a la legislación navarra (p. 2), pero al mismo tiempo se dice, por ejemplo, que en la zona mixta *el art. 12 del borrador responde a los objetivos y principios que la Carta establece en el art. 7 y 10.2.a),b), debiendo decir que el compromiso que se formula para posibilitar el uso del vascuence es muy fuerte acercándose, y mucho, al que se formula para la zona vascófona* (p. 4). Lo que resulta absolutamente incierto, porque en las relaciones orales en la zona mixta va a ser imposible utilizar el Euskera si a ningún funcionario –no ligado a las funciones de traducción– se le exige su conocimiento por la Administración Foral<sup>8</sup>. Asimismo, en relación con el conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en

<sup>6</sup> En relación con el Mejoramiento del Fuero Navarro, la Ley del Vascuence y su desarrollo normativo posterior me remito al análisis realizado en mi libro *Diversidad y Convivencia Lingüística*, op.cit., pp. 172-239.

<sup>7</sup> En idéntico sentido Juan Cruz ALLI ARANGUREN, afirma que *esta omisión no es anodina, sino que refleja una clara intención de no tomarla en consideración, frente a las anteriores disposiciones que la consideraron una referencia para su contenido*. Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra. En *Revista Euskera*, 46, Euskaltzaindia, p. 1044.

<sup>8</sup> Tal como atestigua ALLI ARANGUREN, op. cit., p. 1059.



el ingreso y provisión de los puestos de trabajo, sin ninguna reflexión jurídica, se dice textualmente en el citado Informe que *lo dispuesto en los arts. 18 al 23, ambos inclusive, dan respuesta a lo que establece el art. 10 de la Carta y en especial al apartado b) del punto 4 de dicho artículo* (p. 5). Téngase en cuenta que el precepto citado de la Carta compromete a reclutar y formar al personal al servicio de la Administración *en número suficiente* para posibilitar el uso de las lenguas minoritarias, lo que imposibilita claramente para la zona mixta el Decreto Foral 29/2003<sup>9</sup>. Para concluir se afirma en el Informe de la Dirección de Política Lingüística, que la Comunidad Foral de Navarra se sitúa *a la cabeza, tal vez en cabeza única, de las Comunidades que más están protegiendo y desarrollando los derechos individuales de nuestros ciudadanos en cuanto al uso y aprendizaje y práctica del vascuence* (p. 5) (juicio obviamente falso si se compara con la legislación vasca), por lo que se hace caso omiso de las prescripciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que, por supuesto, desde la lógica de la Dirección de Política Lingüística sobran en Navarra, aunque desde la perspectiva jurídica se olvida el detalle de que se trata de legislación interna del ordenamiento jurídico español también aplicable en Navarra.

Por su parte, también el Consejo de Navarra en su Dictamen 1/2003, de 14 de enero, entre sus consideraciones preliminares hace referencia a la Carta Europea (pp. 27 y 28). Corrigiendo al Informe de la Dirección de Política Lingüística no se habla de *subordinación* sino que se afirma que el proyecto de Decreto Foral debe someterse a un contraste, en primer lugar, *con la normativa de superior rango –modelo lingüístico constitucional y los compromisos internacionales contraídos por España en esta materia, a los que ha de otorgarse preferencia en todo caso–* y, lógicamente, en segundo lugar, hay que someter a contraste la regulación del Decreto con la Ley Foral del Vascuence.

Sin embargo, sorprendentemente el Consejo de Navarra limita su análisis al examen de la adecuación del proyecto de Decreto a la Ley del Vascuence, porque en relación con la Carta, sólo señala *que el artículo 7 define una serie de objetivos y principios que, precisamente por su carácter de normas programáticas, son susceptibles de ser llevados a la práctica a través de muy diversas formas. En el Instrumento de ratificación de la Carta, España efectuó una declaración en la que se establece el concepto de lenguas regionales o minoritarias, que son –en lo que aquí interesa– aquellas que están reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra,*

<sup>9</sup> Como reitera ALLI ARANGUREN, *op. cit.*, pp. 1067-68.

*lo sería el vascuence en la zona vascoparlante. En términos generales puede decirse que la LFV respecta los preceptos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, puesto que establece un estatuto del vascuence en la zona vascoparlante que va más allá de la protección de la lengua, dado que la convierte en lengua cooficial con el castellano. El proyecto de Decreto Foral, en la medida que se mantenga dentro de los límites establecidos por la LFV, merecerá esa misma calificación de norma conforme con las previsiones del tratado internacional. En conclusión, como afirma el asesor jurídico letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en las alegaciones ya presentadas en la pieza separada de medidas cautelares, cabe afirmar con toda rotundidad que la ratificación de dicha Carta por parte de España es un paso más simbólico que real, y en Navarra no tendría ningún efecto ni siquiera en la zona mixta<sup>10</sup>.*

De todo lo expuesto no cabe sino advenir que el contenido material de la Carta Europea, como Ley interna del ordenamiento jurídico, se ha omitido en el proceso de elaboración del Decreto Foral bajo la premisa de que nada añade a la legislación navarra en el amparo del vascuence y de los vascoparlantes navarros.

Sin embargo, por muy superficial y somera que sea la lectura de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, no hay duda de que para realidades como la navarra, precisamente, ha sido concebida su elaboración en defensa de los derechos de las minorías lingüísticas, así como de los derechos de los vascoparlantes en Navarra, porque a todos ellos les es de aplicación su contenido, bien sea directamente su art. 10 en sus diversos apartados, o el art. 7 de forma general marcando objetivos y principios de obligado cumplimiento.

Como se sabe, la Carta es un Tratado Internacional elaborado por el Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, y ratificada por España el 9 de abril de 2001 y publicada en el BOE de 15 de septiembre de 2001. Sólo como un disparate puede considerarse que *su valor jurídico es más simbólico que real*, porque hasta el propio Consejo de Estado en su Dictamen n° 1492, de 3 de diciembre de 1992, reconoció su incidencia en materia legal, y la necesidad de su ratificación por las Cortes Generales, lo que obligará a asimilar a sus prescripciones el vigente ordenamiento jurídico. Además, la virtualidad de su fuerza jurídica se desprende, por ejemplo, del propio expediente administrativo, cuando en Francia su contenido ha sido considerado como contrario a la Constitución, por lo que a pesar de su firma, no ha sido ratificada ni ha entrado en vigor en nuestro país vecino por decisión del Tribunal Constitucional. Cree

---

<sup>10</sup> En contra, *vid.* mi trabajo *Diversidad y Convivencia Lingüística: Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*, *op. cit.* pp. 101 y ss., así como las pp. 172 y ss.

alguien, ¿que si fuese sólo un texto simbólico hubiera sido declarado inconstitucional en Francia?<sup>11</sup>.

Pues bien, el valor de la Carta Europea con fuerza de Ley resulta indiscutible, pero desde la perspectiva constitucional hay que añadir algo más y es que *se incorpora* con sus prescripciones generales *en el bloque de constitucionalidad* de tal suerte que debe ser respetada y aplicada por toda la legislación estatal y autonómica, junto con lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución y los correspondientes artículos de los Estatutos de Autonomía relativos a la materia lingüística. Otras Cartas similares elaboradas por el Consejo de Europa e integradas mediante ratificación en nuestro ordenamiento jurídico, como la Carta Europea de la Autonomía Local, forman parte del bloque de constitucionalidad tal como lo reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo [vid. por ejemplo la STS de 6 de marzo de 2000 (Azdi. 6133) o la STS de 31 de diciembre de 2001 (Azdi. 10129)], por lo que no hay duda de que un tratamiento similar debe ser reconocido también a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

La Carta arranca con un Preámbulo en el que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria se considera como un *derecho imprescriptible* tanto en la vida privada como en la pública, de conformidad con *los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

Se define como lengua regional o minoritaria a las habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado, por nacionales de ese Estado, que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado y hablan una lengua diferente de la lengua oficial del Estado. Por *territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria* se entiende el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas, que justifica la adopción de las diferentes medidas de protección y fomento previstas en la presente Carta.

A propósito del territorio de una lengua, en el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el propio Consejo de Europa (el Informe tiene diecisiete páginas y se puede encontrar, tanto en francés como en inglés, en la dirección de internet del Consejo de Europa <http://conventions.coe.int/Treaty>), se afirma con toda lógica, que el territorio de una lengua regional no hay que ceñirlo sólo

---

<sup>11</sup> Al respecto puede verse el Anexo nº 11, que acompaña al expediente administrativo del Decreto 29/2003.

a aquél en el que una lengua regional perdure como mayoritaria, sino que debe extenderse a otras, porque en muchas ocasiones las lenguas devienen minoritarias en zonas de implantación tradicional. Esta situación es lo que claramente ha sucedido sin ninguna duda en la denominada *zona mixta* de Navarra<sup>12</sup>.

En el momento de la ratificación de la Carta, cada Estado debía indicar cuáles eran las lenguas regionales o minoritarias a las que se aplica la Carta –y en qué territorio–, y podía elegirse un menú distinto para cada lengua (así lo hace, por ejemplo, Suiza para el romanche y el italiano). Asimismo, la Carta exigía distinguir entre sus prescripciones del art. 7 (parte II) –que son de aplicación general para todas las lenguas minoritarias del Estado, a salvo de reservas formuladas a los párrafos 2 a 5, en el momento de la firma o ratificación de la Carta (art. 21.1)– y los 98 apartados dedicados a materias específicas (como enseñanza, justicia, medios de comunicación...), de los que forzosamente en el momento de la ratificación había que elegir un mínimo de 35.

Con la ratificación de la Carta, tramitada en el Congreso, y publicada como Ley en el BOE, España no ha formulado reservas a ningún párrafo del art. 7, por lo tanto, todo él es de aplicación al conjunto de lenguas regionales o minoritarias existentes en el Estado. Asimismo, ha suscrito en común 68 párrafos –de un total de 98– de la parte III aplicables a *las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra*. Al resto de lenguas regionales o minoritarias que se protegen y amparan *se aplicarán todas aquellas disposiciones de la parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7*.

El art. 7 de la Carta es clave porque en él se desgranar los objetivos y principios, de tal modo que puede considerarse como el núcleo duro de la Carta Europea y todo él es de aplicación en la totalidad del territorio foral navarro, porque a lo largo y ancho de la Comunidad Foral existen minorías vascoparlantes. En este sentido es de aplicación obligatoria en España, a todas las lenguas que citan los Estatutos de Autonomía, tengan o no la consideración de oficiales.

Entre estos objetivos y principios generales de la Carta citados en el art. 7, en primer lugar, se compromete a los Estados en la eliminación de toda medida restrictiva, cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el uso y desarrollo de las lenguas regionales o minoritarias. Además, en segundo lugar, propo-

<sup>12</sup> Al respecto, puede verse ALLI ARANGUREN, *op. cit.* pp. 971 y ss., que expresamente afirma que *el euskera, sobrevive a pesar de su retroceso histórico que la redujo de ser lengua mayoritaria a minoritaria*.

ne la adopción de medidas especiales a favor de estas lenguas minoritarias, de tal suerte que se promueva y alcance *una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población* (art. 7.2). De forma complementaria, en tercer lugar, establece que las medidas de discriminación positiva adoptadas a favor de tales hablantes no pueden considerarse como discriminatorias para el resto.

Finalmente, entre sus objetivos primordiales, la Carta sitúa el propio *reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural y el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria* [art. 7.1.a) y b)].

A este propósito, en primer lugar, hay que recordar que la Carta Europea pretende que cada lengua regional o minoritaria tenga su espacio. En el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el Consejo de Europa –parágrafo 58–, en relación con este precepto, se afirma *que se trata del reconocimiento de la existencia de estas lenguas y de la legitimidad de su utilización*. Lo que no hay que confundir, añade el Consejo de Europa, es este reconocimiento *con la declaración de una lengua como lengua oficial*, oficialidad que no es necesaria para la aplicación de la Carta cuando existan efectivamente minorías lingüísticas.

En segundo y último lugar, la Carta no quiere que las divisiones administrativas constituyan un obstáculo en la promoción de las lenguas regionales o minoritarias. Por consiguiente, a la hora de delimitar el área geográfica de cada lengua, es necesario examinar tanto su implantación actual y real como la tradicional e histórica. En este sentido, en el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el Consejo de Europa se afirma que, la Carta no demanda que el territorio de una lengua coincida con una circunscripción administrativa, ni por supuesto que sea oficial ni mayoritaria en el territorio cuyos principios y objetivos sean de aplicación.

De todo lo expuesto, no hay duda de que la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias como Ley formal incorporada a nuestro bloque de constitucionalidad [*mutatis mutandi* de conformidad con la doctrina que se desprende de la STS de 6 de marzo de 2000 (Azdi. 6133) y de la STS de 31 de diciembre de 2001 (Azdi. 10129)] ha sido preterida por el Decreto Foral 29/2003, lo que evidencia su nulidad de pleno derecho. Máxime si se tiene presente que incluso el Decreto Foral impugnado pretende derogar un Decreto Foral como el 135/1994, que aplicaba explícitamente la Carta Europea, aun cuando entonces todavía no estaba vigente en el ordenamiento jurídico español.

Además, la preterición de la Carta Europea por el Decreto Foral 29/2003 queda irrefutablemente probada, si se compara la identidad del texto con el Decreto Foral 372/2000. Sin embargo, la diferencia entre el bloque de constitucionalidad vigente cuando se elaboran ambos textos estriba en que en el año 2003 está vigente en España la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias, lo que forzosamente tendría que ser reflejado en el texto y contenido del Decreto Foral cuya materialidad se encuentra todavía pendiente del juicio del Tribunal Supremo.

**EL *DICCIONARIO GEOGRÁFICO-HISTÓRICO DE*  
*ESPAÑA DE LA REAL ACADEMIA*  
*DE LA HISTORIA***

*The Diccionario geográfico-histórico de España*  
of the Royal Academy of History

Historiaren Erret Akademiaren  
*Diccionario geográfico-histórico de España*

Carmen MANSO PORTO  
Académica correspondiente de la Real Academia de la Historia  
Directora del Departamento de Cartografía y Artes Gráficas

El *Diccionario geográfico-histórico de España* de la Real Academia de la Historia fue concebido como una obra de utilidad pública para conocer la geografía e historia. La idea de mejorar sus reglas y hacerlo completo, y el cambio de método en 1797: alfabético general de todos los reinos y provincias en su conjunto por alfabético particular, demoraron su publicación. En 1799 se preparó la sección primera (reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa), de la que se tenía mayor información.

Palabras clave: Real Academia de la Historia. Académicos numerarios. Académicos correspondientes. Junta académica. Junta del Diccionario. Diccionario geográfico. Cédulas. Ilustración.



Historiaren Erret Akademiaren *Diccionario geográfico-histórico de España* historia eta geografía ezagutzeko etekin publikorako jaio zen. Arauak hobetzeko eta burutzeko, eta 1797ko sistema aldaketa: erresuma eta probintzia guztien alfabeto orokorra eta oro har alfabetiko partikularrak, bere argitaratzea atzeratu zuten. 1799an lehenengo atala prestatu zen (Nafarroako Erresuma, Bizkaiko Jaurerria eta Araba eta Gipuzkoako probintziak), informazio gehiena zekartelako.

Giltza-Hitzak: Historiaren Erret Academia. Akademiko osoak. Akademiko urgazleak. Batzorde akademikoa. Hiztegiaren Batzordea. Hiztegi geografikoa. Zedulak. Ilustrazioa.



The *Diccionario geográfico-histórico de España* of the Royal Academy of History was conceived as a work for public utility to learn geography and history. The idea of improving its rules and making it exhaustive, and the change of method in 1797 (general alphabetical of all the kingdoms and provinces instead of particular alphabetical), delayed its publication. In 1799 the first section was prepared focused on the area of which most complete information was hold: the kingdom of Navarra, the domain of Vizcaya and the provinces of Álava and Guipúzcoa.

Keywords: Royal Academy of History. “Numerarios” Academicians. “Correspondientes” Academicians. Academic board. Dictionary board. geographical Dictionary. Voices. The Enlightenment.



Este estudio histórico sobre la formación del *Diccionario geográfico-histórico de España* se publica como complemento a la edición digital (facsimilar y base de datos interactiva) de la sección primera del *Diccionario* (Reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa), que hizo la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (Donostia-San Sebastián, 2005): edición digital y base de datos interactiva, coordinada por Roldán JIMENO ARANGUREN Y Virginia TAMAYO SALABERRIA, con estudios de ANES y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, El Diccionario en la trayectoria del trabajo científico de la Academia, MONREAL ZIA, Gregorio, Posibles motivaciones, *modus operandi* y autores y colaboradores del Diccionario, JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALABERRIA, Virginia, La idea original de 1799 y las características de la edición digital del Diccionario, Donostia, San Sebastián, 2005, 78 pp. y un disco (CD-ROM), Serie digital, n.º 1. Mi agradecimiento al Director de la Revista *Iura Vasconiae* Dr. Gregorio Monreal Zia, a la Secretaria Dra. Virginia Tamayo Salaberria y al Secretario Técnico Dr. Roldán Jimeno Aranguren, por haberme invitado a colaborar en este número, cuando estaban a punto de ultimar su edición.

La Real Academia de la Historia comenzó en el año 1735 como reunión literaria de amigos bajo el nombre de Academia Universal, siendo su objetivo las ciencias, las artes y las buenas letras. A petición de sus miembros, Felipe V, por Real Cédula de 17 de junio de 1738, autorizó sus reuniones y les concedió su Real protección bajo la denominación de Real Academia de la Historia. El primer proyecto científico que emprendió fue el llamado *Diccionario histórico-crítico universal de España*<sup>1</sup>. En 1737, los contertulios se habían comprometido a confeccionar unos *Anales*, cuyo índice había de ser ese *Diccionario*. Al año siguiente, los académicos establecieron una relación de *materias o asuntos particulares* que habían de desarrollar. En junta de 5 de mayo de 1738, se acordó que, con el nombre de *Aparato*, se formasen hasta trece materias como guía para la elaboración de los *Anales* y el *Diccionario*. Entre esas materias destacan la Historia en general, la Geografía antigua, la Geografía moderna, la Historia natural y la Cronología<sup>2</sup>. En la reunión de 13 de julio de 1739, se trató de la

<sup>1</sup> Vid. CAPMANY, Antonio de, Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Diccionario histórico-crítico universal. En *Memorias de la Real Academia de la Historia*, I (1796), pp. I-CLXI.

<sup>2</sup> *Actas*, Real Academia de la Historia (en adelante: RAH), 5 de mayo de 1738; CAPMANY, Antonio de, Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Diccionario histórico-crítico universal, p. XXIV; NAVA RODRÍGUEZ, María Teresa, Logros y frustraciones de la historiografía ilustrada española a través de los proyectos de la Real Academia de la Historia. En *Actas del Coloquio Internacional Carlos III y su siglo*, Madrid, 1990, I, pp. 73-90; 74-78 para esta cita.

Geografía moderna y de la necesidad de adquirir *puntual noticia de la división civil o secular y la eclesiástica, especificando los pueblos de cada provincia y los obispados y abadías exentas con sus territorios*. Se acordó pedir a Su Majestad un Real Decreto para que *los preladados, cabildos, abades y demás personas* facilitasen a la Academia *las noticias que les pidieren concernientes al complemento y perfección tanto del Aparato como del asunto principal de los Anales y Diccionario para la mayor gloria de España*<sup>3</sup>. El 8 de abril de 1743, el *Diccionario* se constituye en el *primero y principal objeto de la Academia, como consta de la Real Cédula de Su Majestad y estatutos en ella insertos*<sup>4</sup>.

En la reunión de 10 de marzo de 1747, se hizo el reparto de la Geografía moderna, que abarcaba los reinos y provincias de España, entre los académicos, y a otros dos *se les cometi6 el tratar las longitudes y latitudes para formar después los mapas con la mayor exactitud*.

Muchas de estas iniciativas, como la formación de mapas para acompañar al *Aparato*, no se llevaron a cabo, debido a los problemas que tuvieron los mencionados académicos para obtener buenas observaciones de longitud y latitud, y a las dificultades para situar algunas poblaciones en los mapas. En la junta de 28 de noviembre de 1740, se acordó que los mapas fuesen *en el Aparato y capítulo de la Geographía*, y que aquellas poblaciones, en cuya situación hubiese controversia, se fijasen *en ellos según la opinión más probable, pero dexando advertido en la explicación es sin perjuicio de mejores pruebas*<sup>5</sup>.

En junta de 22 de agosto de 1749, se determinó empezar a trabajar la Geografía moderna por Madrid, *como centro de la península y por razón de corte*, y que no se hiciesen *más mapas que el general y los particulares de provincias*. Sin duda, la Corporación era consciente de sus propias limitaciones y, poco a poco, fue desistiendo del proyecto de hacer mapas, centrándose en la recogida de materiales para la Geografía antigua y moderna de España<sup>6</sup>. Para compensar esta ausencia, se fueron reuniendo mapas manuscritos e impresos. El primero que ingresó en la Academia fue el mapa manuscrito del arzobispado de Granada del académico Francisco Fernández Navarrete, que había trabajado durante quince años, *recorriendo por sí propio todos los lugares del territorio del arzobispado de Granada para que pudiese serbir de noticia segura de su*

<sup>3</sup> *Actas*, RAH, 13 de julio de 1739.

<sup>4</sup> *Actas*, RAH, 8 de abril y 13 de mayo de 1743.

<sup>5</sup> *Actas*, RAH, 28 de noviembre de 1740.

<sup>6</sup> Sobre la formación de mapas *vid.* una síntesis en CAPMANY, Antonio de, *Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Geografía*, pp. XXIX-XXXI; MANSO PORTO, Carmen, *La colección de mapas y planos*. En *Tesoros de la Real Academia de la Historia*, Madrid: Real Academia de la Historia, Patrimonio Nacional, 2001, pp. 161-168 (pp. 161-163 para esta cita).

*geographía moderna*. Se presentó en sesión de 17 de julio de 1739 y, con tal motivo, se hizo memoria de varios mapas particulares que, con toda puntualidad, se han hecho de algunos parages de España, y se encargó hacer diligencia para adquirirlos y tratar de su publicación para utilidad de los literatos<sup>7</sup>.

De las 13 materias que constituían el llamado Aparato del *Diccionario*, solo se pusieron en marcha la Historia natural, la Cronología, las Medallas y la Geografía<sup>8</sup>. El estudio de la Geografía dio origen a la formación del *Diccionario geográfico-histórico de España*. Parte de sus materiales reunidos (cédulas, copias de documentos, mapas y libros) se separaron para trabajar en este nuevo proyecto.

#### PROYECTO IMPULSADO POR PEDRO RODRÍGUEZ CAMPOMANES Y SU DESARROLLO HASTA 1802

Los *Libros de Actas de la Academia* son la principal fuente para conocer el origen y desarrollo general del *Diccionario geográfico-histórico de España*. Esta información se completa con otros dos libros: el *Libro de Acuerdos celebrados por la Academia desde el año de 1766 relativos al Diccionario geográfico*, que llega hasta el 3 de agosto de 1787<sup>9</sup>, y el libro de la *Junta para la revisión de los materiales que posee la Academia y pueden ser útiles para el Diccionario geográfico-histórico*, que abarca desde el 22 de abril de 1799 al 6 de octubre de 1800<sup>10</sup>. Además se conservan muchos legajos con documentos que fueron reuniendo los responsables y colaboradores del *Diccionario* (instrucciones y reglas directivas para su formación, interrogatorios, vecindarios, censos de población, los extractos tomados de las *Respuestas Generales* para establecer la *Contribución Única*, cédulas geográficas, cédulas de voces geográficas, noticias y memorias remitidas por académicos correspondientes y personas particulares de varias provincias, correspondencia de estos con la Academia, etc.) y algunos libros manuscritos como el *Libro de las Behetrías*, las *Relaciones de los pueblos de España mandadas hacer por Felipe II*, las *Relaciones de la población de España de Felipe II* y los censos de Aranda, Florida-blanca y Godoy, entre otros, que se copiaron para trabajar en esta empresa. La

<sup>7</sup> *Actas*, RAH, 17 de julio de 1739. Se guarda en el Departamento de Cartografía y Artes Gráficas, RAH, C/I b 29.

<sup>8</sup> Sobre sus resultados *vid.* CAPMANY, Antonio de, "Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia", pp. XXIV-XXVI; NAVA RODRÍGUEZ, María Teresa, Logros y frustraciones de la historiografía ilustrada española, pp. 78-85.

<sup>9</sup> Biblioteca, RAH, 11/8221 (en adelante se cita: *Acuerdos*, RAH). Lo esencial del contenido del *Libro de Acuerdos* está tomado de los *Libros de Actas*, porque esos acuerdos se aprobaron en las juntas académicas.

<sup>10</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943 (en adelante se cita: *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*).

documentación, reunida por la Academia desde su fundación, se guarda en la Biblioteca y en el Departamento de Cartografía y Artes Gráficas. A través de la lectura de los *Libros de Actas* y del *Libro de Acuerdos* se conoce su procedencia (legado o compra) y la fecha de su ingreso en la Corporación.

\* \* \*

Agustín de Montiano y Luyando falleció el 5 de noviembre de 1764. Había dirigido la Academia desde el 21 de abril de 1738, salvo el período del 27 de junio de 1740 al 26 de junio de 1741, en que Ildefonso Verdugo de Castilla fue su segundo director. A Agustín de Montiano le sucedió Pedro Rodríguez Campomanes, que presidió la primera junta académica el 16 de noviembre de 1764. Desde entonces, se dio un impulso a la idea de hacer el *Diccionario geográfico*. En la sesión de 31 de enero de 1766, Campomanes ofreció a la Academia *unas puntuales listas de todos los pueblos de España, distribuidas por provincias y territorios*. Asimismo expuso *el método que consideraba conveniente para su mejor uso, que era el de colocarlos por cédulas separadas en forma de diccionario*. La Academia aceptó esta idea y nombró a Manuel Juan de la Parra para elaborar las *cédulas*. En el mencionado libro de *Acuerdos*, este término se define así: *palabras geográficas o nombres de los pueblos con sus descripciones*<sup>11</sup>. En la sesión de 7 de febrero, el académico hizo entrega de materiales geográficos para el *Diccionario de los actuales pueblos de España*, como así se denomina en el libro de *Actas*. En la del 28 del mismo mes, presentó *algunos mazos de cédulas ya formadas* y la Academia aceptó su método<sup>12</sup>. Poco después, trajo 1.183 cédulas de ciudades, villas y lugares para el mismo *Diccionario de los pueblos de España* o *Catálogo topográfico* y las recogió para incorporarlas a las que ya tenía confeccionadas<sup>13</sup>. En la junta de 16 de mayo, se leyó una propuesta de Manuel Juan de la Parra *sobre la formación y método de un Índice geográfico universal de España*. Además se hizo entrega de 10.150 cédulas para el *Diccionario topográfico de España*. El 30 de mayo se conferenció sobre la *idea o plan* de este académico para hacer un *Diccionario geográfico de España* y el método más conveniente que habría de seguirse. Se tomaron varias decisiones: cambiar el nombre de *Índice* del título por el de *Diccionario topográfico de España*; abonar el trabajo de las cédulas a su autor; anotar el reino o provincia al comienzo del extracto y no al margen, y que se excuse la división por intendencias; y hacer una consulta al Rey, solicitándole una lista de los pueblos que figuran en los documentos formados en 1753 para establecer la *operación de la Única Contribución tocante a Castilla*. Campoma-

<sup>11</sup> *Acuerdos*, RAH, 27 de julio de 1787.

<sup>12</sup> *Actas*, RAH, 28 de febrero de 1766. En esta junta se llama *Diccionario de los pueblos de España*.

<sup>13</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 14 de marzo de 1766.

nes se encargaría de la lista de los territorios de la Corona de Aragón enviando oficios a sus intendentes y al obispo de Mallorca. Otros académicos se ocuparían de las listas del reino de Navarra e Islas Canarias<sup>14</sup>.

En 1769, Manuel Juan de la Parra presentó *dos índices alfabéticos topográficos* que había formado. Uno de ellos contenía los nombres de los pueblos de las siete merindades de Castilla la Vieja y su corregimiento. El otro, los pueblos de la Corona de Aragón<sup>15</sup>.

A principios de 1772, Campomanes dio un gran impulso al proyecto del *Diccionario geográfico de España*, como así se empezó a denominar. En junta de 3 de enero, hizo entrega de dos tomos manuscritos con los pueblos de España, que había ordenado alfabéticamente en 1761-1762<sup>16</sup>. Además encargó que se comprasen los mapas de Tomás López y se reuniesen los que había en la Academia para hacer una lista de todos<sup>17</sup>. En la sesión de 17 de enero, Campomanes trajo escrita y leyó una *Instrucción para formar el Diccionario geográfico de España*. En febrero se pidió al Rey que autorizase su impresión. En el texto de la consulta, la Academia exponía al monarca que estaba trabajando en la Cronología, la Historia natural y la Geografía. Las dos primeras materias ya estaban muy avanzadas. Ahora, quería dedicarse a la Geografía y hacer un *Diccionario geográfico*. Para su *fundamento* contaba con los dos tomos manuscritos de los pueblos de España *formados y presentados por el director*, con más de 10.000 cédulas geográficas y con la instrucción aprobada por sus miembros. Además solicitaba al monarca que autorizase la copia de los seis tomos de las *Relaciones de España mandadas hacer por Felipe II* en 1576 y el tomo de la *Descripción de Toledo* hecha por Luis Hurtado de Toledo, conservados en la Real Biblioteca del Monasterio de San Lorenzo. Ambos documentos eran de gran utilidad para trabajar en las provincias de Madrid, Guadalajara, Toledo, La Mancha y Murcia. También necesitaba *otras particularidades*, como eran los *despoblados, ermitas, santuarios, parroquias, conventos, casas de expósitos, hospicios, hospitales, seminarios, casas de estudio, universidades y número de individuos respectivos*. Esta información se hallaba en las *diligencias de Única Contribución*, que había de facilitar el superintendente de la Real Hacienda. Finalmente, los académicos consideraban que el *Diccionario* sería muy útil a

<sup>14</sup> *Acuerdos*, RAH, 30 de mayo de 1766.

<sup>15</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 10 de noviembre de 1769.

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ CAMPOMANES, Pedro, *Guía de cartas*, 1761-1762. Dos tomos manuscritos inéditos. Los he localizado en Biblioteca, RAH, 9/4759-4760. Presenté un avance de su contenido en MANSO PORTO, Carmen, Correspondencia y cartografía de Tomás López. En *Cartografía e Historia Postal*, IV Centenario de la primera certificación postal del mundo 1604-2004, ciclo de conferencias conmemorativo (Madrid-León, 2004-2005) *Academvs* (en prensa).

<sup>17</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 3 y 10 de enero de 1772.

los administradores de rentas reales, porque así se podría saber lo que había en cada pueblo. El mismo provecho habrían de encontrar los que deseasen *enterrarse del orden civil y eclesiástico y de la posición natural de los montes, ríos y pueblos*. La Academia, pues, era consciente de que el *Diccionario* podría ser un valioso instrumento para llevar a cabo las reformas de los ilustrados. Por ello, y deseando *adelantar y perfeccionar* su proyecto, solicitaba la soberana protección del Monarca. El ministro Grimaldi respondió que todos los puntos de la consulta habían merecido *la aprobación de S. M., como merecerá siempre su aprecio el celo de la Academia en desempeñar los asuntos de su Instituto*. De esta manera, el ministro ordenó a Miguel de Murquiz y al prior del Escorial que prestasen a la Corporación los documentos solicitados<sup>18</sup>.

La *Instrucción para formar el Diccionario geográfico de España* contiene 21 artículos. Del cuarto al once y del dieciocho al diecinueve tratan del contenido de las voces o cédulas: *los nombres de ciudades, villas, feligresías, lugares, aldeas, alquerías, torres, masías, santuarios, ventas, montes, ríos, arroyos, lagunas y baños*. Se había de expresar a qué provincia, corregimiento, partido, merindad, concejo, valle, coto o jurisdicción pertenecía cada localidad, y la distancia de su respectiva capital; si los lugares eran de realengo, señorío o de órdenes militares. Se da importancia a la posición de los pueblos con respecto al curso de los ríos, donde nacen y donde desaguan éstos. En cada pueblo se ha de indicar si hay tribunal superior, universidad o estudio particular, conventos y parroquias, si es puerto de mar, número de vecinos, tráfico, ferias y mercados, fábricas u otra industria notable y edificios célebres; la etimología del topónimo y una breve historia del pueblo, el tipo de colonia, si se batieron medallas, precisando si éstas se encontraban en el monetario de la Academia; si hay inscripciones, monumentos conmemorativos de batallas, etc. Se incluirían también los lugares despoblados y las nuevas poblaciones. En las ciudades que son capitales, se haría una breve descripción de los partidos o pueblos dependientes de ella. La Geografía de Portugal iría aparte de la de España y los pueblos de Asia y América, pertenecientes a la Corona española, no irían en el *Diccionario*, porque de ello ya se encargaba la Academia como cronista mayor de las Indias.

Los demás artículos de la *Instrucción* se refieren a la confección de las cédulas. Tres académicos, nombrados en junta, serían sus *formantes*, repartiéndose entre ellos las provincias de toda España. Las cédulas geográficas se habrían de distribuir entre los otros académicos, y éstas servirían de *material a los señores formantes*. Al final de cada cédula se daría cuenta de los autores mane-

<sup>18</sup> *Actas*, RAH, 21 de febrero de 1772. La minuta de la consulta (26 de febrero) y la respuesta del ministro Grimaldi en nombre del Rey (25 de marzo) se guardan en Biblioteca, RAH, leg. 11/8034, n.º 11.

gados, citando su obras y foliación. Todas las cédulas de un mismo pueblo o lugar se reunirían para entregarlas *al señor formante*, quien había de redactar su contenido *en limpio* para su lectura y revisión en junta académica.

La Academia continuó reuniendo un valioso material para el *Diccionario*. Campomanes hizo entrega de *diez relaciones de otras tantas provincias de España, dadas por la Contaduría de Propios y Arbitrios y remitidas por sus respectivos intendentes*. El Presidente del Consejo prestó el *Vecindario de España*, organizado por arzobispados y obispados con el número de pueblos y parroquias y el vecindario actual, para que se copiase en la Academia<sup>19</sup>. En sucesivas reuniones se fueron entregando documentos y leyendo cédulas de diversas provincias. Se repartieron *los planes de obispados* entre los académicos. Se pretendía que, una vez terminadas las cédulas de cada obispado, se encuadernasen ordenadamente para su manejo en la confección de las cédulas geográficas<sup>20</sup>. Al mismo tiempo se trajeron a la Academia las relaciones de varias provincias (Galicia, Valencia, Toledo, Toro y Guipúzcoa) dadas por la Contaduría General de Propios y Arbitrios con expresión de sus pueblos y número de vecinos<sup>21</sup>.

Los académicos empezaron a trabajar con el material reunido. A comienzos de abril de 1772 se llevaron a la junta las copias de algunas *Relaciones topográficas de los pueblos de España*, hechas por orden de Felipe II, cuyos originales ya se encontraban en la Academia<sup>22</sup>. Se fueron leyendo en sucesivas sesiones hasta 1774.

En agosto de 1773, se comunicó a la Academia que podía recoger *los libros y documentos de la Única Contribución* guardados en la Secretaría del mismo nombre<sup>23</sup>. Se examinó la documentación que podría ser útil para el *Diccionario* y ver el modo de copiarla, teniendo presente la instrucción enviada a

<sup>19</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 7 de febrero 21 de febrero de 1772; Biblioteca, RAH, leg. 9/8034, n.º 30.

<sup>20</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 15 y 29 de mayo de 1772. En la Biblioteca, RAH, leg. 11/9834, n.º 28, se conserva un *Libro de razón donde constan los S.ºs que tienen Planes particulares traídos de la Secretaría de la Presidencia*. Tiene anotaciones sobre el préstamo y devolución, el número de parroquias, etc.

<sup>21</sup> *Acuerdos*, RAH, 6 de marzo de 1772.

<sup>22</sup> *Acuerdos*, RAH, 3 de abril de 1772.

<sup>23</sup> Para estos documentos *vid.* DURÁN BOO, Ignacio y CAMARERO BULLÓN, Concepción (dir.), *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos. 1749-1756*. Catálogo de Exposición, Madrid: Ministerio de Hacienda, 2002, con estudios y bibliografía. Para el uso que hizo la Academia de esta documentación véase, en este mismo catálogo, ARROYO ILERA, Fernando, *El Catastro de Ensenada y el Diccionario Geográfico*, pp. 389-397 (en especial, pp. 394-397); CAMARERO BULLÓN, Concepción, *Burgos y el Catastro de Ensenada*, Burgos: Caja de Ahorros Municipal, 1989; ID., *Averiguarlo todo de todos: el Catastro de Ensenada*. En *Estudios Geográficos*, LXIII, 248-249 (2002), pp. 493-531.

los intendentés (1749) *para las diligencias de la Única Contribución* y la que hizo el propio Campomanes para el *Diccionario*. Se estimaron como *útiles, para llenar los artículos del Diccionario, los libros en que se contiene las respuestas, dadas por las justicias y demás personas de cada pueblo, al interrogatorio, que se halla en la expresada instrucción señalado con la letra A*. Además, compulsando la *Instrucción* de Campomanes con el interrogatorio, se precisó qué artículos, de los 39 que comprendía dicho interrogatorio, interesaban a la obra académica<sup>24</sup>. Las noticias contenidas en las *Respuestas Generales* se habían de extractar para su empleo en el *Diccionario*. El método más adecuado para estos extractos sería *dividirlos en cédulas de a pliego o medio pliego, según la distinción de artículos y ordenarlos alfabéticamente en legajos por partidos o provincias*. Se acordó formar modelos de cédulas de una ciudad, de una villa, de una aldea y de un despoblado. Se optó por el formato de medio pliego doblado para las cédulas, que en el encabezamiento se pusiese el nombre del pueblo en mayúsculas y que se numerasen los pliegos empleados para cada pueblo. Se dejarían dos márgenes en las hojas: uno para la encuadernación y el otro para que los académicos *formantes* pudiesen hacer anotaciones. A las noticias se habían de *poner números para citar los documentos* de donde se habían tomado. Al pie de cada cédula irían *las expresadas citas por el mismo orden de los números de la cédula, indicando el libro o el documento y el folio en donde se hallaba la información extractada*<sup>25</sup>.

En las sesiones académicas de septiembre de 1773, se anunció la confección de *las cédulas de extractos de las noticias contenidas en los documentos de Única Contribución*, se leyeron algunas cédulas de ciudades, villas y lugares y se añadieron otras reglas para formar los extractos. Finalmente se dijo que *para facilitar estas operaciones*, Pedro Núñez de Amezaga había remitido a la Academia *una porción de ejemplares del interrogatorio de respuestas generales*. En la siguiente sesión se acordó empezar a formar los extractos y repartir las provincias y partidos entre los académicos. A cada uno de ellos se había de remitir una copia de la cédula de Arcos de la Frontera y un ejemplar del interrogatorio. El secretario de la Academia y Pedro Núñez de Amezaga se ocuparían de la recepción y devolución de los libros y documentos por partidos<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Los números 1-4, 6, 9-11, 16-24, 29-30, 33, 35-36, 38-39 del interrogatorio de *Respuestas Generales*.

<sup>25</sup> *Acuerdos*, RAH, 13, 20 y 27 de agosto y 3 de septiembre de 1773; Biblioteca, RAH, leg. 11/8034, n.º 16.

<sup>26</sup> *Acuerdos*, RAH, 24 de septiembre y 1 de octubre de 1773. La correspondencia entre ambos sobre entregas y devoluciones de documentos abarca los años 1773-1786 y se guarda en Biblioteca, RAH, leg. 11/8034, n.º 15, en un legajo titulado *Avisos que se pasan a la Secretaría de Única Contribución y 2.ª Real orden para que entregue su oficial mayor los tomos de Respuestas Generales. Entregas y devoluciones*.



Campomanes quería agilizar la confección de las cédulas extractadas de los documentos de *Única Contribución* para empezar a escribir los artículos del *Diccionario*. Envío cartas a los académicos correspondientes que residían fuera de Madrid, solicitó del Consejo Real que los corregidores remitiesen a la Academia noticias geográficas y pidió a los académicos numerarios que informasen del avance de su trabajo<sup>27</sup>. Asimismo, el director propuso hacer cédulas colectivas: la general de cada provincia con expresión de las *jurisdicciones, partidos, merindades, juntas, cotos o valles en que están divididas, y otra de cada una de estas partes de la división principal*. Para estas operaciones se acordó pedir los *cuadernos de Única Contribución*. Campomanes ofreció, como modelo, las cédulas que había formado del tomo primero de las *Respuestas Generales* del Principado de Asturias. En ellas se expresaban las parroquias que contenía cada concejo o coto por orden alfabético. Con el mismo método se habían de formar las cédulas colectivas de las demás provincias de España<sup>28</sup>. Durante el año de 1777, se hicieron otras precisiones para abreviar los extractos de las *Respuestas Generales* y se creó una junta de académicos para revisar las cédulas y los demás papeles reunidos para el *Diccionario*<sup>29</sup>. Al año siguiente, los académicos comenzaron a leer nuevamente las cédulas, estableciéndose el turno de antigüedad, según consta, al final de cada sesión, en los *Libros de Actas de la Academia*<sup>30</sup>.

A partir de 1782 se quiso dar un nuevo impulso al *Diccionario*, agilizando la redacción y revisión de las cédulas y comprando los libros necesarios, que no tenía la *Librería de la Academia, para completar una empresa, en que logrará tanto beneficio la nación para su gobierno civil y sus adelantamientos económicos y políticos*<sup>31</sup>. En septiembre de 1784, Campomanes encargó al académico secretario que presentase en junta *un estado de los tomos de Respuestas Generales de la Única Contribución*, señalando los que ya estaban extractados y los que faltaban para poder *reducir los extractos a cédulas del Diccionario geográfico*, con la ayuda de otros documentos y manuscritos que había en la Academia. También se quería *completar las noticias pertenecientes a las provincias de Aragón, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa*<sup>32</sup>. En junta de 17 de septiembre,

<sup>27</sup> *Acuerdos*, RAH, 24 de febrero, 3 de marzo y 4 de agosto de 1775.

<sup>28</sup> *Acuerdos*, RAH, 25 de agosto y 1 de septiembre de 1775 y 4 de octubre de 1776.

<sup>29</sup> *Acuerdos*, RAH, 17 y 31 de enero y mayo de 1777.

<sup>30</sup> Una de ellas dice así: *El Sr. Cerdá leyó varias cédulas sacadas de los tomos de Respuestas Generales de Única Contribución pertenecientes al reyno de Galicia, con lo que se concluyó la junta que firmo*, *Actas*, RAH, 16 de octubre de 1778.

<sup>31</sup> *Actas*, RAH, 5 de abril de 1782.

<sup>32</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 3 de septiembre de 1784.

se dijo que estaban terminados 466 tomos de *Respuestas* y quedaban pendientes 48 para poder concluir *la operación de los extractos*<sup>33</sup>. En 1795, según una *Noticia de los legajos de cédulas geográficas*, el total de éstas extractadas de los libros de *Respuestas Generales* ascendía a 9.814<sup>34</sup>. En otra relación posterior, en la que figuran el número de cédulas por provincia y el nombre de los académicos que las formaron, la cifra total asciende a 15.037, pertenecientes a las 22 provincias de la Corona de Castilla. En el mismo papel, a esa cantidad se suman algunas cédulas geográfico-históricas y 2.352 del Principado de Cataluña. El total de las tres cantidades alcanzaba las 19.047 cédulas. A ésta lista se añadió un estado de los demás reinos y provincias de España, de los que había que reunir las noticias que faltaban para la formación de sus cédulas<sup>35</sup>. A este respecto, en la referida junta de 17 de septiembre de 1784 se acordó lo siguiente:

1.- Recordar a Domingo Fernández Campomanes la formación de cédulas y la reunión de noticias del reino de Navarra; a Manuel Ignacio de Aguirre, académico honorario, las de la provincia de Guipúzcoa; a José Joaquín Colón de Larreátegui, corregidor de Bilbao, las de Vizcaya; y a Miguel Jiménez y Navarro, intendente de Mallorca, a Manuel Abad y La Sierra, obispo de Ibiza, y al duque de Cifuentes, comandante general de las islas Baleares, las cédulas de estas islas. A todos ellos se enviarían instrucciones impresas y se les preguntaría *por las historias particulares y mapas* que había de su provincia, cuya copia costearía la Academia, *no hallándose venales los mapas*<sup>36</sup>.

2.- Que la Secretaría formase un *índice de los mapas* que hubiese sueltos o en los libros de la España antigua y moderna para reunir los primeros en un atlas, *con su índice al principio*, porque la Academia quería que en el *Diccionario* estuviesen *los mapas particulares, en el artículo respectivo de cada provincia*<sup>37</sup>.

3.- De las cédulas de Orán y Mazarquivir se encargaría el académico Francisco Manuel de la Huerta; de las de Ceuta, José de Guevara y de las de las islas Canarias, José Vieira y Clavijo.

<sup>33</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 17 de septiembre de 1784.

<sup>34</sup> Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 30.

<sup>35</sup> *Nota del número de cédulas sacadas de los tomos de Respuestas Generales de Única Contribución existentes en el Archivo de la Real Academia, con expresión de las que pertenecen a cada una de las 22 provincias de la Corona de Castilla en que se hizo esta operación*, Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 30.

<sup>36</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 17 de septiembre de 1784; Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 20, se relacionan las personas a las que escribieron el director y el secretario. En sucesivas juntas académicas se fueron leyendo las respuestas de estos correspondientes.

<sup>37</sup> En este acuerdo se halla el origen del llamado Atlas de España de Tomás López. Véase LÓPEZ GÓMEZ, Antonio y MANSO PORTO, Carmen, *Cartografía histórica del siglo XVIII. Tomás López en la Real Academia de la Historia*, segunda y tercera parte.

4.- Que la Secretaría informase de la documentación que había en la Academia sobre Aragón, Valencia y Cataluña, antes de que el director enviase oficios a los intendentes y otras personas que pudiesen prestar su colaboración.

5.- Que todas las advertencias y encargos sobre lo acordado en las juntas académicas relativas a *la formación del Diccionario geográfico y colección de materiales para ella*, se copiasen en un *libro particular* para saber lo trabajado por cada individuo y advertirlo en el prólogo del *Diccionario*, haciendo también honorífica mención de las demás personas que, aunque no fuesen de la Academia, hubiesen contribuido a su perfección<sup>38</sup>.

En junta de 21 de enero de 1785, se acordó que todas las *cédulas extractadas de los tomos de Respuestas Generales* se pusiesen por provincias y partidos, *guardando el orden alfabético*. Una vez finalizada esta operación, se daría cuenta a la junta para que decidiese *el método de extender los artículos conforme* habían de colocarse en el *Diccionario*<sup>39</sup>. Los académicos trabajaron varios meses extractando las *cédulas* que faltaban de los 514 tomos de *Respuestas Generales*. Además, era necesario copiar algunos cuadernos de vecindarios generales de *Única Contribución* (Cuenca, Córdoba, Palencia, Toro y Zamora), que se pedirían a la Secretaría de *Única Contribución* para completar estas noticias, pues, en parte, serían *el fundamento del Diccionario geográfico*. La Corporación quería, pues, terminar la copia y el extracto de la documentación para poder *dar principio a la formación de las cédulas geográficas*<sup>40</sup>. Por su parte, la Secretaría de la Academia se encargaría de reunir, por orden alfabético y cronológico, los *acuerdos y documentos relativos al Diccionario y la noticia de los autores pertenecientes a la geografía, corografía y ortografía de España* para que los académicos decidiesen el modo de formar los artículos y coordinar todos los materiales<sup>41</sup>. En contestación a la solicitud de la Academia, fueron llegando noticias, documentos y *cédulas* de pueblos de diversas provincias. Su recepción se comunicaba en las sesiones académicas: *cédulas* de La Rioja formadas por el marqués de la Lapilla, otras *cédulas* del tomo de *Respuestas* de Sevilla, que se habían omitido por descuido; documentos y mapas del intendente de Mallorca, entre otros muchos<sup>42</sup>.

Mientras se ordenaba el material, se aprobó un escrito de Campomanes titulado: *Previsiones acordadas por la Academia de la Historia en la junta de*

<sup>38</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 17 de septiembre de 1784.

<sup>39</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 21 de enero de 1785.

<sup>40</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 18 de marzo, 8 y 29 de abril, 6 y 13 de mayo de 1785.

<sup>41</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 20 mayo 3 de junio de 1785.

<sup>42</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 27 mayo y 8 de julio 1785.

3 de junio de 1785 acerca del método de formar las cédulas para el *Diccionario geográfico*. Su contenido se copió textualmente en los dos libros de actas y de acuerdos. En primer lugar se da cuenta del estado del trabajo ejecutado: extractos, vecindarios, y relación de los materiales reunidos. Los académicos habían de reflexionar sobre el método más conveniente para formar las cédulas. Además de la *lista alfabética de los pueblos*, el *Diccionario* había de contener:

*un estado antiguo y moderno, con distinción de épocas, en que se describiese el estado civil y sus variaciones, precediendo el estado natural de la península y países adyacentes a que se haya extendido en la respectiva época la dominación española, con suficiente noticia de las naciones que hayan ocupado y dominado estos países.*

La división eclesiástica tendría las mismas diferencias que contribuirían a aclarar la división civil. Los académicos consultarían otros diccionarios para establecer una normativa en el uso de las abreviaturas. En cada cédula se haría una reseña del estado (villa, ciudad, capital o provincia, etc.), las medallas, los sucesos notables, los varones ilustres, la celebración de concilios o cortes y el nacimiento de reyes y personas memorables. Cada académico presentaría un modelo de pueblo para fijar un sistema uniforme, cuyo contenido sería breve, pero sin omitir cosa que fuese *útil e instructiva*. El escrito del director concluía animando a los académicos a continuar trabajando en esta obra:

*La historia literaria del progreso que ha tenido en la Academia desde el principio, la idea y preparación de los materiales contribuirá mucho a despear las nociones adquiridas hasta aquí, y las que por ventura nos faltan todavía; y por lo mismo, debe cuidar la Secretaría de registrar nuestras actas con diligencia, porque algunas de estas cosas se han reflexionado ya o apuntado, de cuya inspección se sacará alguna luz para establecer el método que se desea<sup>43</sup>.*

En la siguiente sesión de 10 de junio de 1785, Campomanes fue el primero en hacer unas *Reflexiones y advertencias oportunas sobre el modo con que debían formarse las cédulas*. El 8 de julio se creó la llamada *Junta de comisión geográfica*. Ese mismo mes se presentaron las copias de los vecindarios que faltaban y se hizo una relación de los principales documentos copiados o extractados: los vecindarios, los estados generales de los obispados, el catálogo de los pueblos por provincias, los seis tomos de las *Relaciones* de Felipe II y los seis tomos de los pueblos de Cataluña. También se consideró necesario elaborar una lista alfabética de los pueblos y despoblados de cada provincia *para cotejar*

<sup>43</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 3 de junio de 1785. Se conservan tres ejemplares del mismo escrito en Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 20.

lo que hay y lo que falta, y rectificar la etimología de los pueblos. Se encargó a los mismos académicos que habían extractado los tomos de *Respuestas Generales de Única Contribución*<sup>44</sup>. En los meses siguientes se hicieron las listas y se reunió parte del material que faltaba. Así, entre otros, dos vecindarios de Navarra enviados por Domingo Fernández del Riego y Campomanes, correspondiente y oidor del Consejo de Navarra<sup>45</sup>; unos papeles y mapas del obispado de Córdoba, localizados en la Academia; y unos documentos y mapas para la descripción del reino de Granada, de la misma procedencia<sup>46</sup>.

La Secretaría presentó un cuaderno en donde estaban *recopilados todos los Acuerdos de la Academia relativos al Diccionario geográfico desde el año 1766, en que se proyectó esta obra*. Se acordó su encuadernación y la elaboración de un índice para uso de las juntas del *Diccionario*. También se volvió a tratar de la confección de las listas alfabéticas de los pueblos<sup>47</sup>.

Durante este año de 1785 y a lo largo del siguiente, los académicos trabajaron y deliberaron mucho sobre el método más adecuado para redactar las cédulas geográficas. Ramón de Guevara Vasconcelos leyó un papel titulado: *Advertencias para la formación del Diccionario geográfico de España*. Su contenido fue elogiado por el orden y claridad con que se acercaba al sistema que convenía adoptar y se guardó con el resto de la documentación. Ramón de Guevara quería mejorar las enciclopedias extranjeras. A la *Enciclopedia francesa* le faltaba *el enlace científico y la cadena enciclopédica*, que tenía la británica (1772) y que ahora, los franceses estaban corrigiendo en la *Metódica*. El académico proponía una compilación breve, sistematizada y crítica, con artículos coordinados. El artículo de España habría de ser la base fundamental de la obra y en él colaborarían todos los académicos. De la geografía física se ocuparía Tomás López. El *Neptuno francés* sería el modelo para la descripción de las costas. Era también beneficioso presentar un resumen del estado económico, siguiendo el modelo de Necker, con estadísticas y datos dispuestos en tablas para aligerar la obra. Finalmente, pensaba que la *Instrucción* de 1772 estaba *muy bien concebida* y apenas había que retocarla para ponerla en práctica<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 8 y 22 de julio y 19 y 26 de agosto de 1785.

<sup>45</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 5 de agosto de 1785.

<sup>46</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 11 y 18 de noviembre de 1785 y 27 enero 1786.

<sup>47</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 2 de septiembre de 1787. Es el *Libro de Acuerdos*, ya citado, cuyo primer tomo concluye el 3 de agosto de 1787, Biblioteca, RAH, 11/8221.

<sup>48</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 8 y 22 de julio de 1785. El documento se conserva en la Biblioteca Nacional, Mss. 18671/16. Fue extractado por REPÁRAZ, Gonzalo de, *Historia de la Geografía de España*. En GAVIRA, J., *España, la Tierra, el Hombre, el Arte*, Barcelona: Editorial Alberto Martín, 1943, I, pp. 101-102. De la misma fuente, lo menciona CAPEL, Horacio, Los diccionarios geográficos de la ilustración española. En *Geo-Crítica*, Universidad de Barcelona (1981), pp. 3-49 (pp. 30-31 para esta cita).

En la junta de 30 de septiembre del mismo año de 1785, Gaspar Melchor de Jovellanos presentó unas reflexiones sobre el estilo, método y formación que debía seguirse en los artículos del *Diccionario geográfico*. Jovellanos defiende un estilo claro, exacto, proporcionado, *figurado y, en cierta manera, poético* para evitar que la obra fuese árida y desaliñada. Así también se compensaba la descripción de tantos nombres propios, comunes o extravagantes, *ingratos a la imaginación y, muchas veces al oído*, que producían una sequedad en su estudio. Para lograr uniformidad, concisión y otras *gracias peculiares que requiere este estilo*, Jovellanos recomienda que un número reducido de académicos se ocupe de escribir los artículos y que éstos se ejerciten, leyendo a los historiadores de la Antigüedad, especialmente al geógrafo español Pomponio Mela<sup>49</sup>.

Para recordar el método que se había de emplear para formar *los artículos del Diccionario*, en algunas sesiones académicas de octubre de 1785 se dio lectura a la *Instrucción para formar el Diccionario geográfico*, escrita por Campomanes e impresa en 1772. También se leyeron los *Acuerdos* tomados desde 1766 y se resolvió enviar cartas recordatorias a los académicos y a las autoridades de varios reinos y provincias para que remitiesen la información que había pedido la Academia para hacer el *Diccionario*<sup>50</sup>. Se insiste mucho en la documentación de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra e isla de Menorca. La misma cuestión se volvió a tratar en varias sesiones de los primeros meses de 1787<sup>51</sup>.

El 17 de febrero de 1786, la Secretaría comunicaba al director que tenía *formadas en borrador la mayor parte de las noticias de escritores, memorias y mapas pertenecientes a cada una de las provincias de España e islas adyacentes*. Pronto se pondrían en limpio y se repartirían a los académicos encargados de hacer las cédulas geográficas<sup>52</sup>. En sucesivas reuniones se leyeron las noticias obtenidas para cada uno de los reinos y provincias. Así, *los libros, papeles, mapas y documentos* que podrían servir para formar las cédulas geográficas del reino de Murcia, acordándose añadir a ellos las cédulas geográficas que de ese reino hubiese en la Academia<sup>53</sup>. Lo mismo se hizo con los materiales de los reinos de Córdoba, Sevilla, Granada, Jaén y Valencia para su correspondiente uso en el *Diccionario*<sup>54</sup>. También se reunió mucho material del señorío de Vizcaya: noticias de

<sup>49</sup> *Actas*, RAH, 30 de septiembre de 1785.

<sup>50</sup> *Acuerdos celebrados por la Academia desde el año de 1766 relativos al Diccionario geográfico*, Biblioteca, RAH, 11/8221 (9 de septiembre al 28 octubre de 1785).

<sup>51</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 9 y 23 de febrero, 9 de marzo de 1787.

<sup>52</sup> *Actas*, RAH, 17 de febrero de 1786.

<sup>53</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 16 de julio de 1786.

<sup>54</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 18 de noviembre de 1785, 13 de enero, 24 de febrero y 28 de abril de 1786 y 11 de mayo de 1787 respectivamente.

geografía e historia enviadas por Manuel de Aguirre y la *Historia general* de Juan Ramón de Yturriza<sup>55</sup>. Del reino de Navarra fueron llegando noticias remitidas por Domingo Fernández Campomanes, que se *unieron al tomo manuscrito de documentos históricos y geográficos de aquel reyno, remitidos por dicho señor para su mejor uso y conservación*<sup>56</sup>. Bernabé Antonio de Egaña se ocupaba de reunir las *noticias geográficas pertenecientes a pueblos de la provincia de Guipúzcoa*<sup>57</sup>.

A lo largo de 1787, la Academia siguió planteando la *necesidad de dar principio a la formación de las cédulas de pueblos para el Diccionario geográfico de España*. Campomanes mandó traer a la junta los *dos tomos en folio de carta magna manuscritos*, que había ordenado, siendo asesor general de Correos, bajo el título *Guía de cartas*<sup>58</sup>. Se leyeron varios pueblos de la letra A y se hicieron algunas *observaciones sobre su etimología y la necesidad de rectificar la ortografía de los nombres de los pueblos*.

Para tratar *del método práctico de formar las cédulas*, el 10 de junio de 1787 se celebró una junta particular en la casa del director, cuyos acuerdos se leyeron en la sesión académica del 15 de junio. En el *Diccionario* se pondrían *artículos explicativos de las medidas itinerarias de España con sus correspondencias a las demás de Europa*. Campomanes propuso que se explicasen *voces geográficas generales como horizonte, meridiano, polo, altura, latitud y longitud, estrecho*, etc. Quince años antes, el director había leído en la Corporación *varias cédulas de voces geográficas con sus descripciones, diferencias y ejemplos para su mejor inteligencia*<sup>59</sup>. De esta idea surgió el llamado *Diccionario de voces geográficas*<sup>60</sup>. Se aprobó un plan para los *artículos del cuerpo del Diccionario* y los preliminares. El contenido de las cédulas se dividió en tres clases: las *cosas naturales y artificiales del suelo* en doce apartados; las *cosas accidentales civiles* en diecisiete apartados; y las *noticias eclesiásticas* en ocho apartados. Los preliminares habían de contener una tabla del vecindario de cada provincia; la *noticia de los documentos* en los que se fundamentaba la Academia para la confección de los artículos, y el método seguido en su elaboración; la división geográfica de España a lo largo de la historia y la *división de gobiernos y monarquías particulares de todas las edades de España*. Asimismo se aprobaron unas *Advertencias* para el avance del *Diccionario*, que se sintetizaron en once puntos.

<sup>55</sup> *Actas*, RAH, 16 de diciembre de 1785 y 23 de junio, 28 de julio y 11 de agosto de 1786.

<sup>56</sup> *Actas*, RAH, 11 de febrero de 1785 y 5 de octubre de 1787.

<sup>57</sup> *Actas*, RAH, 21 de julio de 1786.

<sup>58</sup> Se había presentado en junta de 3 de enero de 1772 (véase más arriba).

<sup>59</sup> *Acuerdos*, RAH, 21 de febrero de 1772.

<sup>60</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 15 de junio de 1787. El *Diccionario de voces geográficas* se analiza más adelante.

importancia capital el correspondiente capítulo relativo al uso de las lenguas oficiales y de la normalización del euskara en el ámbito local.

Además, con ser todo ello grave, debe tenerse en cuenta que tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 8.3 de la LNE, la falta de cobertura legal en el uso exclusivo del euskara en los núcleos más vascófonos, con plena validez y efectos jurídicos, –sin que en ningún caso se pudiera causar discriminación a los castellanoparlantes– ha quedado huérfana de regulación legislativa, por mor de la inactividad del Parlamento Vasco en esta materia, contrariamente a lo acontecido en Cataluña y Galicia.

Pues bien, cabe señalar, en primer lugar, que en el ámbito local más que en ningún otro hay que adecuar la legislación lingüística a la realidad sociolingüística del territorio en la que deba ser aplicada. En este sentido, recuérdese la conveniencia de dividir virtualmente el territorio de la Comunidad Autónoma en diversas zonas, con la finalidad de articular mejor la protección de los derechos lingüísticos en cada una, según las necesidades de los residentes del lugar y de la capacidad lingüística de cada Administración municipal<sup>4</sup>.

En segundo lugar, cabe indicar que hay dos claves complementarias que deben inspirar la regulación lingüística en el ámbito local. La primera hace referencia al hecho de que en este terreno local es donde mayor vitalidad tiene ya el uso del euskara, y en el futuro puede incrementarla como verdadero instrumento de comunicación o verdadera lengua, sin ser necesariamente acompañada del castellano, aunque al mismo tiempo –como segunda clave– es preciso que el uso del euskara no cause discriminación alguna a las personas que necesariamente deban, o simplemente quieran, hacer uso del castellano también como lengua oficial en las relaciones *ad extra* con la Administración.

Hechas estas necesarias observaciones previas se acomete el apunte de las medidas legales específicas que en el futuro debieran concretarse en este terreno, y sin lugar a dudas, la primera, haría referencia necesariamente a que se flexibilice el régimen general de la LNE en el uso conjunto de las dos lenguas oficiales de la Comunidad en la actividad de las Administraciones locales en los núcleos más vascófonos. En este sentido, por lo que corresponde a Cataluña en general, existen varias Sentencias del Tribunal Supremo que reconocen que *el bilingüismo no supone la obligación de todas las Administraciones Públicas de producir en las dos lenguas la totalidad de sus actuaciones* (SSTS de 26 de marzo de 1996 y de 15 de abril de 1997).

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el Decreto 67/2003 que regula la Planificación lingüística de *Osakidetza*, también se distingue entre municipios con más de un 70% de euskaldunes, entre un 45-69%, entre un 20-44% y con menos del 20% de población euskaldun.



A partir de esta medida básica el resto debería tomar como referencia *a sensu contrario* la jurisprudencia examinada en el apartado anterior, ya que esa jurisprudencia no podría haberse producido técnicamente, si una Ley aprobada por el Parlamento Vasco diese cobertura legal a la regulación articulada en las Ordenanzas locales, siempre y cuando –como reiteradamente se ha dicho– se impida la discriminación de los administrados que elijan el castellano para relacionarse con la Administración.

En concreto, la Ley del Parlamento Vasco debería posibilitar que en los núcleos más vascófonos se pudiese exigir los correspondientes perfiles lingüísticos preceptivos a todo el personal funcionario, laboral o contratado; que el euskara como lengua propia del País Vasco fuese lengua de uso normal y general como lengua de trabajo en sus actividades internas<sup>5</sup>; que, en consecuencia, las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas y actas de las entidades locales se redactasen en euskara; que en los servicios públicos locales se garantizase el uso del euskara, como si fuese la propia Administración quien los gestionase; que todas las relaciones interadministrativas se pudiesen desarrollar *al menos* en euskara; que los incentivos y bonificaciones fiscales locales tuviesen cobertura legal; que en la concesión de subvenciones locales el criterio lingüístico estuviese presente; que en los medios de comunicación locales otorgados mediante concesión autonómica el euskara fuese su lengua exclusiva; que el paisaje lingüístico local estuviese *al menos* en euskara; que en el territorio municipal se respetasen los derechos lingüísticos de los consumidores vascoparlantes; que en los juzgados de paz, notarías, registros de la propiedad o cualquier otra institución dependiente de la Administración del Estado, los vascoparlantes en ningún caso pudieran ser discriminados, ni pudieran sufrir dilaciones por emplear en sus relaciones orales o escritas el euskara; y, si se quiere, podrá arbitrarse cobertura legal a la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes en la medida que la Ley reconozca que presta un servicio público y desarrolla una competencia municipal como es el fomento del uso del euskara.

## **V. BREVE REFERENCIA A LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA REALIDAD DEL EUSKERA EN NAVARRA**

En un próximo futuro el Tribunal Supremo debe pronunciarse sobre la legalidad de los Decretos Forales 372/2000 y 29/2003, como se sabe de conte-

---

<sup>5</sup> Al amparo ahora también de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, *vid.* en este sentido mi libro *Diversidad y convivencia lingüística*, *op.cit.*, p. 132.

nido idéntico, aprobados en desarrollo de la vigente Ley del Vascuence<sup>6</sup>. En estos momentos el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha declarado el Decreto Foral 372/2000, nulo de pleno derecho por razones formales, y asimismo ha declarado nulos cuatro preceptos del Decreto Foral 29/2003, por razones materiales.

Sin embargo no se ha entrado a confrontar las prescripciones materiales de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en especial el art. 7 y el art. 10.2. 3 y 4) con el Decreto Foral 29/2003, lo que a mi juicio podría provocar su nulidad de pleno derecho por infringir el contenido de una norma de carácter legal incorporada plenamente a nuestro ordenamiento jurídico.

Hay un primer hecho que resulta sintomático e incuestionable en esta materia: el Decreto Foral 135/1994 –que es derogado por el Decreto Foral 29/2003– se inspiraba en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, tal como lo explicitaba su exposición de motivos. Sin embargo, ahora que la Carta Europea tiene formalmente el valor de Ley en nuestro ordenamiento jurídico, no es siquiera mencionada por el Decreto Foral 29/2003, y si por algo se caracteriza el Decreto Foral ahora impugnado es por restringir notablemente los derechos que a los vascoparlantes reconocía el precedente Decreto Foral 135/1994, en línea de continuidad con la Carta Europea<sup>7</sup>.

En el expediente de elaboración del Decreto Foral 29/2003 consta un Informe de la Dirección General de Política Lingüística sobre la Carta Europea (Documento nº 33) en el que se postulaba *la subordinación* de la Carta a la legislación navarra (p. 2), pero al mismo tiempo se dice, por ejemplo, que en la zona mixta *el art. 12 del borrador responde a los objetivos y principios que la Carta establece en el art. 7 y 10.2.a),b), debiendo decir que el compromiso que se formula para posibilitar el uso del vascuence es muy fuerte acercándose, y mucho, al que se formula para la zona vascófona* (p. 4). Lo que resulta absolutamente incierto, porque en las relaciones orales en la zona mixta va a ser imposible utilizar el Euskera si a ningún funcionario –no ligado a las funciones de traducción– se le exige su conocimiento por la Administración Foral<sup>8</sup>. Asimismo, en relación con el conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en

<sup>6</sup> En relación con el Mejoramiento del Fuero Navarro, la Ley del Vascuence y su desarrollo normativo posterior me remito al análisis realizado en mi libro *Diversidad y Convivencia Lingüística*, op.cit., pp. 172-239.

<sup>7</sup> En idéntico sentido Juan Cruz ALLI ARANGUREN, afirma que *esta omisión no es anodina, sino que refleja una clara intención de no tomarla en consideración, frente a las anteriores disposiciones que la consideraron una referencia para su contenido*. Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra. En *Revista Euskera*, 46, Euskaltzaindia, p. 1044.

<sup>8</sup> Tal como atestigua ALLI ARANGUREN, op. cit., p. 1059.

el ingreso y provisión de los puestos de trabajo, sin ninguna reflexión jurídica, se dice textualmente en el citado Informe que *lo dispuesto en los arts. 18 al 23, ambos inclusive, dan respuesta a lo que establece el art. 10 de la Carta y en especial al apartado b) del punto 4 de dicho artículo* (p. 5). Téngase en cuenta que el precepto citado de la Carta compromete a reclutar y formar al personal al servicio de la Administración *en número suficiente* para posibilitar el uso de las lenguas minoritarias, lo que imposibilita claramente para la zona mixta el Decreto Foral 29/2003<sup>9</sup>. Para concluir se afirma en el Informe de la Dirección de Política Lingüística, que la Comunidad Foral de Navarra se sitúa *a la cabeza, tal vez en cabeza única, de las Comunidades que más están protegiendo y desarrollando los derechos individuales de nuestros ciudadanos en cuanto al uso y aprendizaje y práctica del vascuence* (p. 5) (juicio obviamente falso si se compara con la legislación vasca), por lo que se hace caso omiso de las prescripciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que, por supuesto, desde la lógica de la Dirección de Política Lingüística sobran en Navarra, aunque desde la perspectiva jurídica se olvida el detalle de que se trata de legislación interna del ordenamiento jurídico español también aplicable en Navarra.

Por su parte, también el Consejo de Navarra en su Dictamen 1/2003, de 14 de enero, entre sus consideraciones preliminares hace referencia a la Carta Europea (pp. 27 y 28). Corrigiendo al Informe de la Dirección de Política Lingüística no se habla de *subordinación* sino que se afirma que el proyecto de Decreto Foral debe someterse a un contraste, en primer lugar, *con la normativa de superior rango –modelo lingüístico constitucional y los compromisos internacionales contraídos por España en esta materia, a los que ha de otorgarse preferencia en todo caso–* y, lógicamente, en segundo lugar, hay que someter a contraste la regulación del Decreto con la Ley Foral del Vascuence.

Sin embargo, sorprendentemente el Consejo de Navarra limita su análisis al examen de la adecuación del proyecto de Decreto a la Ley del Vascuence, porque en relación con la Carta, sólo señala *que el artículo 7 define una serie de objetivos y principios que, precisamente por su carácter de normas programáticas, son susceptibles de ser llevados a la práctica a través de muy diversas formas. En el Instrumento de ratificación de la Carta, España efectuó una declaración en la que se establece el concepto de lenguas regionales o minoritarias, que son –en lo que aquí interesa– aquellas que están reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra,*

---

<sup>9</sup> Como reitera ALLI ARANGUREN, *op. cit.*, pp. 1067-68.

*lo sería el vascuence en la zona vascoparlante. En términos generales puede decirse que la LFV respecta los preceptos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, puesto que establece un estatuto del vascuence en la zona vascoparlante que va más allá de la protección de la lengua, dado que la convierte en lengua cooficial con el castellano. El proyecto de Decreto Foral, en la medida que se mantenga dentro de los límites establecidos por la LFV, merecerá esa misma calificación de norma conforme con las previsiones del tratado internacional. En conclusión, como afirma el asesor jurídico letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en las alegaciones ya presentadas en la pieza separada de medidas cautelares, cabe afirmar con toda rotundidad que la ratificación de dicha Carta por parte de España es un paso más simbólico que real, y en Navarra no tendría ningún efecto ni siquiera en la zona mixta<sup>10</sup>.*

De todo lo expuesto no cabe sino advenir que el contenido material de la Carta Europea, como Ley interna del ordenamiento jurídico, se ha omitido en el proceso de elaboración del Decreto Foral bajo la premisa de que nada añade a la legislación navarra en el amparo del vascuence y de los vascoparlantes navarros.

Sin embargo, por muy superficial y somera que sea la lectura de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, no hay duda de que para realidades como la navarra, precisamente, ha sido concebida su elaboración en defensa de los derechos de las minorías lingüísticas, así como de los derechos de los vascoparlantes en Navarra, porque a todos ellos les es de aplicación su contenido, bien sea directamente su art. 10 en sus diversos apartados, o el art. 7 de forma general marcando objetivos y principios de obligado cumplimiento.

Como se sabe, la Carta es un Tratado Internacional elaborado por el Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, y ratificada por España el 9 de abril de 2001 y publicada en el BOE de 15 de septiembre de 2001. Sólo como un disparate puede considerarse que *su valor jurídico es más simbólico que real*, porque hasta el propio Consejo de Estado en su Dictamen n° 1492, de 3 de diciembre de 1992, reconoció su incidencia en materia legal, y la necesidad de su ratificación por las Cortes Generales, lo que obligará a asimilar a sus prescripciones el vigente ordenamiento jurídico. Además, la virtualidad de su fuerza jurídica se desprende, por ejemplo, del propio expediente administrativo, cuando en Francia su contenido ha sido considerado como contrario a la Constitución, por lo que a pesar de su firma, no ha sido ratificada ni ha entrado en vigor en nuestro país vecino por decisión del Tribunal Constitucional. Cree

---

<sup>10</sup> En contra, *vid.* mi trabajo *Diversidad y Convivencia Lingüística: Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*, *op. cit.* pp. 101 y ss., así como las pp. 172 y ss.

alguien, ¿que si fuese sólo un texto simbólico hubiera sido declarado inconstitucional en Francia?<sup>11</sup>.

Pues bien, el valor de la Carta Europea con fuerza de Ley resulta indiscutible, pero desde la perspectiva constitucional hay que añadir algo más y es que *se incorpora* con sus prescripciones generales *en el bloque de constitucionalidad* de tal suerte que debe ser respetada y aplicada por toda la legislación estatal y autonómica, junto con lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución y los correspondientes artículos de los Estatutos de Autonomía relativos a la materia lingüística. Otras Cartas similares elaboradas por el Consejo de Europa e integradas mediante ratificación en nuestro ordenamiento jurídico, como la Carta Europea de la Autonomía Local, forman parte del bloque de constitucionalidad tal como lo reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo [vid. por ejemplo la STS de 6 de marzo de 2000 (Azdi. 6133) o la STS de 31 de diciembre de 2001 (Azdi. 10129)], por lo que no hay duda de que un tratamiento similar debe ser reconocido también a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

La Carta arranca con un Preámbulo en el que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria se considera como un *derecho imprescriptible* tanto en la vida privada como en la pública, de conformidad con *los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

Se define como lengua regional o minoritaria a las habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado, por nacionales de ese Estado, que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado y hablan una lengua diferente de la lengua oficial del Estado. Por *territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria* se entiende el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas, que justifica la adopción de las diferentes medidas de protección y fomento previstas en la presente Carta.

A propósito del territorio de una lengua, en el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el propio Consejo de Europa (el Informe tiene diecisiete páginas y se puede encontrar, tanto en francés como en inglés, en la dirección de internet del Consejo de Europa <http://conventions.coe.int/Treaty>), se afirma con toda lógica, que el territorio de una lengua regional no hay que ceñirlo sólo

---

<sup>11</sup> Al respecto puede verse el Anexo nº 11, que acompaña al expediente administrativo del Decreto 29/2003.

a aquél en el que una lengua regional perdure como mayoritaria, sino que debe extenderse a otras, porque en muchas ocasiones las lenguas devienen minoritarias en zonas de implantación tradicional. Esta situación es lo que claramente ha sucedido sin ninguna duda en la denominada *zona mixta* de Navarra<sup>12</sup>.

En el momento de la ratificación de la Carta, cada Estado debía indicar cuáles eran las lenguas regionales o minoritarias a las que se aplica la Carta –y en qué territorio–, y podía elegirse un menú distinto para cada lengua (así lo hace, por ejemplo, Suiza para el romanche y el italiano). Asimismo, la Carta exigía distinguir entre sus prescripciones del art. 7 (parte II) –que son de aplicación general para todas las lenguas minoritarias del Estado, a salvo de reservas formuladas a los párrafos 2 a 5, en el momento de la firma o ratificación de la Carta (art. 21.1)– y los 98 apartados dedicados a materias específicas (como enseñanza, justicia, medios de comunicación...), de los que forzosamente en el momento de la ratificación había que elegir un mínimo de 35.

Con la ratificación de la Carta, tramitada en el Congreso, y publicada como Ley en el BOE, España no ha formulado reservas a ningún párrafo del art. 7, por lo tanto, todo él es de aplicación al conjunto de lenguas regionales o minoritarias existentes en el Estado. Asimismo, ha suscrito en común 68 párrafos –de un total de 98– de la parte III aplicables a *las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra*. Al resto de lenguas regionales o minoritarias que se protegen y amparan *se aplicarán todas aquellas disposiciones de la parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7*.

El art. 7 de la Carta es clave porque en él se desgranar los objetivos y principios, de tal modo que puede considerarse como el núcleo duro de la Carta Europea y todo él es de aplicación en la totalidad del territorio foral navarro, porque a lo largo y ancho de la Comunidad Foral existen minorías vascoparlantes. En este sentido es de aplicación obligatoria en España, a todas las lenguas que citan los Estatutos de Autonomía, tengan o no la consideración de oficiales.

Entre estos objetivos y principios generales de la Carta citados en el art. 7, en primer lugar, se compromete a los Estados en la eliminación de toda medida restrictiva, cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el uso y desarrollo de las lenguas regionales o minoritarias. Además, en segundo lugar, propo-

<sup>12</sup> Al respecto, puede verse ALLI ARANGUREN, *op. cit.* pp. 971 y ss., que expresamente afirma que *el euskera, sobrevive a pesar de su retroceso histórico que la redujo de ser lengua mayoritaria a minoritaria*.

ne la adopción de medidas especiales a favor de estas lenguas minoritarias, de tal suerte que se promueva y alcance *una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población* (art. 7.2). De forma complementaria, en tercer lugar, establece que las medidas de discriminación positiva adoptadas a favor de tales hablantes no pueden considerarse como discriminatorias para el resto.

Finalmente, entre sus objetivos primordiales, la Carta sitúa el propio *reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural y el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria* [art. 7.1.a) y b)].

A este propósito, en primer lugar, hay que recordar que la Carta Europea pretende que cada lengua regional o minoritaria tenga su espacio. En el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el Consejo de Europa –parágrafo 58–, en relación con este precepto, se afirma *que se trata del reconocimiento de la existencia de estas lenguas y de la legitimidad de su utilización*. Lo que no hay que confundir, añade el Consejo de Europa, es este reconocimiento *con la declaración de una lengua como lengua oficial*, oficialidad que no es necesaria para la aplicación de la Carta cuando existan efectivamente minorías lingüísticas.

En segundo y último lugar, la Carta no quiere que las divisiones administrativas constituyan un obstáculo en la promoción de las lenguas regionales o minoritarias. Por consiguiente, a la hora de delimitar el área geográfica de cada lengua, es necesario examinar tanto su implantación actual y real como la tradicional e histórica. En este sentido, en el Informe interpretativo de la Carta elaborado por el Consejo de Europa se afirma que, la Carta no demanda que el territorio de una lengua coincida con una circunscripción administrativa, ni por supuesto que sea oficial ni mayoritaria en el territorio cuyos principios y objetivos sean de aplicación.

De todo lo expuesto, no hay duda de que la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias como Ley formal incorporada a nuestro bloque de constitucionalidad [*mutatis mutandi* de conformidad con la doctrina que se desprende de la STS de 6 de marzo de 2000 (Azdi. 6133) y de la STS de 31 de diciembre de 2001 (Azdi. 10129)] ha sido preterida por el Decreto Foral 29/2003, lo que evidencia su nulidad de pleno derecho. Máxime si se tiene presente que incluso el Decreto Foral impugnado pretende derogar un Decreto Foral como el 135/1994, que aplicaba explícitamente la Carta Europea, aun cuando entonces todavía no estaba vigente en el ordenamiento jurídico español.

Además, la preterición de la Carta Europea por el Decreto Foral 29/2003 queda irrefutablemente probada, si se compara la identidad del texto con el Decreto Foral 372/2000. Sin embargo, la diferencia entre el bloque de constitucionalidad vigente cuando se elaboran ambos textos estriba en que en el año 2003 está vigente en España la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias, lo que forzosamente tendría que ser reflejado en el texto y contenido del Decreto Foral cuya materialidad se encuentra todavía pendiente del juicio del Tribunal Supremo.



## **II. VARIA**

**EL *DICCIONARIO GEOGRÁFICO-HISTÓRICO DE*  
*ESPAÑA DE LA REAL ACADEMIA*  
*DE LA HISTORIA***

*The Diccionario geográfico-histórico de España*  
of the Royal Academy of History

Historiaren Erret Akademiaren  
*Diccionario geográfico-histórico de España*

Carmen MANSO PORTO  
Académica correspondiente de la Real Academia de la Historia  
Directora del Departamento de Cartografía y Artes Gráficas

El *Diccionario geográfico-histórico de España* de la Real Academia de la Historia fue concebido como una obra de utilidad pública para conocer la geografía e historia. La idea de mejorar sus reglas y hacerlo completo, y el cambio de método en 1797: alfabético general de todos los reinos y provincias en su conjunto por alfabético particular, demoraron su publicación. En 1799 se preparó la sección primera (reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa), de la que se tenía mayor información.

Palabras clave: Real Academia de la Historia. Académicos numerarios. Académicos correspondientes. Junta académica. Junta del Diccionario. Diccionario geográfico. Cédulas. Ilustración.



Historiaren Erret Akademiaren *Diccionario geográfico-histórico de España* historia eta geografía ezagutzeko etekin publikorako jaio zen. Arauak hobetzeko eta burutzeko, eta 1797ko sistema aldaketa: erresuma eta probintzia guztien alfabeto orokorra eta oro har alfabetiko partikularrak, bere argitaratzea atzeratu zuten. 1799an lehenengo atala prestatu zen (Nafarroako Erresuma, Bizkaiko Jaurerria eta Araba eta Gipuzkoako probintziak), informazio gehiena zekartelako.

Giltza-Hitzak: Historiaren Erret Academia. Akademiko osoak. Akademiko urgazleak. Batzorde akademikoa. Hiztegiaren Batzordea. Hiztegi geografikoa. Zedulak. Ilustrazioa.



The *Diccionario geográfico-histórico de España* of the Royal Academy of History was conceived as a work for public utility to learn geography and history. The idea of improving its rules and making it exhaustive, and the change of method in 1797 (general alphabetical of all the kingdoms and provinces instead of particular alphabetical), delayed its publication. In 1799 the first section was prepared focused on the area of which most complete information was hold: the kingdom of Navarra, the domain of Vizcaya and the provinces of Álava and Guipúzcoa.

Keywords: Royal Academy of History. “Numerarios” Academicians. “Correspondientes” Academicians. Academic board. Dictionary board. geographical Dictionary. Voices. The Enlightenment.

Este estudio histórico sobre la formación del *Diccionario geográfico-histórico de España* se publica como complemento a la edición digital (facsimilar y base de datos interactiva) de la sección primera del *Diccionario* (Reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa), que hizo la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (Donostia-San Sebastián, 2005): edición digital y base de datos interactiva, coordinada por Roldán JIMENO ARANGUREN Y Virginia TAMAYO SALABERRIA, con estudios de ANES y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, El Diccionario en la trayectoria del trabajo científico de la Academia, MONREAL ZIA, Gregorio, Posibles motivaciones, *modus operandi* y autores y colaboradores del Diccionario, JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALABERRIA, Virginia, La idea original de 1799 y las características de la edición digital del Diccionario, Donostia, San Sebastián, 2005, 78 pp. y un disco (CD-ROM), Serie digital, n.º 1. Mi agradecimiento al Director de la Revista *Iura Vasconiae* Dr. Gregorio Monreal Zia, a la Secretaria Dra. Virginia Tamayo Salaberria y al Secretario Técnico Dr. Roldán Jimeno Aranguren, por haberme invitado a colaborar en este número, cuando estaban a punto de ultimar su edición.

La Real Academia de la Historia comenzó en el año 1735 como reunión literaria de amigos bajo el nombre de Academia Universal, siendo su objetivo las ciencias, las artes y las buenas letras. A petición de sus miembros, Felipe V, por Real Cédula de 17 de junio de 1738, autorizó sus reuniones y les concedió su Real protección bajo la denominación de Real Academia de la Historia. El primer proyecto científico que emprendió fue el llamado *Diccionario histórico-crítico universal de España*<sup>1</sup>. En 1737, los contertulios se habían comprometido a confeccionar unos *Anales*, cuyo índice había de ser ese *Diccionario*. Al año siguiente, los académicos establecieron una relación de *materias o asuntos particulares* que habían de desarrollar. En junta de 5 de mayo de 1738, se acordó que, con el nombre de *Aparato*, se formasen hasta trece materias como guía para la elaboración de los *Anales* y el *Diccionario*. Entre esas materias destacan la Historia en general, la Geografía antigua, la Geografía moderna, la Historia natural y la Cronología<sup>2</sup>. En la reunión de 13 de julio de 1739, se trató de la

<sup>1</sup> Vid. CAPMANY, Antonio de, Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Diccionario histórico-crítico universal. En *Memorias de la Real Academia de la Historia*, I (1796), pp. I-CLXI.

<sup>2</sup> *Actas*, Real Academia de la Historia (en adelante: RAH), 5 de mayo de 1738; CAPMANY, Antonio de, Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Diccionario histórico-crítico universal, p. XXIV; NAVA RODRÍGUEZ, María Teresa, Logros y frustraciones de la historiografía ilustrada española a través de los proyectos de la Real Academia de la Historia. En *Actas del Coloquio Internacional Carlos III y su siglo*, Madrid, 1990, I, pp. 73-90; 74-78 para esta cita.

Geografía moderna y de la necesidad de adquirir *puntual noticia de la división civil o secular y la eclesiástica, especificando los pueblos de cada provincia y los obispados y abadías exentas con sus territorios*. Se acordó pedir a Su Majestad un Real Decreto para que *los preladados, cabildos, abades y demás personas* facilitasen a la Academia *las noticias que les pidieren concernientes al complemento y perfección tanto del Aparato como del asunto principal de los Anales y Diccionario para la mayor gloria de España*<sup>3</sup>. El 8 de abril de 1743, el *Diccionario* se constituye en el *primero y principal objeto de la Academia, como consta de la Real Cédula de Su Majestad y estatutos en ella insertos*<sup>4</sup>.

En la reunión de 10 de marzo de 1747, se hizo el reparto de la Geografía moderna, que abarcaba los reinos y provincias de España, entre los académicos, y a otros dos *se les cometi6 el tratar las longitudes y latitudes para formar después los mapas con la mayor exactitud*.

Muchas de estas iniciativas, como la formación de mapas para acompañar al *Aparato*, no se llevaron a cabo, debido a los problemas que tuvieron los mencionados académicos para obtener buenas observaciones de longitud y latitud, y a las dificultades para situar algunas poblaciones en los mapas. En la junta de 28 de noviembre de 1740, se acordó que los mapas fuesen *en el Aparato y capítulo de la Geographía*, y que aquellas poblaciones, en cuya situación hubiese controversia, se fijasen *en ellos según la opinión más probable, pero dexando advertido en la explicación es sin perjuicio de mejores pruebas*<sup>5</sup>.

En junta de 22 de agosto de 1749, se determinó empezar a trabajar la Geografía moderna por Madrid, *como centro de la península y por razón de corte*, y que no se hiciesen *más mapas que el general y los particulares de provincias*. Sin duda, la Corporación era consciente de sus propias limitaciones y, poco a poco, fue desistiendo del proyecto de hacer mapas, centrándose en la recogida de materiales para la Geografía antigua y moderna de España<sup>6</sup>. Para compensar esta ausencia, se fueron reuniendo mapas manuscritos e impresos. El primero que ingresó en la Academia fue el mapa manuscrito del arzobispado de Granada del académico Francisco Fernández Navarrete, que había trabajado durante quince años, *recorriendo por sí propio todos los lugares del territorio del arzobispado de Granada para que pudiese servir de noticia segura de su*

<sup>3</sup> *Actas*, RAH, 13 de julio de 1739.

<sup>4</sup> *Actas*, RAH, 8 de abril y 13 de mayo de 1743.

<sup>5</sup> *Actas*, RAH, 28 de noviembre de 1740.

<sup>6</sup> Sobre la formación de mapas *vid.* una síntesis en CAPMANY, Antonio de, *Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Geografía*, pp. XXIX-XXXI; MANSO PORTO, Carmen, *La colección de mapas y planos*. En *Tesoros de la Real Academia de la Historia*, Madrid: Real Academia de la Historia, Patrimonio Nacional, 2001, pp. 161-168 (pp. 161-163 para esta cita).

*geographía moderna*. Se presentó en sesión de 17 de julio de 1739 y, con tal motivo, se hizo memoria de varios mapas particulares que, con toda puntualidad, se han hecho de algunos parages de España, y se encargó hacer diligencia para adquirirlos y tratar de su publicación para utilidad de los literatos<sup>7</sup>.

De las 13 materias que constituían el llamado Aparato del *Diccionario*, solo se pusieron en marcha la Historia natural, la Cronología, las Medallas y la Geografía<sup>8</sup>. El estudio de la Geografía dio origen a la formación del *Diccionario geográfico-histórico de España*. Parte de sus materiales reunidos (cédulas, copias de documentos, mapas y libros) se separaron para trabajar en este nuevo proyecto.

#### PROYECTO IMPULSADO POR PEDRO RODRÍGUEZ CAMPOMANES Y SU DESARROLLO HASTA 1802

Los *Libros de Actas de la Academia* son la principal fuente para conocer el origen y desarrollo general del *Diccionario geográfico-histórico de España*. Esta información se completa con otros dos libros: el *Libro de Acuerdos celebrados por la Academia desde el año de 1766 relativos al Diccionario geográfico*, que llega hasta el 3 de agosto de 1787<sup>9</sup>, y el libro de la *Junta para la revisión de los materiales que posee la Academia y pueden ser útiles para el Diccionario geográfico-histórico*, que abarca desde el 22 de abril de 1799 al 6 de octubre de 1800<sup>10</sup>. Además se conservan muchos legajos con documentos que fueron reuniendo los responsables y colaboradores del *Diccionario* (instrucciones y reglas directivas para su formación, interrogatorios, vecindarios, censos de población, los extractos tomados de las *Respuestas Generales* para establecer la *Contribución Única*, cédulas geográficas, cédulas de voces geográficas, noticias y memorias remitidas por académicos correspondientes y personas particulares de varias provincias, correspondencia de estos con la Academia, etc.) y algunos libros manuscritos como el *Libro de las Behetrías*, las *Relaciones de los pueblos de España mandadas hacer por Felipe II*, las *Relaciones de la población de España de Felipe II* y los censos de Aranda, Florida-blanca y Godoy, entre otros, que se copiaron para trabajar en esta empresa. La

<sup>7</sup> *Actas*, RAH, 17 de julio de 1739. Se guarda en el Departamento de Cartografía y Artes Gráficas, RAH, C/I b 29.

<sup>8</sup> Sobre sus resultados *vid.* CAPMANY, Antonio de, "Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia", pp. XXIV-XXVI; NAVA RODRÍGUEZ, María Teresa, Logros y frustraciones de la historiografía ilustrada española, pp. 78-85.

<sup>9</sup> Biblioteca, RAH, 11/8221 (en adelante se cita: *Acuerdos*, RAH). Lo esencial del contenido del *Libro de Acuerdos* está tomado de los *Libros de Actas*, porque esos acuerdos se aprobaron en las juntas académicas.

<sup>10</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943 (en adelante se cita: *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*).

documentación, reunida por la Academia desde su fundación, se guarda en la Biblioteca y en el Departamento de Cartografía y Artes Gráficas. A través de la lectura de los *Libros de Actas* y del *Libro de Acuerdos* se conoce su procedencia (legado o compra) y la fecha de su ingreso en la Corporación.

\* \* \*

Agustín de Montiano y Luyando falleció el 5 de noviembre de 1764. Había dirigido la Academia desde el 21 de abril de 1738, salvo el período del 27 de junio de 1740 al 26 de junio de 1741, en que Ildefonso Verdugo de Castilla fue su segundo director. A Agustín de Montiano le sucedió Pedro Rodríguez Campomanes, que presidió la primera junta académica el 16 de noviembre de 1764. Desde entonces, se dio un impulso a la idea de hacer el *Diccionario geográfico*. En la sesión de 31 de enero de 1766, Campomanes ofreció a la Academia *unas puntuales listas de todos los pueblos de España, distribuidas por provincias y territorios*. Asimismo expuso *el método que consideraba conveniente para su mejor uso, que era el de colocarlos por cédulas separadas en forma de diccionario*. La Academia aceptó esta idea y nombró a Manuel Juan de la Parra para elaborar las *cédulas*. En el mencionado libro de *Acuerdos*, este término se define así: *palabras geográficas o nombres de los pueblos con sus descripciones*<sup>11</sup>. En la sesión de 7 de febrero, el académico hizo entrega de materiales geográficos para el *Diccionario de los actuales pueblos de España*, como así se denomina en el libro de *Actas*. En la del 28 del mismo mes, presentó *algunos mazos de cédulas ya formadas* y la Academia aceptó su método<sup>12</sup>. Poco después, trajo 1.183 cédulas de ciudades, villas y lugares para el mismo *Diccionario de los pueblos de España* o *Catálogo topográfico* y las recogió para incorporarlas a las que ya tenía confeccionadas<sup>13</sup>. En la junta de 16 de mayo, se leyó una propuesta de Manuel Juan de la Parra *sobre la formación y método de un Índice geográfico universal de España*. Además se hizo entrega de 10.150 cédulas para el *Diccionario topográfico de España*. El 30 de mayo se conferenció sobre la *idea o plan* de este académico para hacer un *Diccionario geográfico de España* y el método más conveniente que habría de seguirse. Se tomaron varias decisiones: cambiar el nombre de *Índice* del título por el de *Diccionario topográfico de España*; abonar el trabajo de las cédulas a su autor; anotar el reino o provincia al comienzo del extracto y no al margen, y que se excuse la división por intendencias; y hacer una consulta al Rey, solicitándole una lista de los pueblos que figuran en los documentos formados en 1753 para establecer la *operación de la Única Contribución tocante a Castilla*. Campoma-

<sup>11</sup> *Acuerdos*, RAH, 27 de julio de 1787.

<sup>12</sup> *Actas*, RAH, 28 de febrero de 1766. En esta junta se llama *Diccionario de los pueblos de España*.

<sup>13</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 14 de marzo de 1766.

nes se encargaría de la lista de los territorios de la Corona de Aragón enviando oficios a sus intendentes y al obispo de Mallorca. Otros académicos se ocuparían de las listas del reino de Navarra e Islas Canarias<sup>14</sup>.

En 1769, Manuel Juan de la Parra presentó *dos índices alfabéticos topográficos* que había formado. Uno de ellos contenía los nombres de los pueblos de las siete merindades de Castilla la Vieja y su corregimiento. El otro, los pueblos de la Corona de Aragón<sup>15</sup>.

A principios de 1772, Campomanes dio un gran impulso al proyecto del *Diccionario geográfico de España*, como así se empezó a denominar. En junta de 3 de enero, hizo entrega de dos tomos manuscritos con los pueblos de España, que había ordenado alfabéticamente en 1761-1762<sup>16</sup>. Además encargó que se comprasen los mapas de Tomás López y se reuniesen los que había en la Academia para hacer una lista de todos<sup>17</sup>. En la sesión de 17 de enero, Campomanes trajo escrita y leyó una *Instrucción para formar el Diccionario geográfico de España*. En febrero se pidió al Rey que autorizase su impresión. En el texto de la consulta, la Academia exponía al monarca que estaba trabajando en la Cronología, la Historia natural y la Geografía. Las dos primeras materias ya estaban muy avanzadas. Ahora, quería dedicarse a la Geografía y hacer un *Diccionario geográfico*. Para su *fundamento* contaba con los dos tomos manuscritos de los pueblos de España *formados y presentados por el director*, con más de 10.000 cédulas geográficas y con la instrucción aprobada por sus miembros. Además solicitaba al monarca que autorizase la copia de los seis tomos de las *Relaciones de España mandadas hacer por Felipe II* en 1576 y el tomo de la *Descripción de Toledo* hecha por Luis Hurtado de Toledo, conservados en la Real Biblioteca del Monasterio de San Lorenzo. Ambos documentos eran de gran utilidad para trabajar en las provincias de Madrid, Guadalajara, Toledo, La Mancha y Murcia. También necesitaba *otras particularidades*, como eran los *despoblados, ermitas, santuarios, parroquias, conventos, casas de expósitos, hospicios, hospitales, seminarios, casas de estudio, universidades y número de individuos respectivos*. Esta información se hallaba en las *diligencias de Única Contribución*, que había de facilitar el superintendente de la Real Hacienda. Finalmente, los académicos consideraban que el *Diccionario* sería muy útil a

<sup>14</sup> *Acuerdos*, RAH, 30 de mayo de 1766.

<sup>15</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 10 de noviembre de 1769.

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ CAMPOMANES, Pedro, *Guía de cartas*, 1761-1762. Dos tomos manuscritos inéditos. Los he localizado en Biblioteca, RAH, 9/4759-4760. Presenté un avance de su contenido en MANSO PORTO, Carmen, Correspondencia y cartografía de Tomás López. En *Cartografía e Historia Postal*, IV Centenario de la primera certificación postal del mundo 1604-2004, ciclo de conferencias conmemorativo (Madrid-León, 2004-2005) *Academvs* (en prensa).

<sup>17</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 3 y 10 de enero de 1772.



los administradores de rentas reales, porque así se podría saber lo que había en cada pueblo. El mismo provecho habrían de encontrar los que deseasen *enterrarse del orden civil y eclesiástico y de la posición natural de los montes, ríos y pueblos*. La Academia, pues, era consciente de que el *Diccionario* podría ser un valioso instrumento para llevar a cabo las reformas de los ilustrados. Por ello, y deseando *adelantar y perfeccionar* su proyecto, solicitaba la soberana protección del Monarca. El ministro Grimaldi respondió que todos los puntos de la consulta habían merecido *la aprobación de S. M., como merecerá siempre su aprecio el celo de la Academia en desempeñar los asuntos de su Instituto*. De esta manera, el ministro ordenó a Miguel de Murquiz y al prior del Escorial que prestasen a la Corporación los documentos solicitados<sup>18</sup>.

La *Instrucción para formar el Diccionario geográfico de España* contiene 21 artículos. Del cuarto al once y del dieciocho al diecinueve tratan del contenido de las voces o cédulas: *los nombres de ciudades, villas, feligresías, lugares, aldeas, alquerías, torres, masías, santuarios, ventas, montes, ríos, arroyos, lagunas y baños*. Se había de expresar a qué provincia, corregimiento, partido, merindad, concejo, valle, coto o jurisdicción pertenecía cada localidad, y la distancia de su respectiva capital; si los lugares eran de realengo, señorío o de órdenes militares. Se da importancia a la posición de los pueblos con respecto al curso de los ríos, donde nacen y donde desaguan éstos. En cada pueblo se ha de indicar si hay tribunal superior, universidad o estudio particular, conventos y parroquias, si es puerto de mar, número de vecinos, tráfico, ferias y mercados, fábricas u otra industria notable y edificios célebres; la etimología del topónimo y una breve historia del pueblo, el tipo de colonia, si se batieron medallas, precisando si éstas se encontraban en el monetario de la Academia; si hay inscripciones, monumentos conmemorativos de batallas, etc. Se incluirían también los lugares despoblados y las nuevas poblaciones. En las ciudades que son capitales, se haría una breve descripción de los partidos o pueblos dependientes de ella. La Geografía de Portugal iría aparte de la de España y los pueblos de Asia y América, pertenecientes a la Corona española, no irían en el *Diccionario*, porque de ello ya se encargaba la Academia como cronista mayor de las Indias.

Los demás artículos de la *Instrucción* se refieren a la confección de las cédulas. Tres académicos, nombrados en junta, serían sus *formantes*, repartiéndose entre ellos las provincias de toda España. Las cédulas geográficas se habían de distribuir entre los otros académicos, y éstas servirían de *material a los señores formantes*. Al final de cada cédula se daría cuenta de los autores mane-

<sup>18</sup> *Actas*, RAH, 21 de febrero de 1772. La minuta de la consulta (26 de febrero) y la respuesta del ministro Grimaldi en nombre del Rey (25 de marzo) se guardan en Biblioteca, RAH, leg. 11/8034, n.º 11.

gados, citando su obras y foliación. Todas las cédulas de un mismo pueblo o lugar se reunirían para entregarlas *al señor formante*, quien había de redactar su contenido *en limpio* para su lectura y revisión en junta académica.

La Academia continuó reuniendo un valioso material para el *Diccionario*. Campomanes hizo entrega de *diez relaciones de otras tantas provincias de España, dadas por la Contaduría de Propios y Arbitrios y remitidas por sus respectivos intendentes*. El Presidente del Consejo prestó el *Vecindario de España*, organizado por arzobispados y obispados con el número de pueblos y parroquias y el vecindario actual, para que se copiase en la Academia<sup>19</sup>. En sucesivas reuniones se fueron entregando documentos y leyendo cédulas de diversas provincias. Se repartieron *los planes de obispados* entre los académicos. Se pretendía que, una vez terminadas las cédulas de cada obispado, se encuadernasen ordenadamente para su manejo en la confección de las cédulas geográficas<sup>20</sup>. Al mismo tiempo se trajeron a la Academia las relaciones de varias provincias (Galicia, Valencia, Toledo, Toro y Guipúzcoa) dadas por la Contaduría General de Propios y Arbitrios con expresión de sus pueblos y número de vecinos<sup>21</sup>.

Los académicos empezaron a trabajar con el material reunido. A comienzos de abril de 1772 se llevaron a la junta las copias de algunas *Relaciones topográficas de los pueblos de España*, hechas por orden de Felipe II, cuyos originales ya se encontraban en la Academia<sup>22</sup>. Se fueron leyendo en sucesivas sesiones hasta 1774.

En agosto de 1773, se comunicó a la Academia que podía recoger *los libros y documentos de la Única Contribución* guardados en la Secretaría del mismo nombre<sup>23</sup>. Se examinó la documentación que podría ser útil para el *Diccionario* y ver el modo de copiarla, teniendo presente la instrucción enviada a

<sup>19</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 7 de febrero 21 de febrero de 1772; Biblioteca, RAH, leg. 9/8034, n.º 30.

<sup>20</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 15 y 29 de mayo de 1772. En la Biblioteca, RAH, leg. 11/9834, n.º 28, se conserva un *Libro de razón donde constan los S.ºs que tienen Planes particulares traídos de la Secretaría de la Presidencia*. Tiene anotaciones sobre el préstamo y devolución, el número de parroquias, etc.

<sup>21</sup> *Acuerdos*, RAH, 6 de marzo de 1772.

<sup>22</sup> *Acuerdos*, RAH, 3 de abril de 1772.

<sup>23</sup> Para estos documentos *vid.* DURÁN BOO, Ignacio y CAMARERO BULLÓN, Concepción (dir.), *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos. 1749-1756*. Catálogo de Exposición, Madrid: Ministerio de Hacienda, 2002, con estudios y bibliografía. Para el uso que hizo la Academia de esta documentación véase, en este mismo catálogo, ARROYO ILERA, Fernando, *El Catastro de Ensenada y el Diccionario Geográfico*, pp. 389-397 (en especial, pp. 394-397); CAMARERO BULLÓN, Concepción, *Burgos y el Catastro de Ensenada*, Burgos: Caja de Ahorros Municipal, 1989; ID., *Averiguarlo todo de todos: el Catastro de Ensenada*. En *Estudios Geográficos*, LXIII, 248-249 (2002), pp. 493-531.

los intendentés (1749) *para las diligencias de la Única Contribución* y la que hizo el propio Campomanes para el *Diccionario*. Se estimaron como *útiles, para llenar los artículos del Diccionario, los libros en que se contiene las respuestas, dadas por las justicias y demás personas de cada pueblo, al interrogatorio, que se halla en la expresada instrucción señalado con la letra A*. Además, compulsando la *Instrucción* de Campomanes con el interrogatorio, se precisó qué artículos, de los 39 que comprendía dicho interrogatorio, interesaban a la obra académica<sup>24</sup>. Las noticias contenidas en las *Respuestas Generales* se habían de extraer para su empleo en el *Diccionario*. El método más adecuado para estos extractos sería *dividirlos en cédulas de a pliego o medio pliego, según la distinción de artículos* y ordenarlos *alfabéticamente en legajos por partidos o provincias*. Se acordó formar modelos de cédulas de una ciudad, de una villa, de una aldea y de un despoblado. Se optó por el formato de medio pliego doblado para las cédulas, que en el encabezamiento se pusiese el nombre del pueblo en mayúsculas y que se numerasen los pliegos empleados para cada pueblo. Se dejarían dos márgenes en las hojas: uno para la encuadernación y el otro para que los académicos *formantes* pudiesen hacer anotaciones. A las noticias se habían de *poner números para citar los documentos* de donde se habían tomado. Al pie de cada cédula irían *las expresadas citas por el mismo orden de los números de la cédula, indicando el libro o el documento y el folio en donde se hallaba la información extractada*<sup>25</sup>.

En las sesiones académicas de septiembre de 1773, se anunció la confección de *las cédulas de extractos de las noticias contenidas en los documentos de Única Contribución*, se leyeron algunas cédulas de ciudades, villas y lugares y se añadieron otras reglas para formar los extractos. Finalmente se dijo que *para facilitar estas operaciones*, Pedro Núñez de Amezaga había remitido a la Academia *una porción de ejemplares del interrogatorio de respuestas generales*. En la siguiente sesión se acordó empezar a formar los extractos y repartir las provincias y partidos entre los académicos. A cada uno de ellos se había de remitir una copia de la cédula de Arcos de la Frontera y un ejemplar del interrogatorio. El secretario de la Academia y Pedro Núñez de Amezaga se ocuparían de la recepción y devolución de los libros y documentos por partidos<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Los números 1-4, 6, 9-11, 16-24, 29-30, 33, 35-36, 38-39 del interrogatorio de *Respuestas Generales*.

<sup>25</sup> *Acuerdos*, RAH, 13, 20 y 27 de agosto y 3 de septiembre de 1773; Biblioteca, RAH, leg. 11/8034, n.º 16.

<sup>26</sup> *Acuerdos*, RAH, 24 de septiembre y 1 de octubre de 1773. La correspondencia entre ambos sobre entregas y devoluciones de documentos abarca los años 1773-1786 y se guarda en Biblioteca, RAH, leg. 11/8034, n.º 15, en un legajo titulado *Avisos que se pasan a la Secretaría de Única Contribución y 2.ª Real orden para que entregue su oficial mayor los tomos de Respuestas Generales. Entregas y devoluciones*.

Campomanes quería agilizar la confección de las cédulas extractadas de los documentos de *Única Contribución* para empezar a escribir los artículos del *Diccionario*. Envío cartas a los académicos correspondientes que residían fuera de Madrid, solicitó del Consejo Real que los corregidores remitiesen a la Academia noticias geográficas y pidió a los académicos numerarios que informasen del avance de su trabajo<sup>27</sup>. Asimismo, el director propuso hacer cédulas colectivas: la general de cada provincia con expresión de las *jurisdicciones, partidos, merindades, juntas, cotos o valles en que están divididas, y otra de cada una de estas partes de la división principal*. Para estas operaciones se acordó pedir los *cuadernos de Única Contribución*. Campomanes ofreció, como modelo, las cédulas que había formado del tomo primero de las *Respuestas Generales* del Principado de Asturias. En ellas se expresaban las parroquias que contenía cada concejo o coto por orden alfabético. Con el mismo método se habían de formar las cédulas colectivas de las demás provincias de España<sup>28</sup>. Durante el año de 1777, se hicieron otras precisiones para abreviar los extractos de las *Respuestas Generales* y se creó una junta de académicos para revisar las cédulas y los demás papeles reunidos para el *Diccionario*<sup>29</sup>. Al año siguiente, los académicos comenzaron a leer nuevamente las cédulas, estableciéndose el turno de antigüedad, según consta, al final de cada sesión, en los *Libros de Actas de la Academia*<sup>30</sup>.

A partir de 1782 se quiso dar un nuevo impulso al *Diccionario*, agilizando la redacción y revisión de las cédulas y comprando los libros necesarios, que no tenía la *Librería de la Academia, para completar una empresa, en que logrará tanto beneficio la nación para su gobierno civil y sus adelantamientos económicos y políticos*<sup>31</sup>. En septiembre de 1784, Campomanes encargó al académico secretario que presentase en junta *un estado de los tomos de Respuestas Generales de la Única Contribución*, señalando los que ya estaban extractados y los que faltaban para poder *reducir los extractos a cédulas del Diccionario geográfico*, con la ayuda de otros documentos y manuscritos que había en la Academia. También se quería *completar las noticias pertenecientes a las provincias de Aragón, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa*<sup>32</sup>. En junta de 17 de septiembre,

<sup>27</sup> *Acuerdos*, RAH, 24 de febrero, 3 de marzo y 4 de agosto de 1775.

<sup>28</sup> *Acuerdos*, RAH, 25 de agosto y 1 de septiembre de 1775 y 4 de octubre de 1776.

<sup>29</sup> *Acuerdos*, RAH, 17 y 31 de enero y mayo de 1777.

<sup>30</sup> Una de ellas dice así: *El Sr. Cerdá leyó varias cédulas sacadas de los tomos de Respuestas Generales de Única Contribución pertenecientes al reyno de Galicia, con lo que se concluyó la junta que firmo*, *Actas*, RAH, 16 de octubre de 1778.

<sup>31</sup> *Actas*, RAH, 5 de abril de 1782.

<sup>32</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 3 de septiembre de 1784.

se dijo que estaban terminados 466 tomos de *Respuestas* y quedaban pendientes 48 para poder concluir *la operación de los extractos*<sup>33</sup>. En 1795, según una *Noticia de los legajos de cédulas geográficas*, el total de éstas extractadas de los libros de *Respuestas Generales* ascendía a 9.814<sup>34</sup>. En otra relación posterior, en la que figuran el número de cédulas por provincia y el nombre de los académicos que las formaron, la cifra total asciende a 15.037, pertenecientes a las 22 provincias de la Corona de Castilla. En el mismo papel, a esa cantidad se suman algunas cédulas geográfico-históricas y 2.352 del Principado de Cataluña. El total de las tres cantidades alcanzaba las 19.047 cédulas. A ésta lista se añadió un estado de los demás reinos y provincias de España, de los que había que reunir las noticias que faltaban para la formación de sus cédulas<sup>35</sup>. A este respecto, en la referida junta de 17 de septiembre de 1784 se acordó lo siguiente:

1.- Recordar a Domingo Fernández Campomanes la formación de cédulas y la reunión de noticias del reino de Navarra; a Manuel Ignacio de Aguirre, académico honorario, las de la provincia de Guipúzcoa; a José Joaquín Colón de Larreátegui, corregidor de Bilbao, las de Vizcaya; y a Miguel Jiménez y Navarro, intendente de Mallorca, a Manuel Abad y La Sierra, obispo de Ibiza, y al duque de Cifuentes, comandante general de las islas Baleares, las cédulas de estas islas. A todos ellos se enviarían instrucciones impresas y se les preguntaría *por las historias particulares y mapas* que había de su provincia, cuya copia costearía la Academia, *no hallándose venales los mapas*<sup>36</sup>.

2.- Que la Secretaría formase un *índice de los mapas* que hubiese sueltos o en los libros de la España antigua y moderna para reunir los primeros en un atlas, *con su índice al principio*, porque la Academia quería que en el *Diccionario* estuviesen *los mapas particulares, en el artículo respectivo de cada provincia*<sup>37</sup>.

3.- De las cédulas de Orán y Mazarquivir se encargaría el académico Francisco Manuel de la Huerta; de las de Ceuta, José de Guevara y de las de las islas Canarias, José Vieira y Clavijo.

<sup>33</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 17 de septiembre de 1784.

<sup>34</sup> Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 30.

<sup>35</sup> *Nota del número de cédulas sacadas de los tomos de Respuestas Generales de Única Contribución existentes en el Archivo de la Real Academia, con expresión de las que pertenecen a cada una de las 22 provincias de la Corona de Castilla en que se hizo esta operación*, Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 30.

<sup>36</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 17 de septiembre de 1784; Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 20, se relacionan las personas a las que escribieron el director y el secretario. En sucesivas juntas académicas se fueron leyendo las respuestas de estos correspondientes.

<sup>37</sup> En este acuerdo se halla el origen del llamado Atlas de España de Tomás López. Véase LÓPEZ GÓMEZ, Antonio y MANSO PORTO, Carmen, *Cartografía histórica del siglo XVIII. Tomás López en la Real Academia de la Historia*, segunda y tercera parte.

4.- Que la Secretaría informase de la documentación que había en la Academia sobre Aragón, Valencia y Cataluña, antes de que el director enviase oficios a los intendentes y otras personas que pudiesen prestar su colaboración.

5.- Que todas las advertencias y encargos sobre lo acordado en las juntas académicas relativas a *la formación del Diccionario geográfico y colección de materiales para ella*, se copiasen en un *libro particular* para saber lo trabajado por cada individuo y advertirlo en el prólogo del *Diccionario*, haciendo también honorífica mención de las demás personas que, aunque no fuesen de la Academia, hubiesen contribuido a su perfección<sup>38</sup>.

En junta de 21 de enero de 1785, se acordó que todas las *cédulas extractadas de los tomos de Respuestas Generales* se pusiesen por provincias y partidos, *guardando el orden alfabético*. Una vez finalizada esta operación, se daría cuenta a la junta para que decidiese *el método de extender los artículos conforme* habían de colocarse en el *Diccionario*<sup>39</sup>. Los académicos trabajaron varios meses extractando las cédulas que faltaban de los 514 tomos de *Respuestas Generales*. Además, era necesario copiar algunos cuadernos de vecindarios generales de *Única Contribución* (Cuenca, Córdoba, Palencia, Toro y Zamora), que se pedirían a la Secretaría de *Única Contribución* para completar estas noticias, pues, en parte, serían *el fundamento del Diccionario geográfico*. La Corporación quería, pues, terminar la copia y el extracto de la documentación para poder *dar principio a la formación de las cédulas geográficas*<sup>40</sup>. Por su parte, la Secretaría de la Academia se encargaría de reunir, por orden alfabético y cronológico, los *acuerdos y documentos relativos al Diccionario y la noticia de los autores pertenecientes a la geografía, corografía y ortografía de España* para que los académicos decidiesen el modo de formar los artículos y coordinar todos los materiales<sup>41</sup>. En contestación a la solicitud de la Academia, fueron llegando noticias, documentos y cédulas de pueblos de diversas provincias. Su recepción se comunicaba en las sesiones académicas: cédulas de La Rioja formadas por el marqués de la Lapilla, otras cédulas del tomo de *Respuestas* de Sevilla, que se habían omitido por descuido; documentos y mapas del intendente de Mallorca, entre otros muchos<sup>42</sup>.

Mientras se ordenaba el material, se aprobó un escrito de Campomanes titulado: *Previsiones acordadas por la Academia de la Historia en la junta de*

<sup>38</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 17 de septiembre de 1784.

<sup>39</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 21 de enero de 1785.

<sup>40</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 18 de marzo, 8 y 29 de abril, 6 y 13 de mayo de 1785.

<sup>41</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 20 mayo 3 de junio de 1785.

<sup>42</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 27 mayo y 8 de julio 1785.

3 de junio de 1785 acerca del método de formar las cédulas para el *Diccionario geográfico*. Su contenido se copió textualmente en los dos libros de actas y de acuerdos. En primer lugar se da cuenta del estado del trabajo ejecutado: extractos, vecindarios, y relación de los materiales reunidos. Los académicos habían de reflexionar sobre el método más conveniente para formar las cédulas. Además de la *lista alfabética de los pueblos*, el *Diccionario* había de contener:

*un estado antiguo y moderno, con distinción de épocas, en que se describiese el estado civil y sus variaciones, precediendo el estado natural de la península y países adyacentes a que se haya extendido en la respectiva época la dominación española, con suficiente noticia de las naciones que hayan ocupado y dominado estos países.*

La división eclesiástica tendría las mismas diferencias que contribuirían a aclarar la división civil. Los académicos consultarían otros diccionarios para establecer una normativa en el uso de las abreviaturas. En cada cédula se haría una reseña del estado (villa, ciudad, capital o provincia, etc.), las medallas, los sucesos notables, los varones ilustres, la celebración de concilios o cortes y el nacimiento de reyes y personas memorables. Cada académico presentaría un modelo de pueblo para fijar un sistema uniforme, cuyo contenido sería breve, pero sin omitir cosa que fuese *útil e instructiva*. El escrito del director concluía animando a los académicos a continuar trabajando en esta obra:

*La historia literaria del progreso que ha tenido en la Academia desde el principio, la idea y preparación de los materiales contribuirá mucho a despear las nociones adquiridas hasta aquí, y las que por ventura nos faltan todavía; y por lo mismo, debe cuidar la Secretaría de registrar nuestras actas con diligencia, porque algunas de estas cosas se han reflexionado ya o apuntado, de cuya inspección se sacará alguna luz para establecer el método que se desea<sup>43</sup>.*

En la siguiente sesión de 10 de junio de 1785, Campomanes fue el primero en hacer unas *Reflexiones y advertencias oportunas sobre el modo con que debían formarse las cédulas*. El 8 de julio se creó la llamada *Junta de comisión geográfica*. Ese mismo mes se presentaron las copias de los vecindarios que faltaban y se hizo una relación de los principales documentos copiados o extractados: los vecindarios, los estados generales de los obispados, el catálogo de los pueblos por provincias, los seis tomos de las *Relaciones* de Felipe II y los seis tomos de los pueblos de Cataluña. También se consideró necesario elaborar una lista alfabética de los pueblos y despoblados de cada provincia *para cotejar*

<sup>43</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 3 de junio de 1785. Se conservan tres ejemplares del mismo escrito en Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 20.

lo que hay y lo que falta, y rectificar la etimología de los pueblos. Se encargó a los mismos académicos que habían extractado los tomos de *Respuestas Generales de Única Contribución*<sup>44</sup>. En los meses siguientes se hicieron las listas y se reunió parte del material que faltaba. Así, entre otros, dos vecindarios de Navarra enviados por Domingo Fernández del Riego y Campomanes, correspondiente y oidor del Consejo de Navarra<sup>45</sup>; unos papeles y mapas del obispado de Córdoba, localizados en la Academia; y unos documentos y mapas para la descripción del reino de Granada, de la misma procedencia<sup>46</sup>.

La Secretaría presentó un cuaderno en donde estaban *recopilados todos los Acuerdos de la Academia relativos al Diccionario geográfico desde el año 1766, en que se proyectó esta obra*. Se acordó su encuadernación y la elaboración de un índice para uso de las juntas del *Diccionario*. También se volvió a tratar de la confección de las listas alfabéticas de los pueblos<sup>47</sup>.

Durante este año de 1785 y a lo largo del siguiente, los académicos trabajaron y deliberaron mucho sobre el método más adecuado para redactar las cédulas geográficas. Ramón de Guevara Vasconcelos leyó un papel titulado: *Advertencias para la formación del Diccionario geográfico de España*. Su contenido fue elogiado por el orden y claridad con que se acercaba al sistema que convenía adoptar y se guardó con el resto de la documentación. Ramón de Guevara quería mejorar las enciclopedias extranjeras. A la *Enciclopedia francesa* le faltaba *el enlace científico y la cadena enciclopédica*, que tenía la británica (1772) y que ahora, los franceses estaban corrigiendo en la *Metódica*. El académico proponía una compilación breve, sistematizada y crítica, con artículos coordinados. El artículo de España habría de ser la base fundamental de la obra y en él colaborarían todos los académicos. De la geografía física se ocuparía Tomás López. El *Neptuno francés* sería el modelo para la descripción de las costas. Era también beneficioso presentar un resumen del estado económico, siguiendo el modelo de Necker, con estadísticas y datos dispuestos en tablas para aligerar la obra. Finalmente, pensaba que la *Instrucción* de 1772 estaba *muy bien concebida* y apenas había que retocarla para ponerla en práctica<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 8 y 22 de julio y 19 y 26 de agosto de 1785.

<sup>45</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 5 de agosto de 1785.

<sup>46</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 11 y 18 de noviembre de 1785 y 27 enero 1786.

<sup>47</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 2 de septiembre de 1787. Es el *Libro de Acuerdos*, ya citado, cuyo primer tomo concluye el 3 de agosto de 1787, Biblioteca, RAH, 11/8221.

<sup>48</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 8 y 22 de julio de 1785. El documento se conserva en la Biblioteca Nacional, Mss. 18671/16. Fue extractado por REPÁRAZ, Gonzalo de, *Historia de la Geografía de España*. En GAVIRA, J., *España, la Tierra, el Hombre, el Arte*, Barcelona: Editorial Alberto Martín, 1943, I, pp. 101-102. De la misma fuente, lo menciona CAPEL, Horacio, Los diccionarios geográficos de la ilustración española. En *Geo-Crítica*, Universidad de Barcelona (1981), pp. 3-49 (pp. 30-31 para esta cita).



En la junta de 30 de septiembre del mismo año de 1785, Gaspar Melchor de Jovellanos presentó unas reflexiones sobre el estilo, método y formación que debía seguirse en los artículos del *Diccionario geográfico*. Jovellanos defiende un estilo claro, exacto, proporcionado, *figurado y, en cierta manera, poético* para evitar que la obra fuese árida y desaliñada. Así también se compensaba la descripción de tantos nombres propios, comunes o extravagantes, *ingratos a la imaginación y, muchas veces al oído*, que producían una sequedad en su estudio. Para lograr uniformidad, concisión y otras *gracias peculiares que requiere este estilo*, Jovellanos recomienda que un número reducido de académicos se ocupe de escribir los artículos y que éstos se ejerciten, leyendo a los historiadores de la Antigüedad, especialmente al geógrafo español Pomponio Mela<sup>49</sup>.

Para recordar el método que se había de emplear para formar *los artículos del Diccionario*, en algunas sesiones académicas de octubre de 1785 se dio lectura a la *Instrucción para formar el Diccionario geográfico*, escrita por Campomanes e impresa en 1772. También se leyeron los *Acuerdos* tomados desde 1766 y se resolvió enviar cartas recordatorias a los académicos y a las autoridades de varios reinos y provincias para que remitiesen la información que había pedido la Academia para hacer el *Diccionario*<sup>50</sup>. Se insiste mucho en la documentación de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra e isla de Menorca. La misma cuestión se volvió a tratar en varias sesiones de los primeros meses de 1787<sup>51</sup>.

El 17 de febrero de 1786, la Secretaría comunicaba al director que tenía *formadas en borrador la mayor parte de las noticias de escritores, memorias y mapas pertenecientes a cada una de las provincias de España e islas adyacentes*. Pronto se pondrían en limpio y se repartirían a los académicos encargados de hacer las cédulas geográficas<sup>52</sup>. En sucesivas reuniones se leyeron las noticias obtenidas para cada uno de los reinos y provincias. Así, *los libros, papeles, mapas y documentos* que podrían servir para formar las cédulas geográficas del reino de Murcia, acordándose añadir a ellos las cédulas geográficas que de ese reino hubiese en la Academia<sup>53</sup>. Lo mismo se hizo con los materiales de los reinos de Córdoba, Sevilla, Granada, Jaén y Valencia para su correspondiente uso en el *Diccionario*<sup>54</sup>. También se reunió mucho material del señorío de Vizcaya: noticias de

<sup>49</sup> *Actas*, RAH, 30 de septiembre de 1785.

<sup>50</sup> *Acuerdos celebrados por la Academia desde el año de 1766 relativos al Diccionario geográfico*, Biblioteca, RAH, 11/8221 (9 de septiembre al 28 octubre de 1785).

<sup>51</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 9 y 23 de febrero, 9 de marzo de 1787.

<sup>52</sup> *Actas*, RAH, 17 de febrero de 1786.

<sup>53</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 16 de julio de 1786.

<sup>54</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 18 de noviembre de 1785, 13 de enero, 24 de febrero y 28 de abril de 1786 y 11 de mayo de 1787 respectivamente.

geografía e historia enviadas por Manuel de Aguirre y la *Historia general* de Juan Ramón de Yturriza<sup>55</sup>. Del reino de Navarra fueron llegando noticias remitidas por Domingo Fernández Campomanes, que se *unieron al tomo manuscrito de documentos históricos y geográficos de aquel reyno, remitidos por dicho señor para su mejor uso y conservación*<sup>56</sup>. Bernabé Antonio de Egaña se ocupaba de reunir las *noticias geográficas pertenecientes a pueblos de la provincia de Guipúzcoa*<sup>57</sup>.

A lo largo de 1787, la Academia siguió planteando la *necesidad de dar principio a la formación de las cédulas de pueblos para el Diccionario geográfico de España*. Campomanes mandó traer a la junta los *dos tomos en folio de carta magna manuscritos*, que había ordenado, siendo asesor general de Correos, bajo el título *Guía de cartas*<sup>58</sup>. Se leyeron varios pueblos de la letra A y se hicieron algunas *observaciones sobre su etimología y la necesidad de rectificar la ortografía de los nombres de los pueblos*.

Para tratar *del método práctico de formar las cédulas*, el 10 de junio de 1787 se celebró una junta particular en la casa del director, cuyos acuerdos se leyeron en la sesión académica del 15 de junio. En el *Diccionario* se pondrían *artículos explicativos de las medidas itinerarias de España con sus correspondencias a las demás de Europa*. Campomanes propuso que se explicasen *voces geográficas generales como horizonte, meridiano, polo, altura, latitud y longitud, estrecho*, etc. Quince años antes, el director había leído en la Corporación *varias cédulas de voces geográficas con sus descripciones, diferencias y ejemplos para su mejor inteligencia*<sup>59</sup>. De esta idea surgió el llamado *Diccionario de voces geográficas*<sup>60</sup>. Se aprobó un plan para los *artículos del cuerpo del Diccionario* y los preliminares. El contenido de las cédulas se dividió en tres clases: las *cosas naturales y artificiales del suelo* en doce apartados; las *cosas accidentales civiles* en diecisiete apartados; y las *noticias eclesiásticas* en ocho apartados. Los preliminares habían de contener una tabla del vecindario de cada provincia; la *noticia de los documentos* en los que se fundamentaba la Academia para la confección de los artículos, y el método seguido en su elaboración; la división geográfica de España a lo largo de la historia y la *división de gobiernos y monarquías particulares de todas las edades de España*. Asimismo se aprobaron unas *Advertencias* para el avance del *Diccionario*, que se sintetizaron en once puntos.

<sup>55</sup> *Actas*, RAH, 16 de diciembre de 1785 y 23 de junio, 28 de julio y 11 de agosto de 1786.

<sup>56</sup> *Actas*, RAH, 11 de febrero de 1785 y 5 de octubre de 1787.

<sup>57</sup> *Actas*, RAH, 21 de julio de 1786.

<sup>58</sup> Se había presentado en junta de 3 de enero de 1772 (véase más arriba).

<sup>59</sup> *Acuerdos*, RAH, 21 de febrero de 1772.

<sup>60</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 15 de junio de 1787. El *Diccionario de voces geográficas* se analiza más adelante.

Entre ellos cabe destacar: la formación de una junta particular para averiguar la situación astronómica de los pueblos, dejar los artículos de los ríos y montes para el final del *Diccionario*, por falta de material; agilizar la recopilación de las noticias de Aragón y que se imprimiese el acuerdo para uso de los académicos<sup>61</sup>.

En junta académica de 31 de agosto de 1787, se encargó al académico-archivero José Ruiz de Celada que se reconociesen en el Archivo todos los papeles que tuviesen conexión con la *Geografía de España, empezando por ellos su índice y colocación* para facilitar el trabajo de los formantes de cédulas para el *Diccionario*<sup>62</sup>.

Durante este año de 1787 y el siguiente, la Academia continuó leyendo noticias (listas de pueblos, documentos sobre geografía e historia y mapas) de los reinos de Aragón, Navarra y provincia de Guipúzcoa<sup>63</sup>. La reorganización del Archivo de la Academia contribuyó a la localización e incluso al conocimiento de muchos materiales, que podrían ser de utilidad para escribir los artículos del *Diccionario*<sup>64</sup>. Al mismo tiempo, Campomanes envió una carta circular (1788) a los preladados de España para que facilitasen su división eclesiástica, con la noticia de sus respectivos pueblos. Las respuestas, sin embargo, no produjeron los efectos esperados porque solo enviaron descripciones los obispos de Tudela, Albaracín, Santander y Pamplona<sup>65</sup>.

En sucesivas juntas académicas se continuaron leyendo cédulas para el *Diccionario* y se vio la conveniencia de conocer *las medidas de tierra generales y particulares de las provincias de España e islas adyacentes y su correspondencia con las usuales de Castilla y las de áridos y líquidos*<sup>66</sup>. El académico archivero José Ruiz de Celada leyó la *lista de voces para el Diccionario geográfico perteneciente a las medidas itinerarias y de los pesos y medidas de que se usa para los áridos y líquidos en las provincias de España e islas*<sup>67</sup>. El nuevo *Diccionario de voces geográficas*, concebido como *una obra preliminar*

<sup>61</sup> *Acuerdos*, RAH, 29 de junio de 1787.

<sup>62</sup> *Actas*, RAH, 31 de agosto de 1787.

<sup>63</sup> Se da constancia de su recepción en los *Libros de Actas* y en el *Libro de Acuerdos*.

<sup>64</sup> Pese a todo, la densidad de la documentación reunida hubo de plantear muchos problemas de ordenación y localización. Incluso se llegaron a extraviar documentos de ingreso reciente. En la junta de 24 de octubre de 1788, se acordó repasar las *Actas* desde el 7 de enero de ese año *para averiguar el paradero de las primeras cédulas geográficas de Álava*, que no se encontraban *en el legajo de las últimamente remitidas por el Sr. D. Pedro Jacinto de Álava, nuestro académico* (*Actas*, RAH, 24 de octubre de 1788).

<sup>65</sup> CAMPANY, Antonio de, *Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia*. *Diccionario geográfico*, pp. LXXIX-LXXX.

<sup>66</sup> *Actas*, RAH, 10 de octubre de 1788.

<sup>67</sup> *Actas*, RAH, 17 de julio de 1789.

al *Diccionario geográfico-histórico universal de España*<sup>68</sup>, y el conocimiento de los pesos y medidas vigentes en España, para reducirlos a un patrón común antes de insertarlos en las cédulas, retrasaron el avance del *Diccionario*. Como se verá, hasta finales de siglo, los académicos trabajaron intensamente en la confección de voces geográficas y en el acopio de información –manuscrita e impresa– sobre pesos y medidas.

Por estos años, Campomanes quería evitar cualquier demora. En su domicilio se celebraron varias juntas particulares, en donde se revisaron *las reglas para la formación de las cédulas*. De sus resultados se dio cuenta en las juntas académicas<sup>69</sup>. Se acordó imprimir las *Reglas directivas para la formación de cédulas del Diccionario geográfico de España e islas adyacentes*, escritas en seis pliegos, y se pidió al director que escribiese una *Advertencia preliminar*<sup>70</sup>. Ambas formarían un cuadernillo compuesto de los siguientes documentos:

- 1) *Advertencia preliminar.*
- 2) *Reglas directivas.*
- 3) *Cronología.*
- 4) *Colección de cédulas diplomáticas.*
- 5) *Instrucción para formar el Diccionario geográfico. 1772.*
- 6) *Esquela impresa formada de orden de la Academia, resumiendo las noticias que se necesitan de cada pueblo para el artículo respectivo del Diccionario.*
- 7) *Noticia de las censuras dadas por la Academia.*
- 8) *Real orden para que los mapas en que se incluyen fronteras y límites de estos reinos no se publiquen sin que los revise la Academia.*
- 9) *Inscripciones.*
- 10) *Medallas.*
- 11) *Etimologías sacadas de la lengua árabe.*
- 12) *Instrucción de Felipe II.*
- 13) *Geografía de Portugal.*
- 14) *Descripción de los puertos de España e islas adyacentes.*
- 15) *Longitudes y latitudes.*

<sup>68</sup> *Actas*, RAH, 30 de diciembre de 1796.

<sup>69</sup> *Actas y Acuerdos*, RAH, 27 de julio, 3 de agosto y 1 y 23 de noviembre de 1787; *Actas*, RAH, 9 de febrero de 1788.

<sup>70</sup> Biblioteca, RAH, 11/8034, n.º 22. El texto de las *Advertencias* está escrito por un escribiente y tiene algunas adiciones o correcciones en letra de Campomanes. *Actas*, RAH, 25 de abril de 1788.

16) *Estilo de las cédulas.*

17) *Abreviaturas.*

18) *Concluirá este cuadernillo impreso con la 2.<sup>a</sup> lista de los señores actualmente encargados y que se encargaren de la revisión de las primeras cédulas, adición y nueva formación de las que restan, franqueándoles los materiales sobre qué se debe trabajar, lo cual obliga a un 2.<sup>o</sup> y completo repartimiento<sup>71</sup>.*

El *Diccionario de voces geográficas* tardó más de diez años en salir a luz. Desde 1788, en las juntas académicas se fueron leyendo las cédulas de voces geográficas copiadas de los seis tomos del *Diccionario de la lengua castellana*. Allí se hacían correcciones de estilo. Algunos académicos propusieron añadir muchas voces que no figuraban en el tomo primero de ese *Diccionario*: Jovellanos las palabras *alcor*, *arenal*, *arenas*, *altozano*, *atalaya*, *boxes* y *bosques*; José de Vargas Ponce las *relativas a Marina*.

Por Real Orden de 14 de abril de 1791 se produjo la jubilación del conde de Campomanes en la Presidencia del Consejo de Castilla y su incorporación al Consejo de Estado. *La Gaceta de Madrid* de 21 de abril de 1791 publicaba la noticia en estos términos: debido a los *quebrantos de salud del Ex. Sr. conde de Campomanes y, principalmente, del que padece en la vista, ha venido el Rey a exonerarle del Gobierno del Consejo, confiriéndole plaza efectiva del de Estado*.

A lo largo de los años de 1790-1791, hasta su cese en la dirección de la Academia, Campomanes quiso dar otro impulso al *Diccionario geográfico*. Se encuadernaron los dos tomos del Atlas de España<sup>72</sup> y se siguió trabajando en conocer los diferentes pesos y medidas empleados en las provincias del reino para reducirlos a un patrón común y expresarlos en las cédulas del *Diccionario*. La medida de extensión sería la vara de Burgos; la de áridos, la fanega de Ávila y la de líquidos, la cántara de Burgos. Los pesos se reducirían a la libra castellana de 16 onzas y al quintal regular de cuatro arrobas<sup>73</sup>. En la junta de 24 de

<sup>71</sup> *Actas*, RAH, 22 de agosto de 1788. No localicé ejemplares impresos en la Biblioteca. Sin embargo, en el legajo 11/8034 se conservan los siguientes documentos numerados del cuaderno: n.º 1: Advertencia preliminar, n.º 5: Instrucción de 1772, n.º 8: Real de 28 de agosto de 1778 para que no se publiquen mapas con fronteras sin que los revise la Academia, n.º 11: Etimologías sacadas de la lengua árabe, n.º 12: Instrucción de Felipe II, n.º 13: Traducción del interrogatorio del P. Luis Cardoso, n.º 14: Descripción de los puertos de España, n.º 15: Noticia de longitudes y latitudes, n.º 16: Discurso de Jovellanos sobre el estilo de las cédulas, n.º 17: Abreviaturas que deben adoptarse. En este legajo se encuentran otros documentos del *Diccionario*.

<sup>72</sup> Sobre la formación de estos atlas véase LÓPEZ GÓMEZ, Antonio y MANSO PORTO, Carmen, *Cartografía histórica del siglo XVIII. Tomás López en la Real Academia de la Historia* (en prensa).

<sup>73</sup> CAPMANY, Antonio de, Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. *Diccionario Geográfico*, pp. LXXXII-LXXXIII.

junio de 1791 se leyeron las *Observaciones dirigidas a averiguar las medidas y pesos corrientes imaginarios que están en uso en las diferentes provincias de España e islas adyacentes*, que se estaban imprimiendo. Se encargó este trabajo a Gabriel de Sancha, hijo de Antonio de Sancha y uno de los sucesores en la imprenta de su padre<sup>74</sup>. En la sesión de 15 de julio de 1791 se presentaron 250 ejemplares, que se habían de enviar a las provincias acompañados de una carta circular, en la que se pedía a los corresponsales que remitiesen *los artículos que echasen de menos en las listas o rectificasen lo mal explicado o averiguado en sus nombres*. Asimismo se les animaba a comprar, a costa del Cuerpo, los libros en que se tratase de esta materia. La mayoría de los corresponsales respondieron a la solicitud y se reunió un importante material de trabajo<sup>75</sup>. En la misma sesión académica, Campomanes presentó una caja con dos patrones de hierro de la vara de Burgos y de la de Toledo, copiada de los originales conservados en el Archivo de la ciudad de Toledo. Poco después se trajo otra *copia de la vara del Fiel Almotacén de Madrid*.

Tres meses antes de celebrarse la elección de director, el 9 de septiembre de 1791, se presentó en la junta académica un amplio escrito de Campomanes sobre el *Modo de adquirir las noticias históricas que deben incluirse en los artículos y cédulas ya formadas en la Academia para completar el Diccionario geográfico de España*. Consta de dos partes: el preludio y el método propiamente dicho. El primero es expresivo de su conocimiento de la historia antigua y medieval. En el método, Campomanes aclara que en el *Diccionario* solo tenía cabida la Geografía moderna a partir de la *irrupción sarracénica a principios del siglo VIII*. A las cédulas geográficas, con los nombres actuales de los pueblos, había que incorporar las noticias históricas, *que solo se pueden encontrar en los libros, extractándolas de ellos y estableciendo un método uniforme para estos extractos que evite sean incompletos o redundantes*. Luego reseña los tipos de libros que se deben consultar: historias generales, provinciales, municipales, eclesiásticas y genealógicas. Sugiere se presenten en la Academia *una o dos cédulas históricas de pueblos*, porque así su reconocimiento y arreglo economizará el trabajo y asegurará el acierto. De momento aconseja no juntar las cédulas geográficas formadas de los pueblos, con sus respectivos extractos históricos. Ambos se refundirían, más adelante, en *una cédula en limpio, cual debe quedar el Diccionario*. En otros apartados, Campomanes indica los documentos que se han de consultar para formar las cédulas de pueblos que faltan;

<sup>74</sup> Sobre este impresor *vid.* RODRÍGUEZ-MOÑINO, Antonio, *La imprenta de don Antonio de Sancha (1771-1790). Primer intento de una guía bibliográfica para uso de los coleccionistas y libreros*, Madrid: Editorial Castalia, 1971.

<sup>75</sup> *Actas*, RAH, 24 de junio de 1791. Hay ejemplar en Biblioteca, RAH, Col. Q. t. 14 (1).

así, las *Relaciones geográficas de Felipe II*; las relaciones de la merindad de Tudela, Álava, Daroca, Calatayud y Albarracín; la colección de pueblos de Cataluña y los vecindarios del conde de Aranda se habían de reducir a *iguales extractos alfabéticos*, que servirían de *cédulas adicionales*. De Aragón estaban pendientes algunos encargos. De las islas de Ibiza y Formentera había noticias particulares y propone encomendar la *formación de cédulas adicionales* al académico honorario y canónigo Carlos Posada. Para las islas Canarias convendría hacer un recordatorio al académico José de Viera. Finalmente decía: *he manifestado estas especies que, a mi entender, pueden conducir a dar la última mano a la adquisición de los materiales que todavía faltan y a reducir a cédulas los que ya se tienen*. Propone además que se acelere la publicación de las obras preliminares y se forme una junta para establecer un plan de trabajo en el que se indique lo que ya está hecho y la forma de completar lo que falta<sup>76</sup>.

El contenido del documento revela el lento avance del *Diccionario*, especialmente el retraso en la confección de cédulas, la falta de una metodología clara y uniforme, y la poca organización en la ordenación del material reunido, que entonces ya era importante. Pese a ello, dos meses después, Campomanes presentó a la junta de revisión unas *Advertencias de lo que falta para completar el Diccionario geográfico, de manera que pueda estar concluido antes de acabarse el año de 1791*. Están firmadas el 11 de noviembre. Ese interés por querer terminar el mismo año, pese a la imposibilidad de poder hacerlo, quizá se deba a que estaba próxima la votación anual de director. Además, en octubre de ese año, la Corporación había censurado la *Historia de América* de Juan Bautista Muñoz, que dividió a los académicos en dos grupos: los partidarios de su publicación, como el duque de Almodóvar, y los que estaban en contra, uno de ellos el propio Campomanes<sup>77</sup>. Las *Advertencias* se organizan en nueve apartados, en los que el director reseña lo que, en su opinión, faltaba por hacer. Entre otras cuestiones se vuelve a insistir en que la historia natural se trate en otro *Diccionario* separado del geográfico; que se confeccione una lista alfabética de todas las cédulas para saber las que faltan y *formarlas con verdadero conocimiento, lo que también servirá para enterar a la Academia de todo el contexto y serie del Diccionario geográfico*. Las voces árabes constituyen *una parte esencial del Diccionario*<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Biblioteca, RAH, 11/8033, n.º 3. Véase 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*, pp. 14-15.

<sup>77</sup> Sobre la *Historia de Indias* y la colección cartográfica de América *vid.* MANSO PORTO, Carmen, Campomanes y la colección cartográfica de la Real Academia de la Historia, pp. 119-121.

<sup>78</sup> El *Diccionario de nombres geográficos de origen árabe* no se publicó y se guarda en la Biblioteca, RAH, 9/6026-6031.

En junta académica se leerían las nomenclaturas de los pueblos, que contribuirían al aumento de las voces geográficas. A esta magna obra habría de preceder un discurso preliminar *para satisfacer al público y dar una introducción luminosa al Diccionario, que es nuevo en su sistema y en su orden*. El director termina deseando *que se lleve al mayor grado de claridad y perfección un trabajo de que la nación y la lengua española han de sacar grandes ventajas*<sup>79</sup>.

Campomanes no fue reelegido en diciembre de ese año. En la primera votación, como no obtuvo los dos tercios necesarios, escribió una carta de renuncia para no someterse a la segunda votación<sup>80</sup>. En ella se ofrece a continuar colaborando en el *Diccionario geográfico*, que, en su opinión, se hallaba muy adelantado. Termina su escrito manifestando su satisfacción *de haber contribuido, quanto ha dependido de mi posibilidad, a consolidar la Academia y al acopio de libros y monumentos necesarios para desempeñar su objeto, y de que la hallé casi del todo desproveída*<sup>81</sup>.

El nuevo director Pedro de Góngora y Luján, primer duque de Almodóvar, dirigió la Academia desde el 6 de enero de 1792 hasta su muerte el 14 de mayo de 1794. Se aprobó el nuevo *Reglamento de los trabajos literarios*, dividiéndose éstos en cuatro salas: la de Gobierno para examinar los escritos de la Academia y valorar los que fuesen *dignos de la luz pública*; la de Geografía de España; la de Antigüedades y Diplomática, y la de Indias.

La Sala de Geografía, compuesta por cinco académicos, se ocupaba de organizar los trabajos del *Diccionario geográfico*. A mediados de marzo de 1792 trabajaban en ella: Tomás López, Antonio Guilleman, José Cornide, José Gómez de Ortega y, como secretario revisor de ella, José de Vargas Ponce, que sustituiría al conde de la Roca. Para acelerar los trabajos, en noviembre de ese mismo año se incorporó Francisco de Santiago Palomares. Su función se describe con detalle en los *Libros de Actas de la Academia* de esos años. Con mayor precisión se reseña en las *Memorias* de la Academia publicadas en 1796: *trabajar y coordinar alfabéticamente todas las cédulas, extractos, apuntamientos y noticias tocantes a la descripción topográfica, política e histórica de cada pueblo, uniéndolo todo para extender después el artículo particular*. Allí se trasladó la documentación reunida. Cada tres meses, en las juntas académicas, el secretario de la sala de Geografía daba cuenta del estado de los trabajos del *Diccionario*. Los acuerdos que se tomaban en la sala de Geografía, se leían en

<sup>79</sup> Biblioteca, RAH, 11/8033.

<sup>80</sup> Sobre la votación *vid.* ANES Y ÁLVAREZ CASTRILLÓN, Gonzalo, Don Pedro Rodríguez Campomanes, Director de la Real Academia de la Historia. En *Campomanes en su II Centenario*, Madrid: Real Academia de la Historia, 2003, pp. 359-377 (en especial, pp. 369-372).

<sup>81</sup> Archivo Secretaría, RAH, expediente de Pedro Rodríguez Campomanes.



las juntas académicas y se escribían en un *Libro de Actas*. En la sesión de 19 de octubre de ese año, se comunicaba que todos los materiales se habían reunido en la sala de Geografía; que se habían leído varios legajos del *Diccionario* y que ya estaba hecha la lista de pueblos de la letra A, copiada del *Nomenclátor del S.<sup>or</sup> Palomares*<sup>82</sup>, y varias descripciones geográficas de diferentes reinos y provincias.

En 1793 se trabajó intensamente en la sala de Geografía. A finales de enero se había terminado la inspección del Archivo, extrayéndose todo lo relativo a la letra A del *Diccionario*, la que se había propuesto *formalizar primero*, para archivarse en tres legajos. Luego empezaron a revisar los materiales de la misma letra, que había en los *libros de Única Contribución*. Además se reunieron cédulas sobre etimologías árabes de pueblos, también de la letra A. Se recordó la compra de *un juego de cartas de las provincias de España* de Tomás López y de otros libros de trabajo. Finalmente se vio la necesidad de pedir al duque de Alcudía *los papeles e informes originales que vinieron de las provincias en tiempo del S.<sup>or</sup> Floridablanca para formar el Censo español, que había coordinado Bernardo Belluga*, pues serían muy útiles para la Academia<sup>83</sup>. El primero de marzo de 1793 ya estaban depositados los 66 legajos en folio, pues en junta celebrada ese día se acordó hacer un estante para colocarlos. Durante tres años, los académicos de la sala de Geografía disfrutaron de esta documentación.

Con aprobación de la junta académica, entre el 11 de marzo y el 10 de mayo de 1793 se celebraron 27 reuniones en la sala de Geografía para preparar la impresión de la letra A del *Diccionario*. En esa última fecha se presentó el quinto informe de la sala: se había hecho acopio del material manuscrito e impreso, se escribieron cédulas de la letra A y, sobre todo, se terminaron *los registros de los extractos sacados de los papeles de Única Contribución, extrayendo de ellos todos los artículos de la letra A*. Lo mismo se hizo con *los materiales del Censo español*, con los seis tomos de las *Relaciones geográficas de Felipe II* y con *los grandes tomos de obispados* que poseía la Academia. Del *Índice* de la Biblioteca se marcaron *331 artículos o cédulas de escritores o libros geográficos*, que podían servir para formar el *Diccionario*, y se hizo *una lista de sus títulos y estantes*. Terminada esta revisión, se ordenaron las cédulas

<sup>82</sup> *Nomenclátor o Diccionario de las ciudades, villas, lugares, aldeas, granjas, cotos redondos, cortijos y despoblados de España y de sus islas adyacentes*. Es el tomo II del libro: *España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de Órdenes, abadengo y señorío*, de orden superior, Madrid: en la Imprenta Real, 1789. Seguramente, el ejemplar consultado es el de la Biblioteca, RAH, (tomo I, 4/187, tomo II 4/188).

<sup>83</sup> *Actas*, RAH, 25 de enero de 1793.

de la letra A, quedando pendiente, *antes de empezar a llenar los artículos de ellas, el confrontar esta letra, así completa y arreglada, con el Nomenclátor y demás abecedarios de pueblos de la península* que poseía la Academia para comprobar si faltaba alguno o cuales tenía ésta que no mencionaban aquellos, haciéndose una lista. Finalmente se repartirían las provincias *entre los individuos de la sala* y su revisor extendería un prospecto que presentase *el sistema total de la obra, su método y distribución de partes*. Una vez aprobado por la junta, se uniría a las *Reglas directivas*<sup>84</sup>.

Como José de Vargas fue destinado a servir en la Real Armada, Francisco de Santiago Palomares le sustituyó como académico revisor de la sala de Geografía. En junta académica de 16 de julio de 1793, el nuevo revisor informó del último acuerdo de la sala: la compra de la colección de mapas de Tomás López y el acopio de 233 cédulas de la letra A.

Durante muchos meses, los académicos formantes continuaron escribiendo cédulas de la letra A, obtenidas de la consulta de diferentes manuscritos e impresos conservados en el Archivo y Biblioteca de la Academia o prestados de organismos oficiales.

En 1795, Tomás López fue nombrado revisor de la sala de Geografía, recibiendo de su antecesor, Francisco de Santiago Palomares, el *Libro de las Actas*. En su informe, el nuevo revisor daba cuenta de la ordenación de las cédulas geográficas y de la adquisición de algunos materiales de trabajo<sup>85</sup>. Se trató entonces sobre *el método y orden* que se había de adoptar, si en la redacción de artículos iban a participar todos los académicos o sólo los de la sala y se juntaron todas las instrucciones y planes de tiempos de Campomanes. Se planteó que las *Reglas* de 1788 para *hacer las cédulas* resultaban, en su mayor parte, *superfluas y, en cierto modo, impracticables*. Luego se debatió sobre el reparto del trabajo a los académicos *por provincias o por cédulas alfabéticas* y, por votación, en junta académica de 3 de julio salió la primera modalidad, *prefiriéndose la extensión y ordenación de todos los artículos que empiezan con la letra A y resulten del reconocimiento de los materiales y documentos de la provincia*. Con tal motivo se acordó llevar a la próxima junta *un estado de todas las provincias de España, de que la Academia tiene recogidas cédulas o particulares descripciones*<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> *Actas*, RAH, 8 de marzo y 10 de mayo de 1793.

<sup>85</sup> *Actas*, RAH, 13 de marzo y 28 de noviembre de 1795.

<sup>86</sup> CAPMANY, Antonio de, *Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia*. Diccionario Geográfico, p. LXXXIV; *Actas*, RAH, 8 de mayo y 12 y 26 de junio y 18 septiembre de 1795.

EL DICCIONARIO DE VOCES GEOGRÁFICAS, concebido desde 1787 como una obra preliminar del *Diccionario geográfico-histórico de España*, estaba muy avanzando a principios de 1794. En el *Libro de Actas de la Academia* se sigue su evolución y las circunstancias de su impresión, detenida por la revisión de varios artículos y a la espera de obtener algunos datos sobre pesos y medidas, que se habrían de incorporar al final de las voces geográficas<sup>87</sup>. En él trabajaron todos los académicos para definir con claridad las voces que se iban a usar con frecuencia en los artículos del *Diccionario geográfico*, y añadiendo las que solían faltar en el *Diccionario de la lengua castellana*. Una junta particular se ocupó de su revisión<sup>88</sup>.

A finales de 1796 se planteó si el *Diccionario de voces geográficas* se habría de publicar separado del *Diccionario geográfico*. Una vez revisados los artículos, el 13 de enero de 1797 se acordó imprimirlo como obra preliminar al *Diccionario geográfico-histórico universal de España*, y que al final de él, se insertase la *Instrucción directiva para averiguación de pesos y medidas de España*, impresa por la Academia<sup>89</sup>.

El 8 de diciembre de 1797, el secretario presentó a la junta académica *las capillas del Diccionario de voces geográficas* para su aprobación y se volvió a tratar del prólogo. La obra estuvo detenida en pruebas durante el año 1798 y la primera mitad del siguiente porque los académicos no se pusieron de acuerdo con algunas voces y porque faltaban algunas noticias sobre pesos y medidas locales. Finalmente, la junta académica de 5 de julio de 1799, decidió imprimir *el medio pliego de la V, que estaba sin tirar, sin aguardar la adición de la noticia de pesos y medidas que debería acompañarle*<sup>90</sup>.

El *Diccionario de voces geográficas* salió a luz sin la *Instrucción de pesos y medidas*, sin el prólogo anunciado en una de las juntas académicas y sin la portada, donde había de ir el título, el nombre de la Real Academia de la Historia, el de la Imprenta de Sancha y el lugar y año de impresión (Madrid, 1799). En la parte superior de la primera página, antes de comenzar las voces, figura el título: *Diccionario de voces españolas geográficas*. Sus artículos están descritos con gran rigor, precisión y cuidado estilo. Las papeletas originales se guardaron en el Archivo de la Academia, en dos legajos ordenados

<sup>87</sup> Más arriba aludí a su formación en 1787 a propuesta de Campomanes. Presenté un pequeño avance de este *Diccionario* en MANSO PORTO, Carmen, La colección de mapas y planos manuscritos de España y los atlas de Tomás López en la Biblioteca Nacional. En *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CXCIX (2002), pp. 105-116. Aquí lo fechaba entre 1796 y antes de 1802. Ahora, con la documentación que he consultado, se puede precisar el momento de su impresión.

<sup>88</sup> CAPMANY, Antonio de, Noticia del origen, progreso y trabajos literarios de la Real Academia de la Historia. Planes de trabajos literarios, pp. LVIII-LIX.

<sup>89</sup> Para esta *Instrucción* véase más arriba.

<sup>90</sup> *Actas*, RAH, 5 de julio de 1799.

alfabéticamente<sup>91</sup>. En los repertorios bibliográficos, el *Diccionario de voces españolas geográficas* figura sin fecha y ésta suele aproximarse al 1800<sup>92</sup>.

La Academia continuó reuniendo información sobre pesos y medidas locales. Como ya se indicó, se había retrasado dos años su edición, esperando la llegada de noticias de las provincias. En efecto, cuando ya estaban hechas *las capillas* de aquél *Diccionario*, se pidió al monarca se sirviese *encargar esta averiguación a los intendentes de cada provincia*, quienes habrían de enviar, *de cada medida de áridos y líquidos, un pote o tipo*. Poco a poco se fueron reuniendo listados e informes de lo que se usaba en los pueblos de algunos reinos y provincias: Extremadura y Galicia, entre otros<sup>93</sup>.

La lentitud con la que avanzaba el *DICCIONARIO GEOGRÁFICO-HISTÓRICO DE ESPAÑA* por estos años finales de la centuria se debió también a una falta de acuerdo sobre el método que los académicos habían de emplear para redactar las cédulas: *si por alfabeto general de provincias o por alfabeto general de todas las poblaciones del reyno*. En junta académica de 20 de enero de 1797, se cambió el plan establecido desde el comienzo de la obra: el *alfabeto general de todas las poblaciones del Reyno*, por el *alfabeto particular de provincias*. En marzo de 1797 se acordó restituir las cédulas de la letra A a los legajos de sus respectivas provincias, por medio de carpetas provisionales. Los académicos tardaron dos meses y medio en hacer esta operación<sup>94</sup>.

Al mismo tiempo se presentaron en junta algunas observaciones sobre la forma de organizar el trabajo. Las reflexiones de Joaquín Traggia merecieron un elogio y se repartieron *los legajos de cédulas y noticias históricas y geográficas de cada provincia entre los individuos* a quienes estaban *particularmente aplicadas*. Se leyeron las *Reglas directivas* de 1788 y se decidió simplificarlas, antes de imprimirlas, para repartir a los académicos.<sup>95</sup>

Durante unos meses se siguió trabajando sobre el método para escribir las cédulas. En junta académica de 9 de marzo de 1798 se presentaron *las Reglas directivas para la extensión de los artículos del Diccionario geográfico y la pauta o plantilla para la formación uniforme de las cédulas*. Se acordó extraer

<sup>91</sup> Biblioteca, RAH, 9/6350-6351. En el segundo legajo faltan las cédulas de las letras S-Z.

<sup>92</sup> PALAU Y DULCET, Antonio, *Manual del librero hispanoamericano*, IV, n.º 73.000. En la Biblioteca, RAH, se conservan dos ejemplares (caja 67, n.º 1406 y 14/5062). He consultado este último, que está encuadernado en pasta con papel de aguas del siglo XIX. Se hizo una edición facsímil en la colección "El Libro de Aguilar", n.º 95, Madrid, 1990.

<sup>93</sup> *Actas*, RAH, 6 de octubre, 3 y 17 de marzo y 8 de diciembre de 1797; 2 y 23 de agosto, 20 de septiembre y 11 de octubre de 1799; 14 y 21 de marzo de 1800.

<sup>94</sup> *Actas*, RAH, 20 de enero, 10 y 17 de marzo y 12 y 26 de mayo de 1797.

<sup>95</sup> *Actas*, RAH, 6 y 20 de octubre, 3, 17 y 24 de noviembre de 1797.

del Archivo de la Academia las noticias, documentos y notas relativos a la geografía de los pueblos de España y que se ordenasen por provincias para repartir a los académicos. Se dieron los últimos retoques a las *Reglas directivas*, antes de su impresión, así como la plantilla de los artículos correspondientes a una provincia, ciudad, villa, lugar, etc.<sup>96</sup>

En las elecciones de 23 de noviembre de 1798, Pedro Rodríguez Campomanes fue elegido director de la Academia. A comienzos de 1799 se volvió a impulsar el *Diccionario*. Se vio si la empresa podría ser *asequible a los medios y auxilios de la Academia*, y el censor pidió *que la junta resolviese, por votación, si se había o no de renunciar a este proyecto*; después se leyeron las *Reglas directivas* para formar las cédulas y se acordó su impresión. Se formó una junta particular del *Diccionario*, compuesta por Joaquín Traggia, Vicente González Arnao, Juan López (el hijo de Tomás López) y Manuel Abella, quien sería secretario de la misma. Se reuniría dos veces por semana –lunes y miércoles– para revisar y ordenar por provincias los materiales impresos y manuscritos guardados en la Biblioteca, y *el cuerpo de cédulas geográficas y descripciones ya extendidas, anotando por índice lo que haya y lo que falta*, y se acordó publicar las *Reglas directivas*, buscando *el medio más fácil y regular para imprimir el Diccionario*<sup>97</sup>. En las juntas generales de los viernes, Manuel Abella daba cuenta de las dos reuniones semanales celebradas por la junta particular. Sus actas, que contienen los acuerdos tomados en las reuniones y están firmadas por el secretario Manuel Abella, se copiaron en el libro titulado: *Junta para la revisión de los materiales que posee la Academia y pueden ser útiles para el Diccionario geográfico-histórico*. La primera sesión se celebró el 22 de abril de 1799 y la última está fechada el 6 de octubre de 1800<sup>98</sup>. En los *Libros de Actas de la Academia* figuran los resúmenes de los mencionados acuerdos y las opiniones de los académicos<sup>99</sup>.

La junta académica de 19 de abril de 1799 acordó examinar *los manuscritos, papeles y demás materiales* que poseía la Academia relativos al *Diccionario geográfico-histórico*, formando *índice individual* y juicio sobre su valor. Los miembros de la junta del *Diccionario* determinaron analizar:

*todos los materiales pertenecientes a un reyno para, de este modo, poder informar de lo que hai recogido o de lo que falta para completar el Diccionario de aquel reyno y, entre tanto que la junta se ocupe en revisar y censu-*

<sup>96</sup> *Actas*, RAH, 2, 9 y 26 de marzo y 13, 20 y 27 de abril de 1798.

<sup>97</sup> *Actas*, RAH, 23 de noviembre de 1798 y 12 de abril de 1799.

<sup>98</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943.

<sup>99</sup> *Actas*, RAH, 12, 19 y 26 abril y 3 de mayo de 1799.

*rar los papeles relativos a otro reino, pueda la Academia determinar lo que tubiere por conveniente para adquirir las noticias que fueren necesarias al complemento del reino cuyos papeles se hallen ya examinados. Para llevar a efecto este acuerdo, se empezó el reconocimiento del reino de Navarra y se dio principio a la lectura de un tomo en folio de 141 páginas, que se halla en la sala 3, E. 22, caj. 6, que tiene este título: Descripción histórico-geográfica de la ciudad de Tudela y de los pueblos de su merindad. Don Francisco Ramón de Larumbe, primer obispo de Tudela, remitió a la Academia esta obra con carta de 13 de enero de 1788 y dice haberla trabajado don Juan Antonio Fernández<sup>100</sup>.*

Durante los meses de abril y mayo, los informes de Manuel Abella a la junta académica revelan el deseo de sacar adelante los artículos del reino de Navarra y de las provincias vascongadas, porque este material era el más completo de todos los reunidos desde la formación del proyecto<sup>101</sup>. El mismo académico lo explicaría, tres años después, en el prólogo del primer tomo, precisando que la junta:

*reconoció escrupulosamente todos los papeles y noticias acopiadas por la Academia, halló que la parte más completa era la del reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincia de Álava. Determinó, pues, dar principio al Diccionario por estas provincias y la de Guipúzcoa<sup>102</sup>.*

Joaquín Traggia, Vicente González Arnao, Juan López, Manuel Abella y Francisco Martínez Marina asistieron regularmente a las juntas particulares del *Diccionario*<sup>103</sup>. El 14 de junio propusieron a la junta general un plan simplificado y realista para poder llevar a buen término el proyecto. De los 819 pueblos del reino de Navarra -el más completo de todos los reunidos-, había descripciones puntuales y exactas de 458 poblaciones; de los 361 pueblos que faltaban, de 217 se carecía de *la menor noticia* y de los otros 144 sólo se tenían algunas generales. Además quedaban por hacer las descripciones de cuatro monasterios del reino y algunas de montes, ríos, etc. En resumen, para poder hacer el tomo de Navarra había que escribir:

*casi la mitad de las descripciones y noticias necesarias. Si esto se verifica en un reino que es de los más completos y mejor desempeñados, por la oportunidad de residir en Pamplona un sujeto condecorado y deseoso de*

<sup>100</sup> La cita textual está tomada de la primera junta del *Diccionario* de 22 de abril de 1799. Biblioteca, RAH, 9/7943.

<sup>101</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943, *Libro de Actas de las juntas del Diccionario Geográfico*, abril y mayo de 1799.

<sup>102</sup> Prólogo, p. XXIII. La ficha bibliográfica completa se cita más adelante.

<sup>103</sup> *Actas*, RAH, 3, 10, 17, 24 y 31 mayo y 7 junio de 1799.

*complacer a la Academia, ¿qué podrá decirse de los otros reynos y provincias en donde no ha tenido estos agentes tan activos y poderosos?. Respondan por la junta los señores académicos encargados de las descripciones de otros reynos y digan si las cédulas que se les entregaron, contienen las noticias que abraza el plan del Diccionario. Esta razón bastaría, por sí sola, para dar actividad a la Academia para prestarse gustosa a las representaciones de la junta particular y para oír y determinar los artículos que va a proponerla. Pero, alléganse otras causas de tanta gravedad y consideración, que es necesario renunciar a todo sentimiento de honor, sino se procuró eficazmente el desempeño de la promesa hecha más de una vez al Rey y anunciado otras mil a la nación.*

Con esta pequeña muestra, la Academia podía calcular *el escaso acopio que tenía hecho para una obra de tanta extensión, después de 36 años de tareas y diligencias*. Los miembros de la junta del *Diccionario* no culpaban a la Corporación de estas carencias, pero argumentaban que si lo que costó *juntar todo lo que posee el cuerpo para el Diccionario, se hubiera invertido con otros métodos y dirección, podría tener los planos topográficos y las descripciones de toda la Península*. Precisamente, *el haber abrazado tantos planes lo había hecho imperfecto e impracticable*, porque comprendía *la historia antigua y moderna de cada reyno, provincia y pueblo en lo civil y eclesiástico* y se extendía *a lo natural y a las particularidades de varones ilustres, del comercio, industria, agricultura y artes*. *Observado este método en cada uno de los artículos del Diccionario, la obra sería interminable y, aun concluida –si fuera posible su conclusión– serían muy pocos los que la comprasen y menos los que la leyesen por su enorme extensión*. En definitiva, para lograr una mayor eficacia, los miembros de la junta del *Diccionario* proponían a la Academia lo siguiente:

1) Simplificar el plan de toda la obra en los términos propuestos para el reino de Navarra. En su artículo general se incluiría *la descripción topográfica, civil y eclesiástica de todo el reyno*. Le acompañaría *un breve ensayo de su historia natural, un compendio de lo civil y eclesiástico; su población, industria, comercio, agricultura y frutos*. En el artículo de *la capital y cabezas de merindad de pueblos de mucho nombre*, se haría relación de sus antigüedades, sucesos históricos, varones ilustres e historia natural, omitiendo repetir lo que ya se hubiese dicho en el artículo general y remitiéndose a los autores de mejor nota que tratasen de su historia con individualidad. En los pueblos particulares se incluiría *su caserío, vecindario, terreno, industria, sus edificios*, si mereciesen nombrarse y si hubiese alguna particularidad histórica digna de atención.

2) Que el *Diccionario* se trabajase y publicase por *secciones*. *Insistir en el empeño de publicarlo completo de toda la Península sería motivo de que la nación tuviese que esperar otros treinta años el primer tomo, no pudiéndose éste dar a luz hasta tener desempeñado el trabajo de todos los reynos y provincias. Un índice alfabético de los artículos comprendidos en los diccionarios particulares, supliría fácilmente el diccionario general.*

3) Como ya se habían reconocido los papeles de Navarra, este reino y las tres provincias vascongadas formarían el *Diccionario geográfico de la primera sección*. La segunda comprendería la corona de Aragón, que parecía *ser de las más completas*. La tercera, Castilla la Nueva y reino de Murcia. La cuarta, Castilla la Vieja. La quinta, Asturias, Galicia y Portugal. La sexta, los cuatro reinos de Andalucía. La séptima, las islas Baleares y Canarias. Sería *muy indiferente subdividir en estas siete secciones o en más, toda la Península y sus adyacentes*. De cada una se formaría un *diccionario separado*, que se publicaría conforme se fuese concluyendo.

4) *El único medio para adelantar esta obra y llevarla al deseado efecto era que la actual junta de comisión fuese permanente, encargándose ésta de formar el Diccionario en los términos formulados. Pero era necesario que la Academia la autorizase competentemente para tomar por sí cuantas medidas y determinaciones creyese oportunas al desempeño de su encargo. Esta junta permanente daría cuenta del avance de su trabajo a la Corporación en la junta general*<sup>104</sup>.

5) El secretario de esta junta seguiría correspondencia con los académicos y personas de las provincias que pudiesen colaborar en el *Diccionario*, además de atender otros encargos de la misma junta.

6) Sería *individuo de esta junta, el de la general* que estuviese encargado de las *cédulas y descripción del reyno o provincia cuyo diccionario se trabaje*. Así se verificaría que todos los individuos contribuyesen en el desempeño de la obra.

7) La junta podría celebrar cuantas sesiones extraordinarias estimase convenientes *para mejor acierto de sus trabajos*, especialmente ahora que era preciso *ocuparse en el por menor del plan y uniformidad de las cédulas*, y emplear algún escribiente si fuese necesario.

8) La junta se ocuparía de completar lo mucho que faltaba para el *Diccionario* y de *leer y examinar las cédulas que sus individuos fuesen trabajando*. Una vez aprobadas, se presentarían a la Academia para que las leyese y examinase de nuevo, si así lo estimase necesario.

---

<sup>104</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943, *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*, 14 de junio de 1799. En un informe de 27 de junio de 1800, se vuelve a describir el material reunido para Navarra.



9) La junta daría cuenta a la Academia semanalmente *de sus operaciones, estado de sus trabajos y demás artículos*, y le pediría la ayuda que necesitase.

Todas estas propuestas eran el resultado de muchas reflexiones que había hecho la junta para desempeñar su encargo y poder imprimir el *Diccionario*. Si la Academia aprobaba los artículos propuestos, la junta se comprometía a tener terminada la primera sección en poco más de seis meses y a continuar *dando cada año una de las secciones* en que se había dividido el *Diccionario general*.

En la siguiente reunión de la junta del *Diccionario* se presentaron *cinco cédulas de ciudad, villa, lugar, valle y merindad*, que habrían de servir *de norma para la extensión de otros tantos artículos de sus respectivas clases en la formación del Diccionario*<sup>105</sup>. A partir de entonces se trabajó con celo y diligencia para concluir *todos los artículos del reino de Navarra y provincias vascongadas* y, sucesivamente, *completar y abreviar esta importante obra*. Se repartió el trabajo entre los miembros de la junta: Joaquín Traggia y Manuel Abella se encargaron del reino de Navarra; Francisco Martínez Marina, de la provincia de Álava; Vicente González Arnao, del señorío de Vizcaya y Juan López, de la provincia de Guipúzcoa. Según se formaban los *artículos geográficos*, se iban leyendo en las juntas académicas.

La junta del *Diccionario* revisó el interrogatorio de Felipe II y otros que tenía la Academia. Su secretario, Manuel Abella, preparó un borrador del interrogatorio y de la *carta misiva* que había de acompañarle. La junta general le añadió algunos artículos antes de aprobar su impresión. El interrogatorio contiene 28 preguntas y lleva este título: *Noticias que desea adquirir la Real Academia de la Historia para completar el Diccionario geográfico histórico del reyno de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Guipúzcoa y Álava*. Se envió a diversas personas que, *por sus circunstancias personales o por su afición a las letras o por sus conocimientos históricos* pudiesen *contribuir al acopio de las descripciones* que faltaban de algunos pueblos<sup>106</sup>. A juzgar por los informes de la junta del *Diccionario geográfico*, las respuestas que llegaban del reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa fueron dando buenos resultados. Como muestra de su eficacia, cabe mencionar un libro manuscrito titulado *Descripción del reino de Guipúzcoa*, que reúne una nómina de las ciudades de ese reino, una descripción general de la provincia y 73 respuestas de pueblos. José Joaquín de Gomendio, autor de la noticia de la villa de Oñate, firmada el 8 de noviembre de 1799, copió delante de ella el texto del interrogatorio con su

<sup>105</sup> *Actas*, RAH, 21 de junio de 1799.

<sup>106</sup> *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*, 24 de junio y 4, 8 y 10 de julio de 1799, Biblioteca, RAH, 9/7943.

título<sup>107</sup>. Entre los colaboradores de la provincia de Guipúzcoa cabe mencionar a Bernabé Antonio de Egaña, secretario de Juntas y Diputaciones de la provincia. En carta fechada el 11 de noviembre anunciaba el envío, *con el ordinario*, de un *cajoncito* que contenía *las descripciones de los pueblos particulares y la general de la provincia de Guipúzcoa, con un plan dirigido a su mayor claridad de inteligencia*. La junta del *Diccionario geográfico* propuso a la junta general que se le nombrase académico correspondiente, junto con el P. Patricio Ramírez, monje cisterciense del monasterio de La Oliva<sup>108</sup>. La mayor parte de la información enviada por Bernabé Antonio de Egaña se encuadró en el mencionado libro manuscrito sobre Guipúzcoa: el plan o nómina de ciudades, villas y lugares, la descripción general y las particulares. Algunas descripciones están firmadas por él. Su colaboración se recuerda en el prólogo del primer tomo del *Diccionario*, al igual que la de otros personajes, como Joaquín Antonio del Camino, canónigo de la iglesia de Lugo, que trabajó eficazmente en los artículos de Guipúzcoa<sup>109</sup>.

La reciente edición de la documentación sobre la provincia de Guipúzcoa reunida por Tomás López, que conserva la Biblioteca Nacional bajo el título genérico de *Diccionario geográfico*<sup>110</sup>, y el análisis del material de Guipúzcoa acopiado por la Real Academia de la Historia para hacer su *Diccionario* me han permitido resolver algunas cuestiones sobre el contenido de ambas fuentes que, en definitiva, vienen a confirmar la hipótesis que he defendido sobre la finalidad del interrogatorio de Tomás López<sup>111</sup>.

En efecto, una parte de esa documentación del geógrafo procede del material reunido por la Academia para su *Diccionario*. Así, la nómina de ciudades de la provincia y los artículos de pueblos; algunas descripciones, como la de la villa de Guetaria hecha por el citado Bernabé Antonio de Egaña, a quien también se debe la *descripción topográfico-histórica de Guipúzcoa*, que escribió para el *Diccionario* de la Academia, según información del alcalde de Hernani a Tomás López<sup>112</sup>. Muchos documentos se hallan duplicados en

<sup>107</sup> Biblioteca, RAH, 9/5462.

<sup>108</sup> *Actas*, RAH, 29 de noviembre de 1799. Sobre Bernabé Antonio de Egaña *vid.* AYERBE IRÍBAR, María Rosa, Los Egaña, una saga de guipuzcoanos foralistas (S. XVIII-XIX), En *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 189-216. San Sebastián: Instituto de Derecho Histórico de Vasconia.

<sup>109</sup> Véase más información en el apéndice documental.

<sup>110</sup> SÁEZ GARCÍA, Juan Antonio, *Guipúzcoa en el siglo XVIII a la luz de la obra de Tomás López*, Donostia-San Sebastián: Instituto Geográfico Vasco, 2004. La cuidada edición de esta documentación está acompañada de un buen estudio a cargo de este autor. *Vid.* en especial, pp. 52-54.

<sup>111</sup> MANSO PORTO, Carmen, El interrogatorio de Tomás López: nueva hipótesis sobre su finalidad. En *Historia, clima y paisaje*. Estudios geográficos en memoria del profesor Antonio López Gómez, Universitat de València, Universidad Autónoma de Madrid, Universitat d'Alacant, 2004, pp. 175-186.

<sup>112</sup> Respuesta de 21 de noviembre de 1800, en SÁEZ GARCÍA, Juan Antonio, *Guipúzcoa en el siglo XVIII*, cit., n.º 24, pp. 164-167.

los legajos de Tomás López porque su hijo Juan se encargó de preparar los artículos de la provincia de Guipúzcoa, desde el citado reparto de la sección primera del *Diccionario*, hecho el 24 de junio de 1799, hasta el 5 de enero de 1800<sup>113</sup>. En el *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico* consta que el 11 de diciembre de 1799, Juan López leyó las voces de Zarauz, Villafraña y Rentería. El 16 del mismo mes, las de Villabona, Amasa, Arama, Adagarraga y Atrán. El 5 de enero de 1800, *por sus muchas ocupaciones*, Juan López escusó por escrito su colaboración, pidiendo se le eximiese *de la palabra que había dado de auxiliar con sus luces al desempeño de aquella obra*. Tres días después, devolvió los papeles de Bernabé Antonio de Egaña. Los demás miembros de la junta se repartieron los artículos de la provincia de Guipúzcoa. Durante esos seis meses, Juan López había tenido en su poder todo el material de esa provincia reunido por la Academia. Lo más probable es que él y su padre hubiesen hecho una copia de los mencionados textos antes de su devolución. En el legajo de Tomás López hay 22 voces, en las que se reconoce la letra de su hijo Juan. Como los originales están corregidos en la misma letra de Juan, cabe suponer que éste hubiese entregado una copia en limpio a la Academia. La pequeña diferencia que hay entre estos artículos manuscritos y el texto definitivo, publicado en el primer tomo del *Diccionario* de la Academia, se debe a correcciones de estilo, unificación de criterios y uso de abreviaturas que hicieron los miembros de la junta. Los artículos, que luego se publicaron, están firmados por ellos. Juan López no figura en ninguna voz ni tampoco se cita su colaboración en el prólogo porque sólo trabajó seis meses en esa junta. Esa diferencia de contenidos entre las voces del *Diccionario* de la Academia y las del manuscrito de Tomás López hace suponer a Sáez García que *el resultado de ambos diccionarios pudo ser, tal vez, similar, fruto de beber sus redactores en las mismas fuentes de información*. Para mostrar su parecido, este autor ordenó en dos columnas las voces de Isasondo. Al comienzo de la primera columna –la de la izquierda–, se aprecian las abreviaturas empleadas en el *Diccionario* de la Academia. Los párrafos de este artículo han sido alterados por Sáez García para adecuarlos a la ordenación que tiene el manuscrito de Tomás López<sup>114</sup>.

Entre 1799-1800, algunas personas recibieron cartas circulares con interrogatorios adjuntos de Tomás López y de la Real Academia de la Historia, en las que se les pide casi la misma información. Tomás López escribe a título particular, pero empleando la distinción de *agregado a la Secretaría de Estado*

<sup>113</sup> Hasta ahora se desconocía la participación de Juan López en el tomo primero del *Diccionario* de la Academia.

<sup>114</sup> SÁEZ GARCÍA, Juan Antonio, *Guipúzcoa en el siglo XVIII*, pp. 58-59.

para preparar una nueva edición de los mapas del reino de Navarra, del señorío de Vizcaya, de las provincias de Álava y Guipúzcoa y del Principado de Asturias. La junta del *Diccionario geográfico* de la Real Academia envía su interrogatorio para completar la información de algunos pueblos del mencionado reino, señorío y provincias, que se habían de publicar en el primer tomo del *Diccionario*, y para preparar el tomo del Principado de Asturias. De este cruce de correspondencia hay testimonio en algunas cartas de respuesta de los curas-párrocos a Tomás López y a la Real Academia de la Historia. Así, el 13 de septiembre de 1799, Juan de Vempa, arcipreste de Léniz, contesta desde Garagarza diciendo que se ausenta de su arciprestazgo, pero que por el mes de julio, Tomás López había enviado cartas circulares a las justicias de la provincia, solicitando noticias similares a las que ahora le pedía la Academia. Sugiere se acuda a Tomás López porque él habría *recibido noticias exactísimas y verdaderas de cuanto se deseaba saber*. Esta carta se leyó en la junta del *Diccionario geográfico*. Juan López, como miembro de ella, estaba presente. Según se lee en las *Actas de la Academia*, el *extraordinario silencio* de Tomás López, a pesar de haber oído, en sus sesiones de la Academia, las *exquisitas diligencias que la junta practicaba para adquirir las descripciones de la provincia de Guipúzcoa*, sorprendió a sus miembros y se acordó, solicitarle esas noticias para hacer una copia. En su carta de respuesta, Tomás López reconocía ser *verdad que tenía pedidas algunas descripciones*, en total 18, de las que sólo había recibido contestación de Deva, Cestona, Villafranca y Rentería, y que se las entregaría a su hijo Juan<sup>115</sup>. Unos meses después, Juan López excusaba su participación en la junta del *Diccionario*. A este momento corresponde otro testimonio ilustrativo de la desvinculación de Tomás y Juan López del *Diccionario* de la Academia.

Los fondos cartográficos custodiados en la Secretaría de Estado eran valiosos y fiables, porque muchos se hicieron con criterios científicos y fueron levantados sobre el terreno, como los de las cordilleras de los Pirineos de Navarra. La junta del *Diccionario* creyó conveniente solicitar el préstamo de algunos mapas para publicar en la primera sección, porque consideraba que esta obra *saldría defectuosa sino fuese acompañada de unos mapas puntuales y exactos*, que tendrían que estar levantados sobre el terreno. La Corporación sufragaría *los gastos del grabado*, aunque acordó no cursar la solicitud hasta la terminación de esa sección<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943. *Libro de las Actas de las juntas del Diccionario geográfico*, 18 y 25 de septiembre de 1799.

<sup>116</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943, *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*, 22 de enero de 1800; *Actas*, RAH, 24 de enero de 1800.

El 29 de noviembre de 1799, Manuel Abella presentó los gastos ordinarios y extraordinarios producidos el último semestre en los trabajos del *Diccionario*. Se vieron entonces las dificultades económicas para satisfacer el pago del último semestre a los asistentes a las juntas particulares, cuyo importe era de 6.060 reales de vellón, y el del rol general del cuerpo, que ascendía a 16.000 reales de vellón. Durante todo el año de 1800 se sufrió esa falta de fondos. A pesar de todo, la sección del reino de Navarra y provincias vascongadas se hallaba muy adelantada: unas mil cédulas estaban *puestas en limpio*<sup>117</sup>. El primer secretario de Estado, Mariano Luis de Urquijo ofreció ayudar a la Academia para que pudiese continuar sus trabajos literarios. La Corporación, agradecida, le concedió el título de académico honorario. Se lo entregó personalmente, en Aranjuez, el secretario Antonio de Capmany, con un ejemplar del tercer tomo de las *Memorias* de la Academia. El ministro manifestó su agradecimiento y disposición para *favorecer al cuerpo, sacándole del apuro y penuria* en que se encontraban *sus fondos en las actuales circunstancias*<sup>118</sup>. El 21 de mayo de 1800, la junta del *Diccionario* hizo una propuesta a la Academia dirigida a su director en varios artículos, en la que exponía que *el estado actual de los caudales* no permitía *continuar la obra* y, deseando que ésta se llevase a efecto, planteaba lo siguiente:

Artículo 1) Que la junta continuase *sus trabajos hasta concluir el Diccionario del reyno de Navarra y provincias vascongadas, que comprenderá la sección primera; y el de los reinos de Aragón y Valencia y Principado de Cataluña, que será la segunda sección, imprimiéndolas a sus respectivos tiempos.*

Artículo 2) La junta no percibiría asistencias desde primeros de junio y adelantaría los gastos de correo, papel, etc.

Artículo 3) La junta se encargaría de buscar persona que adelantase *todo lo necesario para la impresión del Diccionario de Navarra y provincias vascongadas, que está para concluirse, y para el siguiente de Aragón, Valencia y Cataluña.*

Artículo 4) La junta cumpliría *todos estos artículos bajo las condiciones siguientes:*

1) *Será de su elección la del impresor y demás medios relativos a toda la economía de la impresión.*

2) *La Academia se constituirá responsable de todos los caudales que se adelanten para las impresiones de ambos diccionarios, en el caso de que éstas no dieran productos para cubrirlo a los plazos estipulados en las contratas, las cuales se harán en su nombre.*

<sup>117</sup> Actas, RAH, 4 de abril, 16 y 23 de mayo y 20 de junio de 1800.

<sup>118</sup> Actas, RAH, 6 y 20 de junio de 1800.

3) *Deberán incluirse entre los gastos de impresión todos los que la junta haya suplido en papel, correo y amanuense, de que se llebará cuenta formal y justificada.*

4) *La Academia percibirá la mitad de las utilidades de ambas impresiones, rebajados los gastos de ellas y los que contiene el artículo antecedente; y la otra mitad será a beneficio de la junta, en recompensa de sus trabajos.*

En caso de que la Academia no estuviese de acuerdo con esta propuesta, la junta ofrecía:

*continuar sus trabajos hasta concluir los diccionarios de Navarra y provincias vascongadas, de Aragón, Valencia y Cataluña, sin percibir asistencias algunas, imprimiéndolos de su cuenta y riesgo, sin desembolso ni responsabilidad alguna de la Academia; debiendo ser, por consiguiente, a beneficio de la junta toda la utilidad, si la hubiere, de la primera impresión, quedando la obra en la propiedad del cuerpo para las reimpressiones que en adelante quisiere hacer. En qualquiera de las dos proposiciones, será de la inspección de la Academia la parte literaria y a ella se le dará cuenta semanalmente, como se practica ahora, de las sesiones y acuerdos de la junta, a la cual debería auxiliar, en quanto corresponde a dicha parte literaria, para que la obra salga con la perfección correspondiente a la dignidad y honor del cuerpo.*

El documento está firmado por los cuatro miembros de la junta del *Diccionario*: Joaquín Traggia, Francisco Martínez Marina, Vicente González Arnao y Manuel Abella<sup>119</sup>.

Muchos académicos no aceptaron la propuesta. La crisis económica que venía padeciendo la Corporación contribuyó al desacuerdo entre sus miembros, durante más de un mes, sobre el modo de publicar el *Diccionario*.

El 23 de junio de 1800, la junta de Geografía deliberó sobre esta cuestión. Enterada de las disputas que concurrían en la Academia sobre la publicación de la obra, *pese a la ventajosa proposición que se le hizo por escrito sobre ambos artículos*, acordó hacer una relación de lo ocurrido desde la formación de la junta y manifestarle que su deseo había sido el de haber correspondido dignamente a la confianza del cuerpo. El escrito de representación se leyó en junta del viernes 27 de junio de 1800. En primer lugar se hace una *sumaria relación de las adquisiciones de la junta*, que por sí sola justificaba *su celo y trabajos en obsequio del Diccionario*, porque durante un año había *recogido y juntado más materiales que la Academia en más de 30 años*. Luego informa que el *Diccionario* se podría

<sup>119</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943, *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*.

*imprimir dentro de poquísimo tiempo*, porque la junta continuaba celebrando sesiones para terminar los artículos que faltaban. La Academia, deseosa de publicar *una obra tan útil y, conociendo que el estado de sus caudales no permitía costear ni las asistencias de las juntas ni los gastos de continuación y mucho menos de impresión*, encargó a la mencionada junta que propusiese los medios *más fáciles para ambos efectos*. Ésta, deseosa de corresponder a su confianza, *creyó hacerle un señalado servicio* con aquella propuesta, que la Academia aprobó *casi unánimemente*. Después, el secretario Antonio de Capmany ofreció *presentar un proyecto mucho más ventajoso a los intereses del cuerpo*. Como al parecer, éste resultaba más favorable para el impresor Gabriel Sancha que para la Academia, la junta del *Diccionario* pidió se revisase su propuesta sobre la publicación de la obra<sup>120</sup>. La junta académica acordó que la Corporación se ocupase de los gastos de la junta del *Diccionario* y de la impresión de la primera sección, *por ser empresa propia suya*<sup>121</sup>. A partir de entonces, en el *Libro de Actas de las juntas del Diccionario* no se vuelve a mencionar esta cuestión. Únicamente se trata de la recepción de las descripciones de los pueblos que faltaban para acabar de redactar las cédulas del *Diccionario del reino de Navarra y provincias vascongadas*.

En otra sesión académica se leyó una Real orden de 22 de julio comunicada por el ministro. El Rey quería información sobre *la necesidad y utilidad* de la obra, el estado en que se hallaba actualmente y las razones por las que no se publicaban las partes que estuviesen terminadas<sup>122</sup>. La Academia le expuso sus argumentos sobre la necesidad de su publicación, empezando por el tomo del reino de Navarra y provincias vascongadas<sup>123</sup>. El ministro Mariano Luis de Urquijo medió para que el monarca asignase a la Academia una dotación anual de 60.000 reales de vellón. Esta cantidad era la misma que se había destinado a sufragar los gastos del viaje literario de José Cornide a Portugal. Cuando éste terminase su comisión, la Academia empezaría a recibir esa misma pensión con carácter perpetuo<sup>124</sup>.

Por Real orden de 15 de noviembre, se autorizaba a la Academia a proseguir la obra del *Diccionario hasta su total conclusión y publicación*, pero sería *la junta particular, creada a este fin*, la que se encargaría de esta empresa, *sin quedar a la Academia responsabilidad alguna ni obligación de prestar a la junta otros auxilios que los literarios que pudiera necesitar*<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> Biblioteca, RAH, 9/7943, *Libro de Actas de las juntas del Diccionario geográfico*. El documento de representación copiado en el acta de este libro ocupa 11 folios.

<sup>121</sup> *Actas*, RAH, 27 de junio de 1800.

<sup>122</sup> *Actas*, RAH, 25 de julio de 1800.

<sup>123</sup> *Actas*, RAH, 22 de agosto de 1800.

<sup>124</sup> *Actas*, RAH, 5 de septiembre de 1800.

<sup>125</sup> *Actas*, RAH, 21 de noviembre de 1800.

Los miembros de la junta del *Diccionario geográfico* trabajaron con intensidad para terminar los dos tomos de la sección primera. El 21 de abril de 1801, en la junta general se acordó que el *Diccionario* saliese en nombre de la Academia y se escribiese un prólogo. A los pocos días, Francisco Martínez Marina presentó unos *quadernos de capillas del primer tomo*. Al mismo tiempo se terminaron los artículos que faltaban del reino de Navarra. En menos de un año estaban concluidos los dos tomos de la primera sección bajo el título: *Diccionario geográfico-histórico de España por la Real Academia de la Historia. Sección I. Comprehende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya, y provincias de Álava y Guipúzcoa*. El 19 de febrero de 1802 se comunicó a la junta académica que los miembros de la junta de Geografía deseaban que ésta oyese el prólogo que se había extendido para su aprobación. Lo leyó su autor, Manuel Abella, en esta y en la siguiente sesión, y se aceptó *con algunas observaciones*<sup>126</sup>. En otra reunión se informó que el director Francisco Martínez Marina y el secretario de la junta del *Diccionario* Manuel Abella habían entregado a los Reyes los dos tomos de la sección primera, con encuadernación especial. Además se presentaron quince ejemplares para los académicos *en papel regular y encuadernados en pasta*; y dos *en papel grande: uno para la Biblioteca de la Academia y otro para la Academia Española*. Finalmente se acordó enviar ejemplares al Rey de Etruria, a la Academia de San Fernando y al Instituto Nacional de Francia<sup>127</sup>.

En el prólogo, Manuel Abella hace una síntesis de los conocimientos histórico-geográficos y cartográficos en España desde la antigüedad hasta el momento en que la Academia escribía su *Diccionario*. Dedicó un apartado especial a los avances producidos durante el reinado de los Borbones: Felipe V, Carlos III y Carlos IV, destacando *los continuos desvelos del gobierno para promover los adelantamientos de la geografía*. Se reconocen los logros de muchos académicos en el conocimiento de la geografía antigua, en la que se ocupaba la Academia desde 1740, cuando se concibió la idea de hacer un diccionario. Desde entonces se hicieron estudios sobre geografía antigua, que se publicaron en los tomos de las *Memorias de la Real Academia de la Historia*. A continuación se ofrece un balance del trabajo hecho en el *Diccionario geográfico-histórico de España* a partir del impulso dado por Campomanes en 1772, remitiendo a la *Noticia histórica de la Academia*, publicada en el primer tomo de las *Memorias* (1795). La segunda parte del prólogo ya se refiere a la actuación de la junta particular formada en 1799. Se explica el contenido de las

<sup>126</sup> *Actas*, RAH, 19 y 24 de febrero de 1802.

<sup>127</sup> *Actas*, RAH, 19 de marzo de 1802. Por la encuadernación de todos estos ejemplares, la Academia pagó 1532 reales de vellón (*Actas*, RAH, 2 de abril de 1802).



cédulas y el reparto de éstas entre los cuatro académicos miembros de la junta. Se espera que el público, una vez vistos *los nobles fines para que la Academia pide noticias*, remita *las descripciones con toda puntualidad* para completar y mejorar los demás tomos. Después se hace una especial mención de agradecimiento a todas las personas que colaboraron del reino de Navarra, del señorío de Vizcaya y de las provincias de Álava y Guipúzcoa, respondiendo a los oficios e interrogatorios remitidos por el secretario de la junta particular para poder escribir los artículos que ahora se publicaban. El prólogo termina animando a las personas a que faciliten noticias para continuar la publicación de las demás secciones. Por este medio, la Academia vería cumplidos sus deseos y los colaboradores tendrían *la gloria de ser útiles a la patria*<sup>128</sup>. Manuel Abejlla, que entonces era académico supernumerario, pasó a la categoría de numerario<sup>129</sup>.

Como ha señalado Gonzalo Anes en el estudio introductorio a la edición digital de esta sección primera del *Diccionario*, los académicos que trabajaron en ella *sabían que presentaban al público una obra de gran utilidad, digna de "una gran nación", como era la España de entonces*<sup>130</sup>. En tres años (1799-1802) se pudo sacar adelante esta primera sección: la que tenía mayor información, en comparación con la de los demás reinos y provincias de España. Gracias a los desvelos de la junta particular y a la ejemplar colaboración de los corresponsales del reino de Navarra y provincias vascongadas, que respondieron al interrogatorio de la Academia y completaron el material de trabajo que faltaba, se pudieron escribir los artículos con eficacia y rapidez.

---

<sup>128</sup> De la sección primera se hicieron varias ediciones facsímiles: la de la Gran Enciclopedia Vasca (1968), a cargo de José María Martín de Retana, con prólogo suyo, Bilbao, 1968. La Fundación Histórica Tavera, en CD-Rom, en *Historia de España en sus regiones históricas*, Madrid, 1998, serie IV, vol. 13. La editorial Maxtor, Valladolid, 2003. La Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia en CD-Rom: edición digital y base de datos interactiva, coordinada por Roldán JIMENO ARANGUREN y Virginia TAMAYO SALABERRIA, con estudios de Gonzalo ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, *El Diccionario en la trayectoria del trabajo científico de la Academia*; Gregorio MONREAL ZIA, Posibles motivaciones, *modus operandi* y autores y colaboradores del Diccionario; Roldán GIMENO ARANGUREN y Virginia TAMAYO SALABERRIA, La idea original de 1799 y las características de la edición digital del Diccionario (citado al principio). Mi agradecimiento a la profesora Dra. Virginia Tamayo, que tuvo la gentileza de enviar ejemplares de esta edición para la Real Academia de la Historia. Gracias a su eficacia, pude consultarla antes de entregar a la imprenta el estudio que dedico al *Diccionario* en la segunda parte del libro LÓPEZ GÓMEZ Antonio y MANSO PORTO Carmen, *Cartografía histórica del siglo XVIII. Tomás López en la Real Academia de la Historia* (en prensa). Otro reciente y valioso estudio general sobre el *Diccionario* de la Academia se debe a Fernando ARROYO ILERA, El Diccionario Geográfico de la Real Academia de la Historia: una obra frustrada de la ilustración española. En *Estudios Geográficos*, LCIV, n.º 253 (2003), pp. 539-578.

<sup>129</sup> *Actas*, RAH, 14 de julio de 1802.

<sup>130</sup> ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, *El Diccionario en la trayectoria del trabajo científico de la Academia*, p. 17.

En los estudios de Gregorio Monreal Zia y, especialmente, en el de Roldán Jimeno Aranguren y Virginia Tamayo Salaberria, a la mencionada edición digital de esta primera sección del *Diccionario* se reseñan las opiniones de varios historiadores sobre la intencionalidad política del monarca y de la propia Academia de iniciar la publicación del *Diccionario* con los dos tomos dedicados al reino de Navarra y provincias vascongadas, entre todos los reinos y provincias de España. Allí se comenta que:

*la idea original de la realización del Diccionario data de la creación de la Academia en 1738, pero habrá que esperar a 1799, es decir, cuatro años después de finalizada la guerra de la Convención que propició la actitud gubernamental favorable a la supresión del sistema aduanero vasco, para que se cree una junta particular que fue quien le dio el impulso definitivo.*

Luego se puntualiza que *en este marco, el proyecto del Diccionario de la Real Academia comenzó por la mencionada sección*<sup>131</sup>. A la luz de la documentación que posee la Academia y que se ha analizado minuciosamente para describir la evolución del *Diccionario geográfico*, no parece convincente esta hipótesis, pues en ella no se alude a estas cuestiones. Desde los inicios del proyecto, la Real Academia de la Historia quiso hacer un diccionario general alfabético. Durante muchos años, trabajó en la confección de los artículos de la letra A de todo el territorio español. Sin embargo, el 20 de enero de 1797 se planteó la necesidad de cambiar al método alfabético por reinos y provincias, porque éste sería el más eficaz para el avance de la obra. Se dio la circunstancia de que al formarse la junta particular del *Diccionario* y reunirse toda la documentación en una sala de trabajo, los miembros de esa junta valoraron el material que había de los distintos reinos y provincias de España. El reino de Navarra, el señorío de Vizcaya y la provincia de Álava eran los más completos. Muchos colaboradores, que se mencionan en el prólogo de la edición, enviaron materiales a partir de 1785. El *Diccionario* se organizó entonces por secciones. En la primera se incluyeron el mencionado reino de Navarra, señorío de Vizcaya y las provincias de Álava y Guipúzcoa. Ésta es la razón fundamental que llevó a la Academia a iniciar la publicación con esta primera sección.

<sup>131</sup> JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALABERRIA, Virginia, La idea original de 1799 y las características de la edición digital del Diccionario, cit., pp. 29-30. Cuando recibí un ejemplar de esta edición, estaba terminando un trabajo de investigación sobre el *Diccionario geográfico-histórico de España* para publicar en un capítulo del libro LÓPEZ GÓMEZ, ANTONIO Y MANSO PORTO, CARMEN, *Cartografía histórica del siglo XVIII*. Antes de entregar el original a la imprenta, me fue posible añadirle una nota sobre esa edición y revisar y reelaborar este trabajo para publicarlo en *Iura Vasconiae*, como se explica al principio.

Pese a todos los esfuerzos, la guerra de 1808-1814 interrumpió los trabajos del *Diccionario* de la Academia. Una vez superadas las dificultades políticas por las que atravesó España durante los primeros decenios del siglo XIX, se pudo hacer un diccionario geográfico completo. El primero, del académico numerario Sebastián de Miñano, *Diccionario geográfico-estadístico de España y Portugal*, fue publicado en Madrid, entre 1826 y 1828. En el prólogo, Miñano explica su primer proyecto de hacer un *Diccionario Universal*, pero la propia Academia, al admitirle en el número de sus individuos, le había insinuado que lo redujese a la *Península española*. La experiencia de la Academia fue para él un gran estímulo y se volcó en la preparación del *Diccionario*. Contó con la ayuda de muchos corresponsales, que menciona en el texto, al igual que las fuentes manejadas. La Real Academia le prestó su colaboración, especialmente el director Martín Fernández Navarrete y el censor Agustín Ceán Bermúdez<sup>132</sup>.

Durante el reinado de Isabel II, circunstancias más favorables permitieron a Pascual Madoz sacar a luz su *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar* (1845-1850), que había de ser el más completo de todos los publicados. En palabras de Gonzalo Anes, *es obra hecha con exactitud y rigor científico, no superada, ni siquiera igualada, hasta el presente. Es un monumento que engrandece el reinado de Isabel II, y que muestra hasta qué altos niveles de colaboración científica y técnica se llegó, en los años centrales del siglo XIX*<sup>133</sup>.

A estos diccionarios siguió el *Diccionario geográfico-histórico de España por la Real Academia de la Historia. Sección II. Comprende la Rioja o toda la provincia de Logroño y algunos pueblos de la de Burgos*, escrito por el académico Ángel Casimiro de Govantes (Madrid, 1846). El director de la Academia, Francisco Martínez Marina, dejó bastante avanzado el *Diccionario de Asturias*, que habría de formar parte de la tercera sección del *Diccionario geográfico histórico de España*<sup>134</sup>. Lamentablemente, las demás secciones quedaron sin publicar.

<sup>132</sup> MIÑANO, Sebastián de, *Diccionario geográfico-estadístico de España y Portugal*, Madrid: Imprenta de Pierart-Peralta, 1826-1828, 11 tomos.

<sup>133</sup> ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, coordinador, *Economía, Sociedad, Política y Cultura en la España de Isabel II*, Exposición, Madrid: Real Academia de la Historia, 2004, ficha 45, pp. 93-96.

<sup>134</sup> Los documentos para la formación del tomo del Principado de Asturias se conservan en siete legajos (Biblioteca, RAH, 9/6032-6038). Véase *El Diccionario geográfico histórico de Asturias*, dirigido por el Dr. Don Francisco MARTÍNEZ MARINA, bajo el patrocinio de la Real Academia de la Historia. Compose la Sección III del *Diccionario Geográfico Histórico de España*, que emprendió tan ilustre Cuerpo, Tomo I, *Génesis y Colaboradores* por José Luis PÉREZ DE CASTRO. Aportación del Ilmo. Sr. D. José María González del Valle y Herrero, marqués de la Vega de Anzo, al Instituto de Estudios Asturianos, Madrid: Diputación de Asturias, Instituto de Estudios Asturianos, 1959.

A lo largo de estas páginas dedicadas a la gestación y formación del *Diccionario* se aprecia el gran esfuerzo que hicieron un grupo de académicos, durante más de sesenta años, para poder dar a luz esta magna obra. Ese esfuerzo dio unos resultados extraordinarios en cuanto al acopio de materiales. Gracias a los desvelos de sus miembros, la Real Academia de la Historia hoy es propietaria de una valiosa colección de documentos manuscritos, libros impresos, atlas, mapas, dibujos, estampas y piezas artísticas y arqueológicas. Precisamente esa idea de globalidad, que en parte contribuyó al retraso y a la interrupción del *Diccionario*, favoreció, sin embargo, la reunión numerosos documentos y objetos de diversas disciplinas relacionadas con la Geografía y la Historia (Epigrafía, Numismática, Arqueología, Arte, etc.) y con el mismo contenido del *Diccionario*, concebido como una obra enciclopédica. Los fondos más importantes que se manejaron para hacer la sección primera se reseñan a continuación en un apéndice documental.

**Apéndice documental: Material histórico y geográfico reunido por la Real Academia de la Historia para la Sección I: Reino de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa, del Diccionario geográfico-histórico de España**

- *Libros de las Actas de la Real Academia de la Historia*, Libros I-XIII (Archivo Secretaría, RAH; en adelante se cita: (Actas, RAH)).

- *Acuerdos celebrados por la Academia desde el año de 1766 relativos al Diccionario geográfico*. Concluye el 3 de agosto de 1787. Libro manuscrito (Acuerdos, RAH). Se presentó encuadrado en la junta de 23 de septiembre 1785 (Actas, RAH; Biblioteca, RAH, 11/8221). Su contenido se comentó en junta del *Diccionario* de 3 de junio de 1799. En el inventario del Archivo figura como legajo 13 (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

- *Junta para la revisión de los materiales que posee la Academia y pueden ser útiles para el Diccionario geográfico-histórico*. Libro de Actas de la junta del *Diccionario geográfico*. Manuscrito, del 22 de abril de 1799 al 6 de octubre de 1800 (Biblioteca, RAH, 9/7943).

- *Noticias que desea adquirir la Real Academia de la Historia para completar el Diccionario geográfico-histórico del reyno de Navarra, señorío de Vizcaya y provincias de Guipúzcoa y Álava*. Interrogatorio (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

- *Annales del Reyno de Navarra*, compuestos por José de Moret S.I. En Pamplona, en la Imprenta de Martín Gregorio de Zabala, 1684-1715, tomos I-VII. Campomanes regaló un ejemplar en junta de 16 de septiembre de 1785 (Actas, RAH; Biblioteca, 5/2356-2362).

- *Compendio histórico de la provincia de Guipúzcoa*, por el D.<sup>r</sup> Ysasti. En junta del *Diccionario* de 5 de agosto de 1799, se leyó una carta de Joaquín Antonio del Camino, canónigo de Lugo, en la que daba noticia de la existencia, en la Real Biblioteca, de esta obra manuscrita, que podría ser de alguna utilidad para el *Diccionario*. La Academia comisionó a Juan López para que comprobase la conservación de esa obra. En la junta del *Diccionario* de 12 de agosto, Juan López dio cuenta de su reconocimiento, cuyo objeto principal es la parte genealógica de las familias de Guipúzcoa. Y asimismo había hallado, entre los manuscritos de la misma Real Biblioteca, otro nobiliario de las familias de dicha provincia, y que en él se habla de las armas de sus villas y lugares; de los cuales espera poder sacar tal qual noticia para el *Diccionario* (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

– *Descripción física, civil y natural de los montes Pirineos*, escrita por José Cornide en 1795. Divide en tres partes. La primera trata de su estado antiguo. La segunda de la edad media y la tercera del estado moderno. *La copia de esta descripción, a la qual, según manifiesta el S.<sup>r</sup> Cornide en la introducción deve acompañar un mapa formado por los de Rousel, Samson y S.<sup>r</sup> López mayor, no está completa. Contiene, sin embargo, las dos primeras partes y de la tercera hasta el capítulo 10 y, según parece, no es mucho lo que puede faltar.* Termina diciendo que *es obra digna de su laborioso autor y del aprecio de la junta* (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943). En la Biblioteca se conserva el manuscrito titulado *Descripción e historia natural del Pirineo*, legajo en folio (9/5659).

– *Descripción histórico-geográfica de la ciudad de Tudela y de los pueblos de su merindad*. Un tomo en folio, 141 páginas, localizado en la Biblioteca (Sala 2, E. 22, caj. 6) y leído en junta del *Diccionario* de 22 de abril de 1799. Lo había trabajado Juan Antonio Fernández. El 13 de enero de 1788 lo envió a la Academia Francisco Ramón de Larumbe, primer obispo de Tudela. La cita textual está tomada de la primera junta del *Diccionario* (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

– *Descripción del reino de Guipúzcoa*, que reúne una nómina de las ciudades, una descripción general de la provincia y 73 respuestas de pueblos. Desde 1785 se fueron recibiendo noticias sobre Guipúzcoa. En junta del *Diccionario* de 26 de junio de 1799, se informaba que no se habían hallado *papeles algunos pertenecientes a la provincia de Guipúzcoa, haciéndose ésta muy reparable y digna de la atención de la Academia*, porque en una carta del citado Bernabé Antonio de Egaña (Tolosa, 5 de marzo de 1787), decía que *después de la muerte de su padre se había dedicado con el mayor esmero a coordinar, añadir y retocar las noticias geográficas remitidas por los pueblos de la provincia, los cuales enriquecería con las que había hallado en el Archivo y Secretaría de la misma, que estaba sirviendo*. Como en junta del *Diccionario* de primero de julio de ese año *resultaba faltar el tomo en folio de la descripción de esa provincia, remitida por D. Bernabé Antonio de Egaña, se reconocieron los recibos de los señores académicos, por si estaba con otros papeles en poder de alguno; y se halló uno del S.<sup>r</sup> Sánchez, que dice tener los pertenecientes a las tres provincias, y se encargó al escribiente que los reclamase*. En junta del *Diccionario* de 17 de julio, se acordó escribir a Bernabé Antonio de Egaña, secretario de la Diputación de Guipúzcoa, para pedirle copia de la descripción que había remitido de esa provincia. En junta del *Diccionario* de 4 de septiembre se leyó una carta de Bernabé Antonio de Egaña en la que dice *está concluyendo la descripción general de la provincia de Guipúzcoa y que tiene copiadas de buena letra las particulares de sus pueblos*. La junta, agra-

decida por *el interés que tomaba en el mejor desempeño del Diccionario geográfico*, le comunicó que, una vez remitido su trabajo, la Academia *trataría de condecorarle con el título de académico correspondiente*. En la junta del *Diccionario* de 30 de octubre se leyó otra carta de Bernabé Antonio de Egaña en la que decía tener terminadas las descripciones y que las remitiría en la primera ocasión. En la reunión de 6 de noviembre se acordó pedirle que las enviase *con el conductor de la balija, por ser mucha la falta que hacen para adelantar la obra del Diccionario*. En carta de 11 de noviembre de 1799, leída en junta del *Diccionario* de 18 de noviembre, Bernabé Antonio de Egaña anunciaba el envío, *con el ordinario, de un cajoncito que contenía las descripciones de los pueblos particulares y la general de la provincia de Guipúzcoa, con un plan dirigido a su mayor claridad de inteligencia*. Esta documentación fue examinada por la junta del *Diccionario* y en la reunión de 27 de noviembre se informó que las descripciones *estaban formadas con mucha exactitud y puntualidad, con lo cual acordó recomendar a la Academia que nombrase académico correspondiente a su autor* (*Actas*, RAH, 14 de enero de 1785; 21 de julio de 1786 y 29 de noviembre de 1799; Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943). Los documentos se encuadernaron en un volumen (Biblioteca, RAH, 9/5462).

– *Documentos históricos y geográficos del reino de Navarra*. Ms. encuadernado en un volumen. A él se unió un *Estado impreso de la actual población del reyno de Navarra, por edades, sexos y clases*, ejecutado por disposición del Consejo de Navarra y enviado por Domingo Fernández Campomanes, académico honorario (*Actas*, RAH, 5 de octubre de 1787). En junta del *Diccionario* de 24 de abril de 1799 se reconoció “un tomo en folio que está en la sala 2.<sup>a</sup> E. 22, caj. 2, que tiene este título: Documentos y vecindario del reyno de Navarra, copiados de orden del S.<sup>r</sup> D. Domingo del Riego y Campomanes, académico correspondiente, y remitidos por él mismo a la Academia. La obra se divide en dos partes: la primera comprende los documentos puramente históricos y la segunda los pertenecientes a la población y vecindario de Navarra. *Para poder formar con mayor facilidad la noticia y juicio de los papeles sueltos relativos a la descripción geográfico-histórica del reyno de Navarra, que estaban reunidos en un gran legajo*, en junta del *Diccionario* de primero de mayo de 1799, se determinó separarlos y distribuirlos por merindades” (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943). En la de 28 de mayo se presentó un listado de los pueblos que no tenían “descripción” de las ocho merindades del reino. Las *Descripciones del reino de Navarra* se conservan en 3 tomos encuadernados (Biblioteca, RAH, 9/5457-5459).

– *Documentos y materiales para escribir la historia de la provincia de Guipúzcoa*, por don Fausto María del Corral y Aguirre, caballero residente en

Zaráuz. Copiados por Joaquín Antonio del Camino, canónigo de Lugo, en el Archivo de San Sebastián, que *arregló* entre 1790-1791. En junta del *Diccionario* de 10 de julio de 1799 se acordó escribir a *dichos sujetos remitiéndoles interrogatorios y nota de los pueblos cuyas descripciones faltaban*. En junta del *Diccionario* de 30 de octubre, se informó que la Academia no había recibido contestación y que Bernabé Antonio de Egaña también escribió a dichos alcaldes, pidiéndoles la historia de aquella ciudad (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

– *Historia civil y eclesiástica de la ciudad de San Sebastián*, por Joaquín Antonio del Camino, canónigo de la catedral de Lugo. En junta del *Diccionario* de 5 de agosto de 1799 se leyó una carta suya, en la que decía tener *trabajada esta obra en dos tomos, bastante crecidos, y dispuesta con presencia de innumerables documentos de su Archivo, que serviría de mucho para llenar los deseos de la Academia*. Con tal motivo se acordó pedir al ayuntamiento esta obra. Como Bernabé Antonio de Egaña no tenía noticia de ella, recomienda a la Academia que escriba a José Santiago de Claesens y Tadeo Luis de Monzón, alcaldes de San Sebastián, y que él, por su parte, haría otras diligencias para saber de su paradero (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

– *Historia eclesiástica de la provincia de Álava*, escrita por D.<sup>n</sup> Josef Joaquín de Landázuri, impresa en Pamplona. En junta del *Diccionario* de 4 de septiembre de 1799 se encargó su compra a Manuel Abella (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

– *Historia general de Vizcaya*, escrita y enviada por Juan Ramón de Yturriza. Ms. Con pequeños mapas. En junta del *Diccionario* de 26 de junio de 1799 se informó que se le había entregado *un tomo en folio manuscrito de la historia civil del señorío de Vizcaya, remitida por Juan Ramón de Yturriza y Zabala, y en papeles separados, las noticias y mapas del origen y curso de los ríos de aquel señorío, obra del mismo Yturriza* (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943). Editada por el P. Fidel Fita en 1884. Este material se empleó para hacer las cédulas de los dos primeros tomos del *Diccionario*. (*Actas*, RAH, 23 de junio, 28 de julio y 11 de agosto de 1786; Biblioteca, RAH, 9/5577, 13/3133).

– *Historia de las tres provincias vascongadas*, por José de Landázuri. Cuatro tomos manuscritos en folio. En junta del *Diccionario* de 26 de junio de 1799 se informó de su localización en la Academia. En la de primero de julio, el escribiente Gregorio Vázquez *presentó un gran legajo de papeles que dixo haber recogido del S.<sup>r</sup> Celada y, hecho su reconocimiento, resultó ser el tomo*



VII de la *Historia de las tres provincias vascongadas*. En la junta del *Diccionario* de 12 de agosto de 1799 se determinó pedir a Bernabé Antonio de Egaña *noticias de las obras de D<sup>n</sup>. Josef Joaquín de Landázuri para ver si se podían completar los tomos que faltan en la Academia y que, según manifiesta su autor, contienen las descripciones geográfico-históricas de todos los pueblos de las provincias de Álava y Guipúzcoa*. En junta del *Diccionario* de 4 de septiembre de 1799 se leyó una carta de Bernabé Antonio de Egaña, en la que decía ignorar el paradero de esta historia. Hacía unos doce años, su autor la había presentado a examen de dos caballeros del país, los cuales dixeron debía copiarse, por estar de letra casi ilegible, devolviéndose a su autor. Ahora, Landázuri intentaba publicar su obra (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943). En la Biblioteca se conservan cuatro libros manuscritos de Joaquín José de Landázuri y Romarate, que forman parte de la *Historia del ylustre país vascongado*. El tomo primero trata de generalidades geográficas e históricas. Delante de la portada, en la hoja de guardas lleva una nota autógrafa del escribiente Gregorio Vázquez y Espina: *Por Joaquín Joseph de Landázuri y Romarate, según consta en las advertencias previas a la historia particular de Álava, que acompañan en un quaderno suelto. Los encontré en el almacén de la Academia cubiertos de polvo y de porquería. Madrid, 3 de junio de 1799. G. Vázquez y Espina* (rubricado). En la portada figura el título: *Historia del ylustre país vascongado*, tomo primero (9/5463). El tomo segundo comprende la *Historia de la provincia de Álava* (9/-5464). El tomo VII se refiere a la *Historia de la provincia de Guipúzcoa*, 2 volúmenes en folio (Biblioteca, RAH, 9/5460-5461). Los cuatro libros de la *Historia del ylustre país vascongado* llevan encuadernación de época. En la Biblioteca hay un ejemplar impreso del tomo segundo de la *Historia civil de la provincia de Álava deducida de autores originales y documentos auténticos*, en Vitoria, por Baltasar Manteli, 1798 (15-8-4/5). En junta del *Diccionario* de 30 de septiembre de 1799 se acordó comprar *Compendios históricos de la ciudad y villas de la provincia de Álava*, recopilados de los documentos de sus archivos y de otros del reyno, publicado por Joaquín Josef de Landázuri en Pamplona, 1798, *por ser muy útil para el Diccionario geográfico* (*Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, RAH, 9/7943). En la Biblioteca se guardan dos colecciones con encuadernación en pergamino (5/2541 y 13/3613).

– *Noticias de geografía e historia del señorío de Vizcaya*, por Manuel de Aguirre. Ms. (*Actas*, RAH, 16 de diciembre de 1785).

– *Noticias del reino de Navarra*. Ms. (*Actas*, RAH, 11 de febrero de 1785).

– *Papeles geográficos correspondientes a las Castillas, provincias del norte y reyno de Navarra*. Archivo, legajo 13. En junta del *Diccionario* de 3 de junio de 1799, se reconoció este legajo para seleccionar el material del reino de Navarra (Biblioteca, RAH, *Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico*, 9/7943).

– *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*, Madrid, en la Imprenta de la viuda de D. Joaquín Ibarra, 1802. Se conservan tres ejemplares en la Biblioteca (3/3339-3340).

– *Mapa de las zendeas Iza y Olza en la merindad de Pamplona*. Entregados en junta de 20 de junio de 1788 por Domingo Fernández de Campomanes, oidor del Consejo de Navarra y académico correspondiente (*Actas*, RAH).

– *Plano de los partidos del reyno de Navarra con distinción de valles y cendeas y los pueblos que comprehende cada una de estas divisiones, para hacer uso de él en las cédulas geográficas*. Enviado por la Diputación del reino de Navarra (*Actas*, RAH, 11 de abril de 1788).

– DIBUJOS DE MOSAICOS: En junta del *Diccionario* de 10 de julio de 1799, se informó de que Lorenzo del Prestamero, dignidad de tesorero de la catedral de Tudela, residente en Vitoria, recorrió toda la provincia, copió sus inscripciones y juntó documentos. En junta del *Diccionario* de 31 de julio de 1799 se leyó una carta suya en la que informaba que tenía *en borrador la descripción de un camino romano que atravesava toda la provincia con las inscripciones halladas en su ruta. Y un plan, también en borrador, de un sobervio edificio con once pavimentos mosaicos que se podían comparar con los de Rielves. Y que no había concluido esta obra, por exceder los límites de gasto a que podía extenderse*. Se acordó comunicarlo a la junta general para que ésta valorase el trabajo de Lorenzo del Prestamero y *determinase si se le había de dar orden para que los concluyese y perfeccionase a costa de la Academia*. En la siguiente junta del *Diccionario* de 5 de agosto se comunicó que la junta general había acordado pedirle que enviase su trabajo *para resolver si debía o no ponerse en limpio a costa de la misma*. En la reunión de 16 de octubre se leyó una carta de Lorenzo del Prestamero, presbítero ya residente en Vitoria, en la que ofrecía hacer las descripciones de los pueblos de la provincia de Álava. Sobre las pinturas de los mosaicos, le decía que el pintor entregaría personalmente a la Academia *el borrador del plan general y otro en limpio de sus pavimentos*. En junta del *Diccionario* de 27 de noviembre se leyó una carta de Lorenzo del Prestamero, *en la cual avisa que remite la descripción del camino romano, con*

*el plan general de los pavimentos mosaicos que tenía ofrecidos. En la de 2 de diciembre de 1799 se presentó esta descripción del camino romano que pasaba por la provincia de Álava, el plan general de los mosaicos romanos y dos de ellos en limpio, y se estimó que su autor era acreedor a que la Academia le despachase título de individuo correspondiente y que los dibujos se presentasen a la Academia. En la reunión de 5 de febrero de 1800, se leyó otra carta de Lorenzo del Prestamero, en la qual dice haber comunicado al pintor la determinación de la Academia y que se le remitan los pavimentos mosaicos en el mismo cañón de oja de lata en que vinieron (Biblioteca, RAH, Libro de Actas de la junta del Diccionario geográfico, 9/7943). Los doce dibujos de los mosaicos de la Villa de Comunión (Álava) se guardan en el Departamento de Cartografía y Artes Gráficas: Sign. BA/VI e 6-14bis. Véanse también los catálogos del Gabinete de Antigüedades y La correspondencia de Lorenzo Prestamero con Manuel Abella sobre los mosaicos: CAIVI/9/3932/01(07).*

**LA TRONCALIDAD EN BIZKAIA: UNA CONCEPCIÓN  
ORIGINAL DE PROPIEDAD COLECTIVA FAMILIAR**

Line of inheritance in Bizkaia: an original conception  
of collective family property

Enborrekotasuna Bizkaian: familiaren talde-jabetzaren  
sortze berezi bat

José Miguel GOROSTIZA VICENTE  
Universidad de Deusto

La institución de la troncalidad ha sido y es la más destacada peculiaridad del Derecho Civil de Bizkaia. El profundo arraigo social queda reflejado en el Fuego Nuevo de 1526 y en la actualidad en la Ley del Parlamento Vasco 3/1992. Sus efectos han constituido una concepción original de la propiedad calificada como propiedad colectiva o troncal: el titular tiene el pleno dominio y disfrute de los bienes raíces pero no podrá disponer libremente de ellos sin respetar previamente el derecho preferente de adquisición que tienen sus consanguíneos. Mantener la unidad y continuidad del patrimonio familiar es el objetivo, garantizando los derechos de estos parientes tronqueros sobre los bienes troncales, si bien el legislador actual, junto con la doctrina y la jurisprudencia, tratan de limitar sus efectos más radicales adaptando esta institución a las exigencias de la sociedad actual.

Palabras clave: Derecho Civil Foral del País Vasco. Derecho Civil de Bizkaia. Troncalidad. Saca foral. Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.



Bizkaiko Foru Zuzenbidearen berezitasun nagusia den enborrekotasuna gizartean bertan zeinen errotuta dagoen ondo baino hobeto islatzen dute 1526ko Foru Berriak edota Eusko Legebiltzarraren 3/1992 Legeak. Baterako jabetza edo enbor-jabetza delakoa, jabetza eskubidearen aldaera berezi bat dugu. Kasu hauetan, titularrak ondasunen gaineko jabetza osoa izaten du, baina ezin ditu askatasunez xedatu, bere odolkideek lehentasunez eskuratzeko daukaten eskubidea errespetatu gabe. Instituzio honen helburua, ahaide hauek ondasun tronkalen gainean dauzkaten eskubideak babestuz, familiaren ondarearen batasun eta jarraitasuna bermatzea da. Dena den, instituzio hau egungo gizartearen eskakizunei egokitzeko asmoz, egungo doktrina, jurisprudentzia eta legegileak bere ondoriorik erradikalenei muga batzuk ezartzeko ahaleginak egiten ari dira.

Giltza-Hitzak: Euskal Herriko Foru Zuzenbide Zibila. Bizkaiko Zuzenbide Zibila. Enborrekotasuna. Saka-Eskubidea. Euskal Herriko Justizia Auzitegi Nagusia.



The institution of the line of inheritance has been and is the most noteworthy peculiarity in the Civil Law of Bizkaia. Its profound social acceptance as reflected in the 1526 New Statute and is now reflected in Law 3/1992 as approved in the Basque Parliament. Its effects have constituted an original conception of property qualified as collective or trunkal property: the titled area has complete dominion and use of the real estate that is not able to freely sell such properties without previously respecting his family's preferential right of acquisition. The objective is to maintain and the unity and continuity on the family heritage, guaranteeing the rights of the family on the real estate, although the current legislator, together with current doctrine and jurisprudence, are attempting to limit its most radical effects, and acting the institution to the demands of current society.

Keywords: Civil Law of Bizkaia. Statutory Civil Law of the Basque Country. Line of inheritance. Statutory compilations. High Court of Justice of the Basque Country.

*La troncalidad es una ligadura que se establece entre la propiedad raíz y la familia que la posee para que nunca salga de ella; un conjunto de disposiciones legales que regulan las transmisiones intervivos y mortiscausa de bienes inmuebles con el objetivo de impedir que estos bienes pasen a manos de personas pertenecientes a familia distinta de la del anterior propietario. Este principio troncal es el que da forma a esta propiedad en cierto modo familiar; aquí se establece el asiento de la familia en la casería; este es el lazo estable y permanente de la casa, es en el orden de la propiedad lo que el apellido en el de la distinción social. La troncalidad vincula los bienes en la familia estableciendo un interés solidario, creando una especie de comunidad.*

CHALBAUD Y ERRAZQUIN, Luis, *La Troncalidad en el Fuero de Bizcaya*, Bilbao: 1898, p. 17.

## SUMARIO

I. REGULACIÓN LEGAL DE LA TRONCALIDAD. II. DEFINICIÓN. III. DOCTRINA. IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO (Y DEL T.S. Y DE LA D.G.R.N.). V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. VI. BIBLIOGRAFÍA.

### I. REGULACIÓN LEGAL DE LA TRONCALIDAD

Dice el artículo 17, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1992, de 1 de julio, del Derecho Civil Foral del País Vasco que: ... *A través de la troncalidad se protege el carácter familiar del patrimonio.*

Esta es la definición que nos ofrece el legislador vasco en la actual normativa. Y nos estamos refiriendo al Libro Primero de la Ley 3/1992, dedicado exclusivamente al Fuero Civil de Bizkaia, texto en el que se recoge la regulación legal vigente de esta Institución peculiar del Derecho Civil Vizcaíno.

Debemos recordar que el contenido de la Ley 3/1992 se distribuye en un Título Preliminar que se ocupa de las Fuentes del Derecho y a continuación tres Libros, estando dedicado el Primero al Fuero Civil de Bizkaia, el Segundo al Fuero Civil de Álava y el Tercero al Fuero Civil de Gipuzkoa. Este último recogía en un solo artículo, el 147, el reconocimiento de la vigencia de las costumbres civiles sobre la ordenación del caserío y del patrimonio familiar en Gipuz-

koa, cuya plasmación y desarrollo ha tenido lugar mediante una nueva Ley del Parlamento Vasco, Ley 3/1999, de 16 de noviembre, de modificación de la Ley del Derecho Civil Foral del País Vasco, en lo relativo al Fuero Civil de Gipuzkoa, que comprende del artículo 147 al 188 y completa la regulación inicial de la Ley 3/1992.

Tal y como señalamos anteriormente, el Libro Primero de la Ley 3/1992 se ocupa del Fuero Civil de Bizkaia y a la materia de la Troncalidad le dedica el Título II, artículos 17 a 26, así como posteriormente el Título V se ocupa de la Saca Foral y demás derechos de adquisición preferente, artículos 112 a 127.

Esta Ley se dicta por el Parlamento Vasco en ejercicio de la competencia legislativa que le atribuye el artículo 10, 5º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, L. O. 3/1979, de 18 de diciembre, que señala:

*Art. 10: La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:*

*5. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.*

Dicha competencia se deriva de lo establecido en el artículo 149, 1-8º de la Constitución Española de 1978, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de:

*8ª. Legislación civil; sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. (...)*

En ese sentido, la propia Exposición de Motivos de la Ley 3/1992 afirma:

*La Constitución de 1978 supuso el fin de las limitaciones que el desarrollo de las leyes forales padecía desde los Decretos de Felipe V y, en nuestro caso, desde las guerras carlistas. El artículo 149, 1-8º permite que las Comunidades Autónomas puedan conservar, modificar y desarrollar su Derecho Civil.*

*“Allí donde exista”, dice el precepto constitucional. Y existe en el País Vasco, en unos territorios en forma escrita, como en Bizkaia y Álava, y en otros, como Gipuzkoa, en forma consuetudinaria, con unos usos muy similares en muchos aspectos a los del resto del país, que se mantienen pese a las dificultades que plantea un Derecho común inspirado en principios opuestos.*



La entrada en vigor de esta nueva regulación legal del Derecho Civil Foral Vasco trajo consigo la derogación de la normativa vigente hasta ese momento, que era la siguiente:

- Ley 42/1959, de 30 de julio, sobre la Compilación del Derecho Civil Foral de Vizcaya y Álava (BOE de 31 de julio de 1959 - RCL 1959/1052), y

- Ley 6/1988, de 18 de marzo, de modificación parcial del Derecho Civil Foral del País Vasco (BOPV n° 70, de 12 de abril de 1988).

Con posterioridad, el Parlamento Vasco ha continuado ejerciendo su competencia legislativa en materias relativas al Derecho Civil Foral Vasco habiendo aprobado las siguientes leyes:

- Ley 3/1999, de 16 de noviembre, de modificación de la Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco en lo relativo al Fuero Civil de Gipuzkoa, donde se reconoce y explicita por vez primera la vigencia de las costumbres civiles sobre la ordenación del caserío y del patrimonio familiar en dicho Territorio Histórico (BOPV n° 249, de 30 de diciembre de 1999), y

- Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las Parejas de Hecho, donde se establece para el régimen sucesorio los mismos efectos de la Ley 3/1992, de 1 de julio, del Derecho Civil Foral del País Vasco: las parejas de hecho tendrán la misma consideración que las casadas (BOPV n° 100, de 23 de mayo de 2003).

Pero la regulación reciente que más ha incidido en la institución de la Troncalidad y sus efectos en la práctica ha sido la nueva normativa fiscal que se ha promulgado en el Territorio Histórico de Bizkaia. Me refiero a la Norma Foral 7/2002, de 15 de octubre, de adaptación del sistema tributario del Territorio Histórico de Bizkaia a las peculiaridades del Derecho Civil Foral del País Vasco, aprobada por las Juntas Generales de Bizkaia, y su desarrollo reglamentario mediante el Decreto Foral 183/2002, de 3 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, ambas en vigor desde el 1 de enero de 2003, que pretenden saldar una deuda histórica e introducir las modificaciones necesarias en aras a garantizar el uso y la consolidación del Derecho Civil Foral Vasco.

Las modificaciones no sólo afectan al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, como pudiera pensarse por la estrecha vinculación con el contenido del Derecho Civil Foral, sino que comprenden una regulación más sistemática que incide igualmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles y la Norma General Tributaria.

Por lo que se refiere a la Troncalidad, encontramos manifestaciones de la vigencia de esta Institución en la referencia que se recoge con ocasión del Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y los Actos Jurídicos Documentados al establecerse que los derechos de adquisición preferente y de saca foral recogidos en la Ley 3/1992, se regulan mediante una norma fiscal específica, independiente de la regulación del retracto legal del Código Civil. En la Saca Foral, a diferencia del retracto legal del Código Civil, se anula la primera transmisión y no ha lugar a la subrogación del pariente tronquero que ha ejercido el derecho de saca en el lugar del primer comprador. Por eso, se devuelve el impuesto al primer comprador y se liquida al pariente tronquero según el valor pericial que haya fijado el precio justo del bien, salvo que exista para dicho bien un valor mínimo atribuible en que se utilizará este último. En el caso de los derechos de adquisición preferente, se utiliza, en su caso, el valor pericial salvo que exista un valor mínimo atribuible.

Tal y como señalamos, la construcción de este marco normativo en el que tiene acogida la institución de la Troncalidad venía ya prevista en la Exposición de Motivos de la Ley 3/1992:

*El legislador vasco tiene, por tanto, la tarea de dar forma nueva, adaptar al mundo de hoy, el viejo Derecho Foral, que en Bizkaia y Álava es Derecho escrito y en Gipuzkoa es Derecho consuetudinario como se ha dicho. Es una labor delicada y que debe desarrollarse con el mayor respeto a la sociedad vasca actual a la que ni se le puede privar de sus instituciones más queridas ni se les debe imponer las que estén carentes de arraigo, porque, si en otras materias la necesidad puede imponer cambios drásticos, el Derecho Civil solamente avanza a través de la aceptación del pueblo y la asimilación general de sus instituciones.*

## II. DEFINICIÓN

La Troncalidad impregna todo el sistema jurídico privado vizcaíno. Efectivamente, podemos afirmar que la más destacada peculiaridad del Derecho Civil de Bizkaia es, sin duda, el profundo arraigo del principio de Troncalidad, que se manifiesta tanto en la sucesión testada como en la intestada, en los actos inter vivos o mortis causa, a título oneroso o lucrativo, y con una fuerza muy superior a la que se conoce en todos los países de nuestro entorno, incluidas las regiones forales de la zona pirenaica. A pesar de ello, no encontramos en su regulación legal una definición directa, clara y rotunda. Por el contrario, entre los actuales diez artículos que tratan de esta Institución en el texto legal vigente nos vamos a encontrar con la siguiente redacción:

- Art. 17,1: ... *A través de la troncalidad ...*
- Art. 17, 2: ... *En virtud de la troncalidad ...*
- Art. 19, 1: ... *A efectos de la troncalidad ...*
- Art. 23, 1: ... *Los derechos y deberes derivados de la troncalidad ...*
- Art. 23, 2: ... *Por esencia de la troncalidad ...*

Como podemos observar, no se nos ofrece una definición expresa de lo que es la Troncalidad, a diferencia de lo que estamos acostumbrados en los textos legales. Quizás se deba a una determinada técnica legislativa, pero lo que es incuestionable es que en torno a esta Institución existe una importante polémica entre la Doctrina en torno a su naturaleza jurídica, alcance, vigencia y valor actual, a la que no contribuye positivamente la ausencia de una definición expresa por parte del legislador.

En tales circunstancias, y a la vista de las características que se desprenden de todos estos artículos, considero apropiado definir a la Troncalidad como *la cualidad que tienen los bienes raíces en Bizkaia, a través de la cual se protege el carácter familiar de la propiedad, respetando los derechos de los parientes tronqueros.*

La explicación la encontramos en los propios artículos de la Ley:

### **1. ... cualidad que tienen los bienes raíces**

- El artículo 19 establece que: *A efectos de la Troncalidad, son bienes raíces la propiedad y demás derechos reales de disfrute que recaigan sobre: 1.- El suelo y todo lo que sobre el mismo se edifica, planta o siembra. Los bienes muebles destinados o unidos a los expresados en el párrafo anterior tendrán la consideración de raíces, salvo que, pudiendo ser separados sin detrimento, se transmitan con independencia. No están sujetos al principio de Troncalidad los frutos pendientes y las plantas, cuando sean objeto de transmisión separada del suelo, ni los árboles, cuando se enajenen para su tala. 2.- Las sepulturas de las iglesias.*

- El artículo 22 señala que *Tienen la consideración de troncales: 1.- Con relación a la línea descendente, todos los bienes raíces sitos en el Infanzonado, cualquiera que fuese el título de su adquisición, aunque hubiesen sido adquiridos de extraños. 2.- Con relación a las líneas ascendente y colateral, todos los bienes raíces sitos en el Infanzonado que hayan pertenecido al tronco común del sucesor y del causante de la sucesión, incluso los que este último hubiese adquirido de extraños. En su caso, las palabras sucesor y causante se sustituirán por las de adquirente y transmitente por actos inter vivos. 3.- Los adquiri-*

*dos por permuta u otro título oneroso que implique la subrogación de bienes troncales por otros radicantes en el Infanzonado o Tierra Llana.*

## **2. ... en Bizkaia**

- El artículo 18 establece que *El parentesco troncal se determina siempre con relación a un bien raíz sito en el Infanzonado o Tierra Llana.*

- El artículo 5 determina el ámbito territorial de esta Ley: *Este Fuero, como legislación civil propia del Territorio Histórico de Bizkaia, rige en toda su extensión en el Infanzonado o Tierra Llana.*

- El artículo 6 define la Tierra Llana y las Villas de Bizkaia: *Con la denominación de Infanzonado o Tierra Llana se designa a todo el Territorio Histórico de Bizkaia, con excepción de la parte no aforada de las Villas de Balmaseda, Bermeo, Durango, Ermua, Gernika-Lumo, Lanestosa, Lekeitio, Markina-Xemein, Ondárroa, Otxandio, Portugalete y Plentzia, de la ciudad de Orduña y el actual término municipal de Bilbao. El territorio exceptuado se regirá por la legislación civil general, salvo en cuanto sea aplicable el presente Fuero.*

- Y los artículos 7 a 11 nos detallan qué límites integran el territorio aforado, las posibles modificaciones y los procesos a seguir.

## **3. ... a través de la cual se protege**

- El artículo 17, 2º y 3º establece los derechos de los parientes tronqueros: *2.- En virtud de la Troncalidad, el titular de los bienes raíces solamente puede disponer de los mismos respetando los derechos de los parientes tronqueros. 3.- Los actos de disposición que vulneren los derechos de los parientes tronqueros podrán ser impugnados en la forma y con los efectos que se establecen en el presente Fuero Civil.*

- El artículo 24 regula la nulidad de pleno derecho: *Los actos de disposición de bienes troncales realizados a título gratuito, inter vivos o mortis causa, a favor de extraños o de parientes que no pertenezcan a la línea preferente de quien transmite, serán nulos de pleno derecho.*

- El artículo 25, por su parte, señala que: *Quienes no sean vizcaínos aforados gozarán de libertad para disponer, a título gratuito, de los bienes troncales en favor de cualquiera de los parientes tronqueros de línea preferente, pero el beneficiario de los mismos no podrá tener participación en los bienes no troncales, mientras con ellos no esté cubierta la legítima estricta de los demás legitimarios.*

- Y el artículo 26 dice: *La transmisión a título gratuito de un caserío con sus pertenecidos comprenderá, salvo disposición en contrario, el mobiliario, semovientes, maquinaria e instalaciones para su explotación existentes en el mismo.*

- Igualmente el artículo 112 y siguientes regula la acción de la Saca Foral y demás derechos de adquisición preferente sobre los bienes troncales que se intentare enajenar a extraños, a título oneroso y sin realizar los preceptivos llamamientos: *Los parientes tronqueros, sean o no aforados según el orden del artículo 20 y la línea y grado de proximidad a la raíz, tienen un derecho preferente de adquisición sobre los bienes troncales que se intentare enajenar a extraños y a título oneroso. También habrá lugar a la adquisición preferente cuando la enajenación se efectúe a favor de un pariente tronquero de línea posterior a la de quien ejercita el derecho. El derecho de adquisición preferente puede ser renunciado en cualquier tiempo, pero la renuncia no vinculará al tronquero pasado un año desde su fecha.*

#### **4. ... el carácter familiar de la propiedad**

- El artículo 17, 1º preceptúa que, en Bizkaia: *La propiedad de los bienes raíces es troncal. A través de la Troncalidad se protege el carácter familiar del patrimonio.* Y esta definición se ve reflejada en toda la normativa vizcaína, que proviene de una concepción familiar de la propiedad vizcaína ligada a una familia tradicional y a una economía agraria.

#### **5. ... respetando los derechos de los parientes tronqueros**

- El artículo 20 indica quiénes son los parientes tronqueros: *Son parientes tronqueros: 1.- En la línea descendente, los hijos y demás descendientes, incluso los adoptivos. 2.- En la ascendente, los ascendientes de la línea de donde proceda la raíz. 3.- También lo serán, sin perjuicio de la reserva que se establece en el artículo 85 de este Fuero, el padre o madre supervivientes respecto de los bienes comprados o ganados constante el matrimonio de aquéllos y heredados del cónyuge premuerto por sus hijos comunes. 4.- En la colateral, los pariente que lo sean por la línea paterna o materna de donde proceda la raíz troncal. El parentesco troncal para los hijos adoptivos se determinará, en las líneas ascendente y colateral, como si el adoptado fuese hijo por naturaleza del adoptante.*

- El artículo 21 establece los diferentes grados de parentesco: *En la línea descendente, el parentesco troncal se prolonga sin limitación de grado. En la*

*ascendente, el parentesco troncal termina en el ascendiente que primero poseyó la raíz. En la colateral, llega hasta el cuarto grado civil, inclusive, de consanguinidad.*

- El artículo 23 habla de los efectos de la vecindad vizcaína y de las consecuencias de su pérdida: *Los derechos y obligaciones derivados de la Troncalidad corresponden, como vizcaínos, a todos los que tengan vecindad civil en Bizkaia. Por esencia de la Troncalidad, la pérdida de la vecindad vizcaína no supone restricción alguna en los derechos y deberes de cualquier naturaleza derivados de la misma.*

- Los artículos 12 y siguientes nos definen el ámbito personal de la Ley y la vizcaína: *A los efectos de este Fuero Civil, son vizcaínos quienes tengan vecindad civil en el Territorio Histórico de Bizkaia. Aforado o Infanzón es quien tenga su vecindad civil en territorio aforado.*

Como se puede observar, la idea de Troncalidad en Bizkaia es esencial e informa todo el Derecho de Propiedad. En la actualidad, la propiedad sigue estando organizada según la idea romana y liberal que concede a su titular todos los poderes, el *ius utendi et abutendi*. Por el contrario, la Troncalidad introduce una entidad intermedia, la familia, a la que se reserva un ámbito de poder mucho más cercano a las personas. Así, nos encontramos ante una concepción familiar de la propiedad que es original y, de esta manera, no se trata de una regla aislada aplicable a un supuesto más o menos excepcional como sería una sucesión intestada y sin descendientes, sino que se trata de una cualidad inherente a la propiedad lo que le hace estar presente en todo tipo de actos de disposición.

Esta es la peculiaridad más trascendental de la foralidad vizcaína, que la propiedad es familiar, no individualista. Y, en cuanto a su contenido, se puede afirmar que se trata de una limitación de los poderes de disposición que se extiende a todos los actos de enajenación porque el titular de los bienes raíces solamente puede disponer de los mismos respetando los derechos de los parientes tronqueros.

En consecuencia, a la vista de la regulación legal vigente, podemos afirmar que la Troncalidad en Bizkaia alcanza a todos los bienes raíces, cualquiera que sea el modo de adquisición; se extiende a todos los parientes, descendientes, ascendientes y colaterales dentro del cuarto grado, siempre que procedan del tronco; y se aplica a toda clase de actos de disposición, inter vivos o mortis causa, tanto en relación con la sucesión testada como ab intestato.

Veamos ahora algunas opiniones de interés entre la Doctrina sobre esta Institución y su contribución decisiva a la hora de instaurar en el Derecho Civil Vizcaíno una concepción original de la propiedad colectiva familiar.

### III. DOCTRINA

Según Celaya Ibarra, ex-magistrado y profesor emérito de la Universidad de Deusto, la idea de Troncalidad en el Fuero Civil de Bizkaia recoge un principio esencial que informa todo el Derecho de Propiedad. Y señala:

*Tal como hoy se regula, la troncalidad no afecta a los actos de disfrute o de administración. El titular puede realizarlos como quiera, pero, en cambio, su capacidad de disposición está limitada siempre por la troncalidad, pues según la misma Ley 3/1992, en virtud de la troncalidad, el titular de los bienes raíces solamente puede disponer de los mismos respetando los derechos de los parientes tronqueros. Estos derechos consisten en una preferencia sobre cualquier no tronquero para la adquisición del bien raíz. Si se quiere donar o mandar por testamento habrá de hacerse a favor de un tronquero, y si se quiere vender o enajenar a título oneroso, los tronqueros pueden ejercitar el derecho de saca y adquirir el bien troncal por el precio de tasación.*

*La troncalidad es, desde el punto de vista del titular de los bienes, una limitación de su poder de disposición: no puede donar, ni testar, ni vender dichos bienes sino a los parientes tronqueros. Y desde el punto de vista del pariente tronquero no titular, es una preferencia que deriva de su pertenencia a la familia. Es una concepción familiar de la propiedad. Como consecuencia de ello, afecta a todos los bienes raíces, cualquiera que sea el modo de adquisición; se extiende a todos los parientes, descendientes, ascendientes y colaterales dentro del cuarto grado, siempre que procedan del tronco, y se aplica a toda clase de actos de disposición, inter vivos o mortis causa, e incluso a la sucesión intestada<sup>1</sup>.*

Por su parte, la definición que se incluye en el artículo 17, 1 de la Ley 3/1992 al establecer que la propiedad de los bienes raíces es troncal y que a través de la Troncalidad se protege el carácter familiar del patrimonio, le lleva al profesor y abogado Caño Moreno a afirmar que: (...) *con esta definición positiva se consagra como idea-valor una concepción peculiar de la propiedad vizcaína: la propiedad familiar de los bienes troncales, limitándose en función de este carácter familiar las facultades de disposición a extraños, y sancionando con nulidad los actos que vulneren los derechos familiares de los parientes tronqueros<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> CELAYA IBARRA, Adrián, *Curso de Derecho Civil Vasco*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1998, p. 57.

<sup>2</sup> CAÑO MORENO, Javier, *Troncalidad y conflictos de leyes*. En *Jornadas sobre los conflictos de leyes en el desarrollo del Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 1999, pp. 179 y ss.

A partir de esa definición, Caño Moreno considera que resulta clarificada la naturaleza jurídica de la Troncalidad, referida al derecho de propiedad y entiende que la Ley, en el artículo 19, procede a actualizar el elemento real, es decir, el concepto de bien troncal:

*Para ello:*

*- Fija una definición propia, sin remisiones al Código Civil: son bienes troncales la propiedad y demás derechos reales de disfrute sobre el suelo, edificaciones y plantaciones, los bienes muebles adheridos y las sepulturas de las iglesias, ubicados en territorio aforado.*

*- Esta definición no distingue entre bienes rústicos y urbanos, pero el artículo 114 excluye de la protección troncal la enajenación de bienes urbanos con lo que se vuelve tímidamente a la inspiración originaria de la Troncalidad como institución reguladora de la transmisión sucesoria de bienes rústicos, especialmente, el caserío.*

*En cuanto al elemento personal de la Troncalidad, a pesar de que también exigía reformas especialmente en cuanto a los parientes colaterales, la única novedad que presenta es la equiparación de los hijos adoptivos al resto de los descendientes y el reconocimiento del derecho preferente de adquisición de los arrendatarios con más de cuarenta años de antigüedad, con preferencia a los colaterales tronqueros<sup>3</sup>.*

El profesor Caño Moreno considera que la recuperación del afecto y de la aceptación social de esta Institución a partir de la Ley 3/1992, se ha favorecido mediante las actualizaciones expuestas y la eliminación de determinados abusos que contribúan a su desprestigio.

Sobre lo específico de la Troncalidad y su diferenciación con el concepto de familia troncal, el catedrático de la Universidad de Zaragoza Delgado Echeverría ha manifestado que:

*... es un hecho que los foralistas vizcaínos tienden a ver bajo la idea de troncalidad el fenómeno de la transmisión del caserío del padre a uno solo de los hijos, en lugar de bajo el prisma de la libertad de disposición inter vivos o mortis causa entre los hijos. De este modo ha podido configurarse la troncalidad como una cualidad de la propiedad, o de los bienes; casi con independencia de los contextos normativos (sucesorios u otros) en que tal cualidad es relevante. En muchos ordenamientos históricos tuvo capital importancia la distinción de los bienes propios, en su caso de abolengo, y*

<sup>3</sup> CAÑO MORENO, *op.cit.* (3)



*bienes ganados, hasta que la Codificación borró estas distinciones donde todavía se conservaban. En Vizcaya el Fuero llegó a decir que “toda raíz es troncal” y con ello tiñó potencialmente a todos los bienes raíces de una cualidad que los separa de la propiedad individualista a la vez que creaba un signo emblemático del Derecho foral vizcaíno: la troncalidad como quintaesencia del Fuero civil. Esta representación simbólica del Ordenamiento civil por la alegoría de la troncalidad creo que no tiene parangón en otros Derechos.*

*Tan notable que se configurará con tal fuerza y posición central en el Derecho vizcaíno la idea de troncalidad es que se haya mantenido y aún robustecido en el siglo XX. Tanto la familia troncal como la sucesión troncal son mucho más adecuadas a la sociedad agraria tradicional que a la vida urbana, el comercio y la industria, por lo que difícilmente pueden mantenerse cuando su aplicación entorpecería excesivamente estos intereses<sup>4</sup>.*

Aquí vemos que ya se apunta con claridad una necesaria revisión y actualización de esta Institución de acuerdo con la realidad social actual.

Los juristas vizcaínos no nos apeamos a simples criterios afectivos para defender nuestras viejas Instituciones. La vida social tiene exigencias que no pueden subordinarse a la pura vigencia de la tradición. La Troncalidad es un elemento importante en la legislación foral, aunque no el único y debe incluirse en el marco total de las leyes civiles de Bizkaia, en el que las diversas Instituciones están perfectamente ensambladas. Si la Troncalidad marca alguna peculiaridad especial es la de destacar el carácter familiar, no individualista, de la propiedad. Su desarrollo en tiempos modernos puede resultar difícil, pero es evidente que sin la familia foral vasca no existiría el Pueblo Vasco tal y como hoy lo conocemos. Y en la actualidad sigue conservando su razón de ser, entre otros objetivos, por la finalidad de proteger los pequeños patrimonios, sociedades y cooperativas, que muchas de las nuevas leyes tratan de fomentar.

Frente a esta idea amplísima de la Troncalidad, la Doctrina mayoritaria siempre se ha manifestado en desacuerdo, reduciendo su ámbito de eficacia al campo sucesorio y llegando entre algunos a ser una Institución prácticamente ignorada. Entre estas opiniones, se ha encontrado muy extendida la definición del portugués Braga Da Cruz para quien la Troncalidad:

*(...) es un principio de derecho sucesorio, aplicable a la sucesión intestada de quien muere sin descendencia y, según el cual, los bienes poseídos por*

---

<sup>4</sup> DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, Propiedad troncal y patrimonio familiar. En *Jornadas Internacionales sobre Instituciones Civiles Vascas*, Bilbao, 1991, pp. 52-53.

*el decujus en concepto de propios deben ser atribuidos exclusivamente a los parientes de la misma línea de que los bienes procedan*<sup>5</sup>.

Por lo tanto, la define exclusivamente como una regla de la sucesión intestada. Afirma que no hay Troncalidad fuera del derecho sucesorio. El retracto familiar es un instituto enteramente distinto, aunque tenga lugar en el mismo algunas aplicaciones del principio troncal. Niega también Braga Da Cruz la Troncalidad en la sucesión testada, pues en ella el patrimonio familiar es defendido por las legítimas y no por la regla troncal. Serían las legítimas las que se proponen la conservación de la familia y señala que las legítimas, con el retracto y la Troncalidad forman una trilogía de instituciones orientadas a un único objetivo: la conservación de la familia.

Esta idea restrictiva de la Troncalidad coincide con la posición sostenida por Francisco Martínez Marina en su *Ensayo sobre la legislación y principales cuerpos legales de León y Castilla*, Tomo I, Madrid, 1984, p. 284, para quien la Troncalidad es el derecho de suceder con exclusión de los colaterales en los bienes del que moría sin hijos, conforme a una ley que se remonta a Recesvinto y que no se refiere exclusivamente a la sucesión intestada.

Así mismo, ha habido voces en algunos ámbitos académicos que realizaron una valoración crítica por haber incluido a la Troncalidad en la Ley 3/1992 dándole excesiva importancia y protagonismo, a la vez que se mantenían determinadas “antiguallas” no acordes con la sociedad actual. No obstante, esas voces resultaron ser minoritarias y tampoco eran un fiel reflejo del sentir social. ¿Pero cuál es ese sentir social? ¿Realmente lo conocemos? Para responder a este interrogante, el profesor Caño Moreno afirma:

*(...) Sigo pensando que falta un contraste social y un test de aceptación más explícito. La reforma de 1992 ha sido realizada por una Comisión de Juristas y aprobada por el Parlamento Vasco, pero en fondo no deja de ser la opinión de lo que un reducido grupo de personas entendió que debía ser actualizado.*

*(...) Estoy convencido de que una verdadera actualización y, en su caso, extensión del ámbito de vigencia de esta Institución a otros territorios, debe ir precedida o acompañada de un minucioso análisis sociológico, ahora con más motivo que antes*<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> BRAGA DA CRUZ, Guilherme, *O direito de troncalidade e o regime jurídico do património familiar*, Braga, 1941, I, p. 19.

<sup>6</sup> CAÑO MORENO, *op. cit.* (3).

En mi opinión, este es un criterio adecuado que no ha sido suficientemente considerado y trabajado hasta el momento, y que puede resultar muy eficaz en desarrollo de esa función constitucional y estatutaria que tiene encomendada el legislador vasco de ... *conservación, modificación y desarrollo...* del Derecho Civil Vasco, toda vez que la Comisión de Juristas que redactó la Ley 3/1992 se limitó a realizar una formulación técnica con la finalidad de lograr perfeccionar la legislación anterior, impidiendo la descomposición institucional de la Troncalidad. Pero con ello no pretendieron dar una respuesta definitiva a todos los problemas que rodean a esta Institución, sin hacer modificaciones muy trascendentales, manteniendo una redacción provisional y dejando la puerta abierta a futuras aportaciones y actualizaciones.

Por ello, la auténtica actualización de la idea o el valor troncal debe ir acompañada de un riguroso análisis sociológico que revele la identificación, el cariño, la utilidad o inutilidad de esta institución entre la población, de la mano de una profunda fase de información y formación sobre la misma, sus principios inspiradores, su significado y sus efectos.

#### **IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO ( y del T. S. y la D. G. R. N.)**

El artículo 2 de la Ley 3/1992 establece que: *La Jurisprudencia complementará el Derecho Civil Foral con la doctrina reiterada que establezca la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al interpretar y aplicar aquél.*

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 reguló a partir del artículo 70 los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en respuesta a las aspiraciones autonómicas, estableciendo en el artículo 73 el conocimiento por la Sala de lo Civil de los recursos de casación en materia civil foral, de conformidad, así mismo, con lo establecido en el artículo 54 de la Ley de Demarcación y Planta de 28 de diciembre de 1988.

Con estas disposiciones se daba cumplimiento a lo recogido en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (L. O. 3/1979, de 18 de diciembre) donde se preveía la creación de un Tribunal Superior de Justicia en el que se agotaran las sucesivas instancias procesales, y en el artículo 14, al declarar que la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende a todas las instancias y grados, ... *incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias del Derecho Civil Foral propio del País Vasco.*

No obstante, no debemos olvidar la subordinación en la que se encuentra el Derecho Civil Foral a la Constitución Española de 1978 y a las Sentencias del

Tribunal Constitucional, ya que como afirma el artículo 5, 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial: *La Constitución es la norma suprema del Ordenamiento Jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y los principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.*

Pues bien, **la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco** dictó su primera resolución en materia civil foral mediante un Auto de 12 de febrero de 1990, siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Julián María Arzanegui Sarricolea, en materia de Saca Foral. Con posterioridad, y hasta la actualidad, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha dictado alrededor de una treintena de Sentencias en materia civil foral interpretando y aplicando la legislación vigente en cada momento según los hechos referidos. Y de esta manera nos encontramos con referencias legales a la Compilación del Derecho Civil Foral de Vizcaya y Álava, Ley 42/1959, de 30 de julio, así como a la vigente Ley del Derecho Civil Foral del País Vasco, Ley 3/1992, de 1 de julio, acompañadas, así mismo, con numerosas e interesantes referencias a las leyes forales históricas recogidas en el Fuero Viejo de Vizcaya de 1452 y en el Fuero Nuevo de Vizcaya de 1526, normativa vigente hasta hace bien poco, ya que fue la Compilación de 1959 quien las sustituyó, tal y como establecía su Disposición Final Primera.

De esa treintena de resoluciones, dieciséis de ellas tratan y estudian de alguna manera la Institución de la Troncalidad, su concepto, naturaleza jurídica, estructura, principios inspiradores, efectos y valor actual, constituyendo una importante y actualizada doctrina jurisprudencial sobre esta materia, con criterios muy cualificados y más cercanos y conocedores de los principios inspiradores procedentes de la tradición jurídica foral, que aquellos cambiantes criterios a los que nos tenía acostumbrados el Tribunal Supremo. Dichas resoluciones son las siguientes:

- Sentencia de 31 de octubre de 1990. Ponente: Sr. Arzanegui Sarricolea.
- Sentencia de 31 de octubre de 1990. Ponente: Sr. Díez Argal.
- Sentencia de 12 de noviembre de 1990. Ponente: Sr. Satrústegui Martínez.
- Sentencia de 12 de abril de 1991. Ponente: Sr. Satrústegui Martínez.
- Sentencia de 21 de junio de 1991. Ponente: Sr. Satrústegui Martínez.
- Sentencia de 10 de septiembre de 1992. Ponente: Sra. García Jorrín.
- Sentencia de 11 de septiembre de 1992. Ponente: Sr. Satrústegui Martínez.
- Sentencia de 23 de noviembre de 1992. Ponente: Sr. Arzanegui Sarricolea.
- Sentencia de 27 de febrero de 1995. Ponente: Sr. Satrústegui Martínez.

- Sentencia de 7 de septiembre de 1995. Ponente: Sr. Arzanegui Sarricolea.
- Sentencia de 17 de septiembre de 1996. Ponente: Sra. García Jorrín.
- Sentencia de 29 de julio de 1998. Ponente: Sr. Zorrilla Ruiz.
- Sentencia de 1 de julio de 1999. Ponente: Sra. Bolado Zárraga
- Sentencia de 26 de febrero de 2000. Ponente: Sra. García Jorrín.
- Sentencia de 21 de marzo de 2000. Ponente: Sr. Satrústegui Martínez.
- Sentencia de 7 de diciembre de 2000. Ponente: Sra. García Jorrín.

De esta selección, considero de interés incorporar en esta Comunicación alguno de los contenidos de la doctrina jurisprudencial que se recogen en los Fundamentos de Derecho de estas sentencias, debido a la claridad expositiva en su interpretación de la normativa vigente y de los principios inspiradores que justifican esta Institución Fundamental en el Sistema Jurídico Privado Vizcaíno.

En primer lugar, la Sentencia de 27 de febrero de 1995 (Magistrado Sr. Satrústegui Martínez) establece la doctrina general sobre la Troncalidad a la que califica de Institución básica del Derecho Civil Vizcaíno, informadora de toda su estructura y de la que analizará los requisitos que se precisan para la existencia de la relación troncal.

*Fundamento de Derecho Tercero: (...) El artículo 6 de la Compilación, inicia la exposición legal del instituto de la troncalidad, institución ciertamente básica del derecho foral vizcaíno, que informa toda su estructura y que en su manifestación más directa consiste en la adscripción de determinados bienes a la familia, siendo esa vinculación un medio encaminado a obtener la mayor estabilidad de la familia troncal.*

*Por su parte, el artículo 57 de la mencionada Compilación, al establecer el derecho de preferente adquisición a través de la saca foral, a favor de los parientes tronqueros y para el supuesto de que un bien troncal hubiese sido transmitido sin el cumplimiento de los requisitos legalmente necesarios, supone una garantía, una defensa de aquella institución de la troncalidad.*

*Comienza diciendo el artículo 6 de la Compilación, que la troncalidad en el parentesco se determina siempre con relación a un bien raíz sito en el Infanzonado, lo que supone que, ni la relación parental por sí sola, ni la existencia de un bien raíz, aisladamente considerada, determinan la existencia de una relación troncal. Han de ser ambos elementos, parentesco y bien raíz, los que adecuadamente relacionados conformen la troncalidad, de manera tal que no pueden existir bienes troncales sin que haya parientes tronqueros, ni a la inversa.*

*Es en el artículo 9 de la Compilación, donde se establece la consideración de bienes troncales en relación con el parentesco y con el origen de los bienes de que se trate, y respecto de la línea colateral, situación que se contempla en este procedimiento, se dispone que serán troncales todos los bienes raíces sitos en el Infanzonado que hayan pertenecido al tronco común del heredero y del causante de la herencia, pudiendo sustituirse estas palabras de heredero y causante, en su caso, por las de comprador y vendedor.*

Y, en segundo lugar, recogemos igualmente la Sentencia de 7 de diciembre de 2000 (Magistrada Sra. García Jorrín) que realiza un detallado análisis histórico de los antecedentes legales de la Saca Foral y la Troncalidad, cuya permanencia a lo largo de los sucesivos textos legales pone de relieve su profunda raigambre en nuestro derecho foral y entre la sociedad vizcaína, si bien la evolución experimentada por esa misma realidad social ha ido introduciendo determinadas limitaciones y actualizaciones de dicha Institución.

*Fundamento de Derecho Tercero.- (...) El derecho de adquisición preferente y el que del mismo deriva de sacar los bienes raíces enajenados sin cumplir el requisito de los llamamientos forales, derivados del principio de troncalidad que informa numerosas instituciones del Derecho Foral Vizcaíno y que están llamados a preservar los bienes raíces en el seno de la familia de la que proceden, frente a una enajenación a terceros, aparecen ya en el **Fuero Viejo de Vizcaya**, Capítulo LXXXIV, al establecer "Otrosí, dijeron que hablan de fuero é costumbre si alguno vendiere o quisiere vender algunos bienes raíces que los vendan llamando primeramente en la anteiglesia donde esta la tal heredad, en tres domingos en renque, como lo quiere vender, é si vendiere sin facer primeramente los tales llamamientos y después algún pariente propincuo mas cercano del deudor de la línea mas cercana donde depende de tal heredad, de dar al tal propincuo pariente la tal heredad, a precio de tres honres buenos, é si dentro del año é día seyend o sabidor de la tal vendida non apartare fiador nin pidiere la heredad dende en adelante ningún pariente alguno non le pueda demandar, ni haber la tal heredad, é si non fuere sabidor é jurare que non lo sabia, dentro del año é día haciendo tal juramento que lo pueda demandar é haber por derecho de la compra de la tal heredad el tal propincuo que lo demandare por dicho precio fasta tres años del día que fino la tal venta, é el tal comprador non pueda escusar por decir que dentro del año é día non le fue mandado, non está en razón que el que no es sabedor pierda su derecho...*

La Ley I del Título XVII del **Fuero Nuevo** disponía que:

*Primeramente, dixeron Que havian de Fuero, y establecían por Ley, que si alguno quisiere vender algunos bienes raíces, que los venda, llamando primeramente en la Iglesia, do es tal heredad, ó raíz sita, en tres Domingos en renque, en presencia de Escribano público o al tiempo de la Misa Mayor á la hora de la Procesión, ó Ofrenda; declarando como los quiere vender, y si los quieren profincos; y así llamado, si durante los dichos llamamientos parecieren á se oponer algunos, diciendo que son profincos, y que quieren haver los dichos bienes, como tales profincos á precio de Honres buenos; que la tal oposición hagan en presencia de Escribano público, y lo hagan notificar al tal vendedor (...) el profinco para hacer la paga en los tercios que debaxo serán declarados, y el vendedor, para facer la venta, y que los bienes serán sanos y buenos...*

Por su parte, la Ley VI del mismo Título XVII preceptuaba que:

*Otrosí, dixeron: Que havian de Fuero, y establecían por Ley; que si acaeciere que algún Vizcaíno vende biens raíces algunos de Vizcaya, sin dar primero, sin dar primero los dichos llamamientos en la Ante-Iglesia; que en tal caso, los Hijos, ó Parientes mas profincos de aquella línea, puedan sacar los tales bienes. Y si acudieren después de passado año, y día, no oydo, ni admitido, salvo juramento, y solemnidad que haga, que no supo de dicha venta...*

**La Compilación del Derecho Civil Foral de Vizcaya y Álava**, aprobada por Ley de 30 de julio de 1959, en su art. 51, disponía que *Los parientes tronqueros, según el orden establecido en el art. 7 y grado de proximidad a la raíz, tienen un derecho preferente de adquisición de los bienes troncales de su línea respectiva que se intentare enajenar a título oneroso, derecho que podrá ejercitar respecto de todos o de cualquiera de los que hayan de ser objeto de enajenación*", estableciendo en el posterior art. 57 que *"Si la raíz troncal hubiere sido vendida sin previo llamamiento o mediando éste se efectuó aquella bajo precio o condiciones distintas de las expresadas en el edicto, los parientes tronqueros, legitimados para la adquisición podrán, en el plazo de un año, a contar de la inscripción en el Registro de la Propiedad y, en otro caso, desde que tuvieron conocimiento de la venta, pedir judicialmente la nulidad de la misma y que se les adjudique la raíz vendida por su justa valoración, que será pericialmente establecida en el propio procedimiento y en la forma que se establece en el artículo siguiente.*

El art. 112, párrafo primero, de la **Ley 3/1992, de 1 de julio, del Derecho Civil Foral del País Vasco**, establece que *Los parientes tronqueros, sean o no*

*aforados, según el orden del art. 20 y la línea y grado de proximidad a la raíz, tienen un derecho preferente de adquisición sobre los bienes troncales que se intentare enajenar a extraños y a título oneroso.*

La citada Ley, tras establecer el derecho de adquisición preferente, siguiendo en lo sustancial la normativa anterior, se aparta de ella al disponer en el art. 114 una excepción a la vigencia del referido derecho, disponiendo que *No tendrá lugar el derecho de adquisición preferente en la enajenación de fincas radicantes en suelo urbano, o que deba ser urbanizado según programa del Plan que se halle vigente.*

*Fundamento de Derecho Cuarto.- La permanencia del derecho de adquisición preferente a lo largo de los sucesivos textos legales, ponen de relieve que el mismo tiene una profunda raigambre en nuestro derecho foral, revelándose como una de las manifestaciones de la institución de la troncalidad.*

En ese sentido, el legislador más reciente, consciente de la evolución experimentada por la realidad social, y de su incidencia en tradicionales instituciones forales, ha sentido la necesidad de introducir excepciones a la vigencia del citado derecho de adquisición preferente, eligiendo como criterio delimitador, entre otros que cabe imaginar como posibles, el territorial, consistente en fijar unas zonas en las que, no obstante concurrir todos los requisitos de la troncalidad, ésta no ha de regir a los concretos efectos que ahora nos ocupan, esto es, en la preferencia de los parientes tronqueros para adquirir los bienes raíces cuando se intenten enajenar a un tercero, a título oneroso.

Por su parte, el Tribunal Supremo dictó su primera Sentencia en esta materia el 16 de marzo de 1865 y desde esa fecha han sido 37 las Sentencias y Resoluciones dictadas por el **Tribunal Supremo** y por la **Dirección General de los Registros y del Notariado** hasta la entrada en funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, donde se han resuelto asuntos relacionados con la Institución de la Troncalidad. A través de la lectura y del estudio de todas ellas comprobamos la existencia de un criterio cambiante en torno a la naturaleza jurídica, su estructura y elementos constitutivos, así como sus efectos, lo que significó inseguridad y no pocos problemas entre los profesionales. En este momento, la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco es uniforme y coherente en la interpretación y aplicación de la normativa vigente y los principios inspiradores recogidos de la tradición foral.

La existencia de una auténtica ligadura entre la propiedad raíz y la familia, así como la finalidad de vincular los bienes a la familia y conservar un patrimonio que permita la continuidad orgánica de ésta, es una idea que vamos a encontrar reiteradamente en esas resoluciones y de las cuales vamos a seleccionar tres de ellas como más ilustrativas.



STS de 8 de junio de 1874: (...) *Se trata de una finca sita en el Señorío de Vizcaya, y sujeta por consiguiente a las leyes de la tierra, sea la que se quiera la naturaleza y domicilio de la testadora, que no tenía facultad para disponer de la misma finca sino con sujeción a las leyes del país en que radica.*

STS de 10 de marzo de 1914: (...) *Como el principio de la troncalidad ataca el de la libre disposición, tanto en inter vivos como mortis causa, las leyes que lo regulan han de interpretarse en sentido restrictivo, y así este Tribunal Supremo tiene declarado que las 14 y 18, Tít. 20 de dicho Fuero, prohíben disponer de bienes raíces a favor de extraños tan sólo cuando el dueño tuviere descendientes, ascendientes o colaterales tronqueros dentro del cuarto grado, y que quien comprase bienes raíces a un extraño, puede disponer de ellos libremente, si carece de descendientes o ascendientes.*

STS de 11 de octubre de 1960: (...) *La esencia y razón de ser de esa troncalidad es el amparar económicamente y en cierto aspecto social la familia netamente vizcaína, y sólo a ésta, que es la sometida al Fuero. No se objeta que con la troncalidad los protegidos son los tronqueros, pues esto sería convertirla en un fin, siendo sólo un medio y dar carácter personal e individual a esta institución, que, como queda dicho, es esencialmente social.*

## V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En el desarrollo del Derecho Civil Vasco, los juristas que participan del mismo se han esforzado durante esta última época en hallar un fondo común de las Instituciones Civiles Vascas que haga posible dictar normas generales para los tres territorios históricos que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio de mantener las peculiaridades locales cuando no sea posible integrarlas en un proyecto común. En este sentido, no se ha considerado oportuna la generalización y extensión de instituciones tales como la Troncalidad y el régimen económico matrimonial de la Comunicación Foral de Bienes que son exclusivos de Bizkaia, así como tampoco el Usufructo Poderoso en la forma en la que se regula en el Valle de Ayala, o las modalidades propias de la transmisión del caserío y del patrimonio familiar en Gipuzkoa.

En ese sentido, venimos exponiendo que la Troncalidad en Bizkaia se ha manifestado como una concepción original de la propiedad colectiva familiar, como una forma de organización social, donde la propiedad familiar - propiedad troncal, tiene un eminente contenido social.

Esta concepción está fuertemente arraigada en la Tierra Llana de Bizkaia así como en los territorios alaveses de Laudio y Aramaio, donde también se aplica el Fuero Civil Vizcaíno, trayendo su origen de la costumbre vizcaína y la tradición histórica foral, que expresa valores radicados en la conciencia social.

La regulación actual de la institución de la Troncalidad ha tratado de reducir los efectos de esta Institución en consonancia con la evolución y los cambios experimentados en la realidad social: en primer lugar, instaurando una decidida defensa y garantías para una Institución Civil fundamental en el Derecho Civil Vizcaíno, mediante las acciones de la saca foral y de nulidad frente a los actos de enajenación de bienes troncales que no respeten a los parientes tronqueros y su derecho de preferente adquisición; y en segundo lugar, estableciendo una limitación a los efectos más radicales: no se da la acción de saca foral en las enajenaciones a título oneroso de bienes inmuebles situados en suelo urbano, mientras que, por el contrario, si se da la acción de saca foral en la zona rústica, habiendo sido éste el primitivo objetivo de la ley foral, la conservación de la casa familiar y la continuación de la explotación agrícola familiar. Por otro lado, y como una limitación más de los efectos más radicales, se van a incrementar las garantías y reforzar la posición del cónyuge viudo nombrado comisario, a través del usufructo de los bienes que forman el caudal hereditario.

**Y a modo de propuestas**, considero necesario abordar:

1. Reconocimiento de la Troncalidad como institución civil foral y principio inspirador del ordenamiento jurídico privado vizcaíno, junto a un análisis de su vigencia, arraigo social y valor actual.
2. Desarrollo de la concepción vizcaína de propiedad colectiva familiar como posible origen y germen de una nueva concepción de la propiedad más solidaria: propiedad local, vecinal, cooperativa, ...
3. Equilibrio de la tradición con la innovación: establecer cuáles son las reformas exigidas por las nuevas realidades sociales y necesidades actuales, aunando las nuevas concepciones sociales con el pasado y la tradición histórica foral.
4. Evitar la desnaturalización de los objetivos de la ley foral, no permitiendo un uso especulativo de la misma.
5. Promoción e intensificación de la actividad académica e investigadora en estas materias, impulsando programas y proyectos que contribuyan a:
  - determinar los principios inspiradores de las instituciones civiles forales Vascas,

- verificar su valor actual y arraigo social,
- contribuir a la mejora del ordenamiento jurídico privado propio.

6. Desarrollo de la competencia legislativa materializando una Nueva Ley Civil Vasca que acabe con el problema de la territorialidad, auténtica debilidad interna del propio sistema, para lo cual ya existe un Anteproyecto encima de la mesa del legislativo vasco desde el mes de diciembre de 2001.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BALPARDA Y DE LAS HERRERÍAS, Gregorio. *Informe elevado a la Junta General del Ilustre Colegio de Abogados de Bilbao*, Bilbao, 1913.

CAÑO MORENO, Javier, Troncalidad y Conflictos de leyes. En *Jornadas sobre los conflictos de Leyes en el desarrollo del Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 1999.

CELAYA IBARRA, Adrián, *Vizcaya y su Fuero Civil*, Pamplona, 1965.

- *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales: Ley sobre Derecho Civil Foral del País Vasco, dirigidos por Manuel Albaladejo*, Madrid, 1997.
- *Curso de Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 1998.

COLEGIO DE ABOGADOS DE BIZKAIA, *Primera Jornada Práctica sobre la Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco: diez años de vida y propuestas de actualización*, Bilbao, 7 de noviembre de 2002.

CONGRESO DE JURISCONSULTOS DE ZARAGOZA, 1981.

CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CIVIL, Zaragoza, 1946.

CHALBAUD Y ERRAZQUIN, Luis, *La Troncalidad en el Fuero de Bizcaya*, Bilbao, 1898.

DE LA PLAZA, Carlos, *Actas de las sesiones celebradas por la Comisión Especial de Codificación de Vizcaya*, Bilbao, 1900.

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, *Legislación y Jurisprudencia Foral de Bizkaia*, Bilbao, 1991.

EUSKO IKASKUNTZA, *Primer Congreso de Estudios Vascos*, Oñati: 1918. Recopilación de los trabajos de dicha Asamblea celebrada en la Universidad de Oñati del 1 al 8 de septiembre de 1918, bajo el patrocinio de las Diputaciones Vascas. Bilbao, 1919.

- *Segundo Congreso de Estudios Vascos*, 1920.
- *Congreso: El Fuero de San Sebastián y su época*, San Sebastián, 1981.

- *I Jornadas de Derecho Privado Vasco. En Homenaje a D. Alvaro Navajas Laporte*, San Sebastián, 3-5 de diciembre 1990.

- *II Jornadas de Derecho Privado Vasco. En Homenaje a D. Luis Chalbaud Errazquin*, San Sebastián, 28-31 de enero 1992.

- *III Jornadas de Derecho Privado Vasco. En Homenaje a D. Adrián Celaya Ibarra*, San Sebastián, 20-23 de abril 1993.

FACULTAD DE DERECHO E.H.U./ U.P.V., *Jornadas de Estudio sobre actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián, julio 1985.

- *Primer Congreso de Derecho Vasco: La actualización del Derecho Civil*, San Sebastián, 16-19 de diciembre 1982.

FERNÁNDEZ ASIAÍN, Eugenio, *La Troncalidad. Revista de Estudios de Derecho Navarro*, Pamplona, 1922, pp. 97 y ss.

GOBIERNO VASCO, *II Congreso Mundial Vasco-Congreso sobre los Derechos Históricos Vascos*, Vitoria, 13-16 de octubre 1987.

GOIKOETXEA, Lorenzo; ATXABAL, Alberto; PÉREZ, Eusebio y URRUTIA, Andrés, *Practicum de Derecho Civil Foral del País Vasco*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1995.

ILUSTRE COLEGIO NOTARIAL DE BILBAO, *El Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992*, Pamplona, marzo, 1993.

INSTITUTO DE DERECHO HISTÓRICO DE EUSKAL HERRIA, E.H.U.-UPV, *Jornadas sobre el estado de la cuestión del Derecho Histórico de Euskal Herria*, San Sebastián, 20-21 de diciembre 1993.

LECANDA MENDIETA, Manuel y otros, *Derecho Civil vigente en Vizcaya*, Madrid, 1888.

REAL SOCIEDAD BASCONGADA DE LOS AMIGOS DEL PAÍS, *1ª Asamblea de la Sección de Vizcaya y Álava del Instituto Español de Derecho Foral: Semana de Derecho Foral*, Bilbao – Gernika: 30 noviembre-1 diciembre de 1979.

- *VI Jornadas Vizcaya ante el siglo XXI. Actualización del Derecho Civil Vizcaíno*, Bilbao, 1988.

- *Jornadas de Estudio de los Conflictos de Leyes en el Desarrollo del Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 25, 26 y 27 de noviembre 1998.

- *Jornada de Divulgación: El Derecho Civil Vasco del Nuevo Milenio*, Bilbao, 16 de diciembre 1999.

- *Memoria y Anteproyecto de Nueva Ley de Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 1999.

- *Nuevo desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 2001.

SEISDEDOS MUIÑO, Ana, El Derecho de Saca en la Ley de D.C.F. del P.V., *Revista Jurídica de Navarra*, 19 (1995), pp. 45-90.

UNIVERSIDAD DE DEUSTO, *Jornadas Internacionales sobre Instituciones Civiles Vascas*. 20-22 de noviembre 1991, Bilbao, 1991.

**FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD  
Y CARÁCTER FAMILIAR DEL PATRIMONIO  
EN LA VIGENTE LEY 3/1992 DE DERECHO CIVIL  
FORAL DEL PAÍS VASCO**

Social function of the law on property and the family character of patrimony in  
the current law 3/1992 on Statutory Civil Law of the Basque Country

Jabetza eskubidearen funtzio soziala eta ondarearen izaera familiarra  
Euskal Herriko Foru Zuzenbide Zibilaren 3/1992 Legean

Lorenzo GOIKOETXEA OLEAGA  
Universidad de Deusto

La Ley 3/1992 de Derecho civil foral del País vasco mantiene vigente una especial concepción y protección del carácter familiar del Patrimonio. Su plasmación es una consecuencia de un determinado modelo histórico de organización de la familia y de la propiedad en una sociedad radicalmente distinta a la de nuestros días. Los modelos de familia y de propiedad han sufrido una notable evolución, sin embargo, tanto la familia como el Derecho de propiedad siguen desempeñando, también en la actualidad, una función social de trascendental alcance. El autor reflexiona en torno a las razones del mantenimiento de los derechos de determinados parientes sobre el patrimonio familiar así como sobre la regulación vigente en el ordenamiento jurídico civil respecto de la naturaleza del Derecho de propiedad en las vertientes individual, familiar y social. Una propuesta de futuro puede ser la superación del carácter troncal de la propiedad para llegar a una propiedad de carácter solidario: de la troncalidad a la solidaridad.

Palabras clave: Derecho Civil Foral del País Vasco. Patrimonio. Familia. Propiedad. Troncalidad. Derecho de sucesiones. Propiedad familiar.



Euskal Herriko Foru Zuzenbide Zibilaren 3/1992 Legeak ondareak duen izaera familiarraren kontzepzio berezi bat jasotzen du. Familiaren eta jabetzaren antolaketa gaur egun ezagutzen ditugun ereduak erabat ezberdinak ziren, eta bi alderdi hauek bilakaera itzela izan dute. Nolanahi ere, bai familiak, bai jabetza eskubideak oso garrantzi handia daukatenez gaur egun ere, komenigarria da ahaide jakin batzuek familiaren ondarearen gainean dauzkaten eskubideak mantendu beharraren inguruan hausnartzea, eta baita egun indarrean dagoen ordenamendu juridiko zibilak arautzen dituen jabetza eskubidearen aldaera ezberdinei (indibidual, familiar eta soziala) buruz ere.

Giltza-Hitzak: Euskal-Herriko Foru Zuzenbide Zibila. Ondarea. Familia. Jabetza. Tronkalitatea. Ondorengotza Zuzenbidea. Jabetza familiarra.



Law 3/1992 on Statutory Civil Law in the Basque Country maintains a special conception and protection of the family character of the Patrimony. Its concretion is a consequence of a determined historical model of family and property organisation in a society that was radically different from that in our times. Family and property models have undergone a noteworthy evolution, although both family and property law still have a fundamental social function. The author reflects on the reasons for maintaining the rights of certain relatives on the family patrimony and on the current regulation in civil law reference to property law in its individual, family and social aspects. A future proposal may be the to discard family lines of inheritance and bestow a solidary character on property: from family lines of inheritance to solidarity.

Keywords: Statutory Civil Law of the Basque Country. Patrimony. Family. Property. Lines of Inheritance. Law on successions. Family property.



## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO HISTÓRICO DEL PAÍS VASCO. EL CASO DE VIZCAYA: 1. Cuestión previa. 2. Concepción histórica de la Troncalidad. 3. Algunas características propias de la Troncalidad. 4. Intereses afectados: la familia y la propiedad. III. EL CARÁCTER FAMILIAR DE LA PROPIEDAD EN VIZCAYA. REGULACIÓN EN LA VIGENTE LEY DE DERECHO CIVIL FORAL DEL PAÍS VASCO: 1. Vigencia y perspectivas de la Troncalidad. 2. Naturaleza jurídica de la Troncalidad. 3. Elenco de instituciones que colaboran con la Troncalidad en la preservación del carácter familiar del patrimonio. 4. Ámbito de aplicación territorial de la Troncalidad. 5. Fin perseguido por la Troncalidad en Vizcaya. 5.1. Que los bienes troncales no salgan de la familia. 5.2. ¿Que los bienes troncales vayan a parar al pariente tronquero más próximo? 6. Breve recordatorio de los elementos que integran la relación troncal. 7. Manifestaciones de la Troncalidad en el resto de Instituciones. 8. Niveles de protección impuestos por la Troncalidad en la regulación vigente. IV. CONCLUSIONES: 1. En cuanto al ámbito de aplicación de las normas civiles. 2. Respecto de los conflictos de Leyes. 3. Reflexiones sobre las posibles alternativas. 4. El horizonte de la superación de la diversidad legislativa desde el punto de vista de la Troncalidad. 5. Un referente inevitable: el contexto europeo. 6. Del carácter familiar al carácter solidario de la propiedad. De la Troncalidad a la solidaridad. V. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN

Los hombres y mujeres protagonistas de la historia del País Vasco con el fin de garantizar su sustento, hacer frente a los retos sociales de cada momento histórico y alcanzar los objetivos que se proponían, utilizaron dos recursos que se convirtieron en sendas señas de identidad de su ordenamiento consuetudinario: de un lado, el espíritu asociativo con el que abordaban los distintos tipos de retos y, de otro, el carácter no individualista del derecho de propiedad.

En cuanto al espíritu asociativo, la satisfacción de las necesidades económicas y sociales hicieron que arraigaran en nuestro ordenamiento jurídico consuetudinario unas entidades especiales como son las hermandades o asociaciones, caracterizadas, sobre todo, por su naturaleza de asistencia mutua frente a

distintos tipos de riesgos y cooperación en empresas comunes, en donde el patrimonio tenía una consideración netamente supraindividual y el talante de actuación era marcadamente solidario.

Respecto de la segunda cuestión, el carácter no individualista del derecho de propiedad, en la historia del ordenamiento jurídico de nuestro pueblo, la propiedad, más que una institución jurídica, ha sido una institución económica responsable del cumplimiento de una función familiar y social. Los bienes, de acuerdo con su naturaleza, han tenido, o se les ha buscado, una especial capacidad o aptitud para hacer frente a las necesidades familiares y a las propias de la comunidad.

En definitiva, familia, propiedad y solidaridad, al igual que en otras amplias zonas de la región pirenaica, surgieron y evolucionaron en torno al Caserío y a las relaciones vecinales incorporando a sus *Constituciones consuetudinarias* la función social de la propiedad, con muchos siglos de antelación respecto de las modernas Constituciones.

De esa manera, partiendo de una ordenación consuetudinaria, fueron desarrollándose unos derechos escritos con contenidos diferentes pero con una raíz común que los hace fácilmente identificables y los distingue de otros derechos como el civil estatal, español o francés, de clara influencia romana.

Conviene recordar que en el año 2002 se celebró el Aniversario de los diez años de vigencia de la Ley 3/1992 de Derecho Civil Foral del País Vasco. Esta Ley supuso una reforma con carácter de urgencia de la regulación vigente en la Compilación del 59, en espera, se decía en su Exposición de motivos, de una reforma posterior con un desarrollo más de fondo.

Por ello, al día de hoy, tenemos pendiente el verdadero desarrollo de nuestro Derecho civil foral y lo cierto es que otras Comunidades autónomas, como la catalana o la aragonesa, nos llevan mucha ventaja en este terreno.

Nos encontramos, por tanto en un momento de encrucijada para el desarrollo futuro del Derecho civil vasco y, tal y como referiré al final de esta exposición, las propuestas de reforma que se contienen en el *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*, elaborado por la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País<sup>1</sup>, se ocupan, en algunos de sus artículos de

---

<sup>1</sup> Mediante Convenio, firmado entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, por una parte y por la otra la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, se encomendó a ésta última, la investigación de instituciones concretas del País Vasco, y especialmente: el análisis de la ley 3/1992 de 1 de julio con la finalidad de determinar los temas y preceptos que requieran un nuevo examen, la conveniencia de algunas reformas, y la posible expansión del Derecho Civil Foral Vasco por exigencias de la sociedad actual; el estudio del Derecho consuetudinario de Gipuzkoa y el de la posible generalización en el País Vasco de algunas instituciones forales, especial-

manera muy destacada, de esa especial naturaleza y consideración solidaria y familiar del derecho de propiedad en nuestro ordenamiento jurídico.

## **II. CONCEPTO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO HISTORICO DEL PAIS VASCO. EL CASO DE VIZCAYA**

### **1. Cuestión previa**

La Troncalidad surge en una época histórica en la que se trataba de proteger económicamente a la familia de manera que quedara garantizada la conservación de los bienes familiares para su sustento y continuación, resultando ser el sistema más conveniente en atención a la organización social del momento.

En razón de ello, durante un prolongado periodo de la historia de nuestra tierra, fueron surgiendo y tomando cada vez más fuerza una serie de Instituciones jurídicas, expresión del desenvolvimiento histórico de los modelos de familia y propiedad en la sociedad de la época, de cuya regulación dimanaban dos principios básicos; el de la Troncalidad y el de la libertad de designación de heredero.

Estos dos principios actuaban de forma coordinada. Por una parte, mediante la Troncalidad se obligaba a mantener los bienes en la rama familiar de su procedencia y, por otra, mediante la libertad de designación, se posibilitaba (sin imponer, a diferencia de lo que ocurre en la Troncalidad, puesto que se trata de una libertad de elección), el mantenimiento de la integridad del patrimonio, la unidad del Caserío o de la explotación dentro de la rama familiar de donde esos bienes procedían. Del mismo modo, fueron surgiendo Instituciones que venían a colaborar en esa finalidad de dar cohesión al patrimonio familiar: el poder testatorio, los pactos sucesorios, la comunicación foral de bienes, la saca foral, etc.

Ambos principios, el de la troncalidad y el de la libertad de designación, surgieron de forma espontánea integrándose en el Derecho consuetudinario y, posteriormente, desde el primer texto histórico del que nos queda constancia en el siglo XIV, quedan plasmados por escrito en los sucesivos Fueros.

No cabe duda de que los conceptos de familia y propiedad han ido evolucionando a lo largo de los siglos y, a pesar de ello, la Troncalidad es una institución que se mantiene en vigor hoy en día en parte del ordenamiento jurídico vizcaíno.

---

mente las que suponen un incremento de la libertad civil. Las tres comisiones desarrollaron diversas reuniones separadas, y varias conjuntas, en Cestona y Durango. La redacción final del denominado *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*, se acordó el día 20 de diciembre en una reunión en esta última localidad. Se trata de un texto que no ha sido publicado, aunque fue distribuido a distintas instituciones y operadores jurídicos, y que se puede consultar en formato mecanografiado en cualquiera de las sedes de la RSBAP.

Por tanto, podemos preguntarnos: ¿por qué se mantiene en vigor un principio tan antiguo?, ¿qué justifica su mantenimiento?, ¿responde hoy a las mismas razones que lo originaron, esto es, la defensa patrimonial de un determinado modelo de familia?, ¿es oportuno el mantenimiento de este tipo de instituciones en la actualidad?, ¿conviene extender su aplicación a la totalidad del ordenamiento jurídico vasco?, ¿cuál debe ser la orientación de su desarrollo futuro?

## 2. Concepción histórica de Troncalidad

La finalidad de la Troncalidad estaba relacionada con la conservación de los bienes troncales dentro de la familia troncal, para lo cual se hacía necesario limitar las facultades de disposición de esos bienes, favoreciendo el asentamiento y continuidad de la familia y de su patrimonio.

Así entendida, la Troncalidad fue un fenómeno muy extendido a lo largo de una determinada etapa histórica en los ordenamientos jurídicos de diferentes territorios de la península y del resto del Continente europeo.

En Bizkaia, a diferencia de lo que ocurría en otros territorios, y aunque la Doctrina no era del todo pacífica, se entendía de forma mayoritaria que la Troncalidad impregnaba todo el ordenamiento jurídico foral y que, por tanto, es un principio aplicable en todas las Instituciones, con independencia del Título de la transmisión y la línea de parentesco<sup>2</sup>.

En definitiva, la Troncalidad suponía la especial relación o vínculo entre determinadas personas y bienes, de tal manera que los bienes troncales debían quedar en manos de los parientes tronqueros, lo que implicaba una serie de limitaciones a la hora de disponer de los mismos.

## 3. Algunas características propias de la Troncalidad

La Troncalidad opera sobre el parentesco pero se diferencia del régimen de parentelas en que, además de la relación de parentesco y consanguinidad, tiene en cuenta la cualidad de los bienes y la línea de procedencia de los mismos.

En razón a que la Troncalidad opera sobre el parentesco, se discutió mucho por parte de nuestra doctrina acerca de si los derechos que los Fueros reconocían a determinados parientes derivaban de su condición de sucesores o

---

<sup>2</sup> Así opinaban Hormaeche, Chalbaud, Salazar, Balparda, Solano y Polanco. En cambio no era de esa opinión Angulo Laguna, quien consideraba que el principio troncal únicamente se debía aplicar a la sucesión intestada, y en la testamentaria, únicamente para los colaterales. Opinión que sería rebatida por Jado, autor que se sumaba a la interpretación extensa de la Troncalidad y que con posterioridad también defenderán García Royo, Scala y, recientemente, Caño y Celaya.

de la de tronqueros. De hecho, uno de los autores más renombrados, Braga Da Cruz, circunscribía la Troncalidad al ámbito de la sucesión intestada.

Por otra parte, en nuestro Derecho histórico fue muy polémica la cuestión de los derechos de los parientes de la línea recta, en cuanto al tratamiento de la raíz comprada y su consideración de troncal o no.

En cuanto al carácter familiar o estamental de los derechos derivados de la Troncalidad, podemos decir que, a diferencia de lo que ocurrió en el Derecho castellano, en nuestros textos históricos, ni siquiera en los de la primera etapa, se aprecia carácter estamental alguno cuya relevancia merezca la pena ser significada.

En efecto, en ningún momento hay referencias a clases sociales diferenciadas, al estilo de la clásica división entre nobles y no nobles con tratamiento jurídico diferenciado<sup>3</sup>. Basta examinar los contenidos de nuestros textos históricos para constatar que se equiparaban los derechos troncales tanto de los hijosdalgo como de los labradores<sup>4</sup>.

#### **4. Intereses afectados: la familia y la propiedad**

Como decía en la introducción, la Troncalidad fue el fruto de la íntima relación que en una determinada época de la historia de nuestro pueblo se dio entre un determinado modelo de familia y una especial concepción de la propiedad. Por ello, se trata de una institución que no pensaba tanto en el individuo, cuanto en los derechos de la familia troncal<sup>5</sup>.

En la relación troncal son perfectamente identificables y distinguibles, de un lado el interés familiar, esto es, el asentamiento, estabilidad y mantenimiento del modelo familiar y, de otro, el interés de la propiedad y mantenimiento de las características de unidad e integración del caserío o explotación.

---

<sup>3</sup> Esto no es óbice para que, en ciertos aspectos sobre todo de orden tributario, se considere de forma separada a los labradores y a los hijosdalgo, situación que perdura en nuestros textos legales hasta el surgimiento del Fuero nuevo, el cual declara la Hidalgía universal, figura mediante la cual desaparecen las desigualdades jurídicas entre ciudadanos nobles y los que no eran considerados como tales.

<sup>4</sup> Igualmente podemos señalar que la regulación normativa que aparece en los distintos textos forales hacía referencia incesante al carácter familiar del patrimonio, pero no aparece la más mínima alusión ni regulación respecto de la figura de los Mayorazgos. Esta institución de carácter castellano, que sí fue utilizada en el País Vasco, obedece a una serie de motivaciones de asentamiento y acrecentamiento de patrimonios, pero que poco tiene que ver con la Troncalidad.

<sup>5</sup> Además de las razones meramente afectivas respecto de los bienes se tenía también en cuenta que el valor y la consideración del patrimonio familiar se debía no tanto al mérito de su titular actual cuanto al esfuerzo para su consecución y conservación por parte de las generaciones que anteriormente habían poseído los bienes.

Podemos decir que los derechos derivados de la Troncalidad son concedidos a su titular, a un determinado individuo, por estar integrado en otra situación jurídica como es la de parentesco con el enajenante en relación a determinados bienes que proceden de un tronco común entre ambos. De ahí que ese titular no pueda disponer de esos bienes si no es respetando los derechos de los parientes tronqueros, por entenderse ello beneficioso, tanto para la estabilidad de la familia como para el mantenimiento de la propiedad.

El mantenimiento de la protección de los derechos familiares con el único objeto de que los bienes permanezcan en la familia hoy en día ya no es necesario, ni porque de ello dependa, al menos directamente, el mantenimiento de un determinado modelo de familia, ni porque esa sea la única manera de defender la unidad e integridad de las explotaciones. La conservación del patrimonio familiar estuvo históricamente justificada porque iban unidos el interés de la conservación de un determinado modelo de familia con el de la conservación del patrimonio.

Por ello, si analizamos la Troncalidad en su aspecto de protección a un determinado modelo de familia, tal y como hicieron en su día la mayoría de los autores, tendríamos que replantearnos incluso su propia existencia como institución. Sin embargo, si lo analizamos desde la perspectiva de una determinada concepción de la propiedad, sea urbana o rural, y su carácter familiar, o al menos, no individual, como podemos interpretar que hace la LDCFPV, resulta que la Troncalidad puede tener hoy, eso sí con las debidas modificaciones legislativas en algunos de sus efectos, plena vigencia.

### **III. EL CARÁCTER FAMILIAR DE LA PROPIEDAD EN BIZKAIA. REGULACIÓN EN LA VIGENTE LEY DE DERECHO CIVIL FORAL DEL PAIS VASCO**

#### **1. Vigencia y perspectivas de la troncalidad**

En el Código Civil español no queda más vestigio de la Troncalidad que la regulación contenida en el artículo 811 del Código Civil.

En otros ordenamientos jurídicos civiles forales del Estado, caso del catalán, navarro y aragonés, se mantiene en vigor el principio de Troncalidad, pero sin el alcance y magnitud con el que se mantiene en la LDCFPV.

La Exposición de Motivos de la LDCFPV establece que: *La más destacada peculiaridad del Derecho Civil de Bizkaia es, sin duda, el profundo arraigo del principio de Troncalidad...*

El Fuero civil dedica a la Troncalidad el Título II, al igual que lo hacía la Compilación del 59 y los Proyectos de 1900 y 1928. Fue en estos Proyectos

donde se utilizó por primera vez el término Troncalidad para el encabezamiento de un Título o Capítulo, pasando luego a la Compilación y de ésta al Fuero civil<sup>6</sup>.

En ninguno de los textos históricos se había definido de forma expresa a la Troncalidad. Sin embargo, tal y como se adelantaba en la exposición de motivos, en el Título II del libro I de la LDCFPV sí se define la Troncalidad y sus distintos elementos: *el doble elemento, personal y real, de la Troncalidad*.

La regulación contenida en cada uno de los cuatro textos mencionados muestra una característica común: que a partir del Proyecto de 1900 se sigue el mismo orden sistemático<sup>7</sup>.

En definitiva, esta sistematización de la LDCFPV, supuso un gran avance respecto de la falta de orden y método en los textos históricos. Este intento de estructuración de las normas que hacían referencia a la Troncalidad, dispersas y contenidas únicamente en las diferentes Instituciones, además de poner un orden metodológico ha colaborado también a que el propio principio de la Troncalidad se asiente y fortalezca.

Independientemente de que en cada uno de los conceptos mencionados la regulación específica también ha ido variando de unos textos a otros, lo que básicamente aporta el Título II del actual Fuero civil como netamente original es la redacción, entre otros, de sus artículos 17, 23 y 24.

En el artículo 17, aunque no de forma directa, se da una *definición* del concepto de Troncalidad<sup>8</sup>; en el artículo 23, se regula la condición exigida a los parientes para estar sujetos a las obligaciones y gozar de los derechos derivados

<sup>6</sup> Aunque, la expresión aparecía ya como contenido de una ley en el FN T.XVII, L.III *sean habidos por extraños en cuanto a la Troncalidad*.

<sup>7</sup> Que se puede resumir en los siguientes puntos: a) Se determina expresamente que la Troncalidad en el parentesco siempre se dará en relación a un bien raíz sito en el Infanzonado (artículos 7, 7, 6 y 18, respectivamente). b) Se regulan qué bienes tendrán la consideración de bienes raíces (artículos 7, 7, 6 y 19, respec.). c) Se determina expresamente quiénes son los parientes tronqueros (artículos 8-11, 8-10, 7-8 y 20-21, respec.). d) Se indica qué bienes raíces tienen la consideración de troncales (12, 11, 9 y 22, respec.). e) Se establecen limitaciones a los no aforados para la disposición de bienes troncales (13, 12, 10 y 23/25, respec.). f) En el proyecto de 1928 y la Compilación (en sus artículos 13 y 11 respectivamente) se hacen referencias a las formas de designar sucesor. Sin embargo, ni en el proyecto de 1900 ni el Fuero civil hacen esa referencia, al menos en sede similar. g) Se regulan y describen los pertenecidos en la transmisión lucrativa del caserío (7, 7, 12 y 26, respec.).

<sup>8</sup> *La propiedad de los bienes es troncal. A través de la Troncalidad se protege el carácter familiar del patrimonio. En virtud de la Troncalidad, el titular de los bienes raíces solamente puede disponer de los mismos respetando los derechos de los parientes tronqueros. Los actos de disposición que vulneren los derechos de los parientes tronqueros podrán ser impugnados en la forma y con los efectos que se establecen en el presente Fuero Civil (art. 17 LCFPV).*

de la Troncalidad; y en el artículo 24, se establece, para cuando no se respetan los derechos de los parientes tronqueros en las transmisiones gratuitas, la sanción general de nulidad de pleno derecho<sup>9</sup>.

La Troncalidad se puede analizar desde una perspectiva estática o desde una perspectiva dinámica.

El carácter estático de la Troncalidad hay que referirlo en relación a una determinada concepción de la propiedad; a la cualidad troncal de la propiedad de los bienes raíces y al carácter familiar del patrimonio en Bizkaia.

Al hilo de lo que ya apuntaban diferentes autores (GARCIA ROYO, CAÑO MORENO, DELGADO ECHEVERRÍA, CELAYA IBARRA) y aun admitiendo el carácter mixto de la Troncalidad en cuanto relación a personas y bienes (artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley) debemos fijarnos, sobre todo, en el aspecto real: la Troncalidad como una característica de la propiedad, eso sí, siempre orientada a la protección del carácter familiar del patrimonio.

Con independencia del modelo de familia de que se trate y partiendo en cada etapa histórica de un modelo determinado, la Troncalidad protegerá en cada momento ese carácter familiar del patrimonio. Sin perjuicio de que, como ya hemos referido, los fines perseguidos por la institución puedan ir variando, adaptándose a las nuevas necesidades.

El carácter dinámico que se deja traslucir de la regulación de los artículos 17, 23 y 24, opera cuando se dispone o transmite un bien troncal, y consiste en que: con el fin de proteger el carácter familiar del patrimonio, siempre que existan parientes tronqueros, la propiedad de los bienes raíces sitos en el Infanzonado o Tierra Llana es considerada troncal. Por ello, el titular debe respetar, en todos sus actos de disposición, los derechos de los parientes tronqueros, so pena de impugnabilidad de los mismos con sanciones de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad, según la clase de transmisión de que se trate<sup>10</sup>.

En su aspecto dinámico la Troncalidad en Bizkaia, a diferencia de lo que ocurre en otros Territorios, opera en todo tipo de disposición y transmisión de bienes fuera de la familia troncal.

---

<sup>9</sup> Eso sí, llama la atención que siendo esta una regulación general no contemple también el supuesto de anulabilidad que para los derechos de preferente adquisición se regula, como veremos, en los artículos 112 y ss. del Fuero civil. Si bien es cierto que, indirectamente, podemos entender realizada la remisión a la regulación del derecho de saca, desde el artículo 17.3º de la Ley *Los actos de disposición que vulneren los derechos de los parientes tronqueros podrán ser impugnados en la forma y con los efectos que se establecen en el presente Fuero Civil*.

<sup>10</sup> Si bien, en determinadas ocasiones, se permitirá que, de forma transitoria, los bienes pasen, en propiedad o para su uso y disfrute, a manos de personas extrañas en cuanto a la Troncalidad, pero con la condición de que a la postre, habiendo parientes tronqueros, vuelvan a manos de éstos. Nos referimos a las fugas controladas de la Troncalidad, que más adelante refiero.



El legislador, tal y como hace notar en la Exposición de Motivos de la Ley, pretende limitar los efectos más radicales de la Troncalidad, *adaptando la institución a las exigencias de la vida actual*. Así, limita el ejercicio de los derechos de adquisición preferente (el de saca foral y el de los arrendatarios) a los bienes situados en zona rural (art. 114) y, por otro lado, concede un derecho de adquisición preferente a los arrendatarios respecto de los parientes tronqueros, según lo regulado en el artículo 126.

El resultado global es una extensión de la Troncalidad. Por una parte se supera la discriminación para los hijos no legítimos y para los adoptados, todos sujetos hoy a los derechos y obligaciones de la Troncalidad. Igualmente, la regulación contenida en los artículos 19 y 22.2º, si la comparamos con la de sus antecedentes, supone una ampliación de los efectos de la Troncalidad<sup>11</sup>.

En todo caso, el tipo de Troncalidad resultante de la regulación contenida en la nuestra vigente Ley civil foral es completa y pura<sup>12</sup>.

## 2. Naturaleza jurídica de la Troncalidad

En el Derecho de Bizkaia, la Troncalidad se ha convertido en la figura central de la LDCFPV, extendiéndose su influjo al resto de las Instituciones.

Tal y como se dice en la Exposición de Motivos de la Ley, la Troncalidad tiene en Bizkaia: *una fuerza muy superior a la que se conoce en todos los países de nuestro entorno, incluidas las regiones forales de la zona pirenaica*.

Pero, ¿Qué es la Troncalidad? Esta es la cuestión para la que no encontramos en la doctrina una respuesta clara, ya que se la suele considerar tanto como principio, como valor, como institución, como limitación genérica de disposición, como prohibición de disponer, como reserva o como vínculo.

La LDCFPV, en su Exposición de Motivos, se refiere a la Troncalidad tanto como *principio* que como *Institución*<sup>13</sup>. No cabe duda de que se trata de un

---

<sup>11</sup> Ya que ahora, según el artículo 19 no solo la propiedad sino también los demás derechos reales de disfrute son considerados bienes raíces. Y según el artículo 22.2, para las líneas ascendente y colateral, los bienes comprados a extraños, siempre que hayan pertenecido al tronco común, tendrán también la consideración de troncales. La regulación anterior únicamente concedía tal consideración, para esas líneas, a los bienes comprados a parientes tronqueros.

<sup>12</sup> Vid. CELAYA IBARRA, *Derecho civil vasco, op. cit.*, pp. 93-94, *Podemos anticipar que en Vizcaya, a la vista de estas clasificaciones la Troncalidad puede ser calificada de completa (porque prevalece sobre la consanguinidad) y pura, porque para ser tronquero es siempre preciso descender del tronco común*.

<sup>13</sup> *La más destacada peculiaridad del Derecho civil de Bizkaia es, sin duda, el profundo arraigo del principio de Troncalidad, [...] Ello obliga a dedicar a esta institución el Título II del libro I...*

principio general básico en nuestro ordenamiento jurídico, y que se manifiesta en todas las demás Instituciones jurídicas recogidas en la Ley. Al quedar regulada en un Título genérico (el Título II del libro I), hemos de darle el carácter de Institución con un alcance general, para todo tipo de transmisiones y actos de disposición, tanto lucrativas como onerosas<sup>14</sup>.

Por ello, para determinar el sentido y alcance de la Troncalidad lo importante es atender, más que a la denominación elegida, a la finalidad pretendida por el ordenamiento jurídico al asignar su función a la Troncalidad: la protección del carácter familiar del patrimonio, limitando la disposición de la propiedad de los bienes raíces para la mejor protección de los derechos de los parientes tronqueros, lo cual revierte a su vez en el mantenimiento de la integridad patrimonial<sup>15</sup>.

### 3. Elenco de instituciones que colaboran con la Troncalidad en la preservación del carácter familiar del patrimonio

En nuestro Derecho ha sido tradicional hablar de Instituciones clave para la preservación del patrimonio familiar: la Troncalidad, la libertad de testar, la comunicación foral y la asociación matrimonial o pactos sucesorios y el derecho saca.

Cada una de estas Instituciones cumple con un papel específico dentro del ordenamiento jurídico civil, pero destaca, respecto de las demás, la de la Troncalidad, ya que siendo su misión la de mantener los bienes dentro de la familia troncal, protegiendo los derechos de los parientes consanguíneos que descienden de la línea de donde los bienes proceden, se manifiesta en todas y cada una de las demás Instituciones, lo cual le da un *plus valorativo* respecto de las mismas, convirtiéndola en principio general del ordenamiento jurídico civil en Bizkaia.

<sup>14</sup> CELAYA se refiere a la Troncalidad diciendo *La Troncalidad es una institución básica en el Derecho foral de Vizcaya, Derecho civil vasco, op. cit.*, pp. 89 y ss. Con esa misma expresión, institución, se referían a ella GARCÍA ROYO (que la calificaba como de *insitución jurídica compleja*), SCALA (el cual comenzaba su trabajo con el epígrafe *Importancia y alcance de la Institución*), JADO aunque la trata también de institución, al explicarla habla de *principio capital que informa todas las transmisiones de bienes raíces* y CAÑO *Toda institución se supone basada en un valor compartido que es justamente el que la dota de permanencia, estabilidad y vigencia. La nueva constatación de la vigencia del principio troncal obliga a deducir que la Troncalidad hoy por hoy, en ciertas zonas de Bizkaia, representa un valor, una función económica social digna de protección por el ordenamiento jurídico. La inercia o la simple eficacia de la norma no explican suficientemente la permanencia de la institución a través de los siglos.* CAÑO MORENO, J., *Problemas de la Troncalidad. En Actualización del Derecho civil Vizcaíno, VI Jornadas Vizcaya ante el siglo XXI, diciembre 1986*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1988, pp. 277-288, p. 280.

<sup>15</sup> CELAYA IBARRA, tras afirmar que la Troncalidad no es sino una limitación a la facultad de disponer y una expectativa de adquisición para los parientes tronqueros, afirma que *En conclusión podíamos decir que la Troncalidad es un vínculo entre los bienes raíces y la familia en virtud del cual el titular de los bienes solamente puede disponer de ellos respetando la preferencia de los parientes tronqueros.* En *Derecho civil vasco, op. cit.*, p. 92.

Sin embargo, estas Instituciones cumplen funciones que la Troncalidad *per se* no puede alcanzar. La denominada libertad de designación de heredero-adquirente posibilita, puesto que como tal libertad no obliga, la indivisión de la Casería en las transmisiones lucrativas, *inter vivos* y *mortis causa*. La comunicación foral, fortalece la posición del cónyuge viudo y la comunicación continuada con los descendientes, puesto que, dado el requisito de la existencia de los hijos para su consolidación, los bienes no corren el riesgo de ir a parar a manos de parientes de la otra línea. Los pactos sucesorios estructuran la regulación del mantenimiento y trasmisión íntegra de la explotación, atendiendo a las circunstancias y exigencias de la convivencia y la naturaleza de los integrantes del núcleo familiar. Las reservas troncales permiten dar una mayor extensión al principio de Troncalidad para que, permitiendo en principio que los bienes vayan a parar a persona extraña en cuenta a la Troncalidad, acaben finalmente en manos de los parientes tronqueros.

#### 4. Ámbito de aplicación territorial de la Troncalidad

En primer lugar conviene destacar que la LDCFPV en ningún momento ha pretendido limitar el alcance de la Troncalidad al ámbito de lo rural.

La vocación de la Troncalidad en la LDCFPV es territorialista y atiende a la ubicación de los bienes. *Este Fuero, como legislación civil propia del Territorio Histórico de Bizkaia, rige en toda su extensión en el infanzonado o Tierra Llana* (art. 5 LDCFPV); *La propiedad de los bienes raíces es troncal* (art. 17.1º LDCFPV); y *El parentesco troncal se determina siempre con relación a un bien raíz sito en el Infanzonado o Tierra Llana* (Art. 18 LCFPV)<sup>16</sup>.

Esa vocación territorialista de la Troncalidad tiene una limitación. El ejercicio del derecho de saca queda excepcionado (con carácter dinámico) para los bienes situados en suelo calificado como de urbano y urbanizable programado (art. 114 LDCFPV)<sup>17</sup>, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo segundo del mencionado artículo en relación a los *edificios singulares*.

<sup>16</sup> Y el Infanzonado, como sabemos, no ocupa actualmente el espacio de todo el Territorio Histórico de Bizkaia (artículo 6), aunque, para el futuro, se establecen una serie de reglas (respecto de la delimitación territorial de zonas aforadas y no aforadas y las correspondientes modificaciones administrativas en los límites de los términos municipales, así como las desanexiones) que reflejan esa voluntad de mantenimiento del Fuero dentro del territorio (artículos 7, 8 y 9) y tienen como consecuencia una delimitación estática entre suelo aforado y no aforado, sin perjuicio de su potencialidad expansiva, mediante la facultad de la opción, ya que *los municipios en los que rige la legislación civil general podrán optar por la aplicación de este Fuero Civil en todo su término* (art. 10).

<sup>17</sup> La limitación se considera no en atención a la naturaleza o destino rústico del bien sino a la ubicación del mismo. Por tanto, para estos derechos, quedan exceptuados, no solo el casco urbano y el

En definitiva, la Troncalidad tiene un ámbito genérico de aplicación territorial en todo el infanzonado y con carácter estático, amén de la posibilidad futura de su extensión a la zona no aforada de las Villas mediante la opción que se concede en el artículo 10 de la LDCFPV. Queda, por tanto, descartada la visión de la Troncalidad como institución aplicable únicamente al Caserío y a lo rural, puesto que es de aplicación en la mayor parte de los territorios de Bizkaia calificados como de urbanos o urbanizables<sup>18</sup>.

## 5. Fin perseguido por la Troncalidad en Vizcaya

### 5.1 Que los bienes troncales no salgan de la familia

La Troncalidad tiene como fin que los bienes troncales no salgan de la familia<sup>19</sup>. Por tanto, una vez determinada claramente en la Ley cuál es el fin inmediato de la Troncalidad –el de amalgamar en lo jurídico a la familia y la propiedad, limitando la facultad de disposición del titular de los bienes en defensa de los derechos de los parientes tronqueros–, hemos de preguntarnos por el objetivo o fin mediato de la Troncalidad.

¿Tiene la Troncalidad como objetivo el mantenimiento íntegro de la explotación o del caserío, esto es, procura la indivisión del mismo? La respuesta es negativa, puesto que aunque pudiera comprender también ese objetivo, la Troncalidad como principio general y tal y como ya hemos referido, necesita de la colaboración de otras Instituciones para poder conseguirlo.

En nuestro Derecho, la indivisión del caserío se puede conseguir mediante otro principio, el de la libertad de designación de heredero<sup>20</sup> y el manteni-

---

suelo urbano de las villas como ocurre con la Troncalidad en general, sino todos los bienes situados en la zona urbana o urbanizable, tanto de las villas como del infanzonado, según los planes vigentes en las mismas. Esto supone, tal y como lo considera CELAYA IBARRA, *La Troncalidad en Vizcaya, op. cit.*, p. 157, una restricción justificada de la Troncalidad, en contra de afanes especulativos.

<sup>18</sup> En este sentido, el TSJPV, en Sentencia de 10 de septiembre de 1992, razonamiento jurídico tercero: Argumentan los recurrentes que, en cuanto la sentencia impugnada entiende que la Troncalidad «...está orientada a un sistema de economía agraria», considerando por ello justificado que se limite a bienes sitos en la tierra llana o infanzonado «...porque es en esta zona y no en las villas donde presuntamente se mantiene ese sistema económico», está llevando a cabo una interpretación del elemento real que infringe el artículo 6º de la Compilación, porque en ésta, dicen, para que los bienes raíces tengan la consideración de troncales, no se exige ningún requisito de vinculación o de orientación a un sistema de economía agraria, ya que bienes de naturaleza urbana y radicantes en núcleos de población importantes se hallan sujetos a la Troncalidad.

<sup>19</sup> *La Troncalidad es la vinculación de la raíz vizcaína a la familia vizcaína* (STS de 22 de diciembre de 1962).

<sup>20</sup> Así lo entendía ANGULO LAGUNA, *op. cit.*, p. 89 *creo que no es la Troncalidad la institución cardinal de estas leyes civiles, y que su valor está limitado á ser una compensación de la libertad de testar, facultad indispensable para conservar la indivisión de la casería, la cual indivisión es el ver-*

miento de la integridad en la explotación se consigue mediante el régimen de comunicación foral, el poder testatorio y los pactos sucesorios<sup>21</sup>. La Troncalidad por sí sola, como simple protección de los derechos de los parientes tronqueros para que los bienes no salgan de la familia, no sería bastante para cumplir con ese preciso objetivo, porque tanto en las transmisiones de tipo gratuito (art. 26) como en las onerosas *inter vivos* (art. 115), la Ley concede al causante-transmisor, libertad de disposición de los bienes sin imponer la transmisión íntegra, facilitándole el que pueda hacer uso de esa facultad pero en ningún caso se le obliga a la transmisión del caserío o explotación de forma íntegra.

No debemos fijarnos únicamente en la finalidad inmediata de la troncalidad, como una mera limitación de las facultades de disposición del propietario de los bienes en atención a los derechos de los parientes tronqueros. Con esa limitación se pretende un fin ulterior: la conservación del patrimonio, con el carácter de familiar troncal. Como acabamos de decir, si bien la conservación e indivisión se facilita mediante la participación de otras instituciones, lo que esas instituciones no pueden conseguir, sin tener en cuenta el principio de Troncalidad, que las impregna a todas ellas, es atender al carácter familiar de los bienes, impidiendo que éstos salgan de la línea familiar de donde provienen.

Entendida la Troncalidad en su globalidad (se trate de un valor, un principio o una institución) se atiende a dos objetivos: uno, que los bienes permanezcan en la familia y, dos, que se mantenga la unidad del patrimonio. Son dos objetivos que están íntimamente relacionados: el hecho de que se protegieran los bienes impidiendo que salieran de la familia se debía y era una consecuencia de la necesidad o conveniencia de mantener un patrimonio en su integridad, en favor precisamente de la estabilidad y fortalecimiento de la familia.

Ahora bien, en la sociedad vasca actual, nos encontramos con un tipo de economía que nada tiene que ver con la economía agraria de la época en la que nace la Troncalidad. Por tanto, cabe plantearse si en la actualidad el mantenimiento de la integridad del patrimonio familiar sigue sirviendo para el asentamiento y fortalecimiento de un determinado modelo de familia. Por otra parte el

---

*dadero fin social que el Fuero se propone, y al que están ordenadas todas sus Instituciones. Vid. también SCALA, La Troncalidad en el Derecho foral de Vizcaya. En URBIS, op. cit. pp. 36-37, refiere las opiniones de BALPARDA y ROYO en el mismo sentido; la Troncalidad no sirve para mantener la integridad en la transmisión del Caserío. Vid. DELGADO ECHEVARRÍA, J., Propiedad troncal y patrimonio familiar. En Jornadas Internacionales sobre Instituciones Civiles Vascas, 20-22 noviembre 1991, Bilbao: Universidad de Deusto, 1991, pp. 44-63, p. 51, señalando también la opinión de BALPARDA.*

<sup>21</sup> Mediante los pactos sucesorios, o lo que VICARIO DE LA PEÑA denominaba asociación matrimonial, se posibilita de manera práctica y eficaz el mantenimiento de la integridad de la explotación.

modelo actual de familia dista mucho de los modelos de familia de etapas históricas anteriores, lo que nos lleva a la cuestión principal: ¿Podemos defender hoy en día una regulación que limita las facultades de disposición de los propietarios de los bienes concediendo derechos a los parientes tronqueros, con el único objetivo de que los bienes no salgan de la familia y de fortalecer la Institución familiar?<sup>22</sup>

## 5.2 ¿Que los bienes troncales vayan a parar al pariente tronquero más próximo?

Se trata aquí de resolver la cuestión de si de lo que se pretende con la Troncalidad es que los bienes no salgan de la familia y basta con que queden en manos de los parientes tronqueros, o se pretende también que los bienes vayan a parar a manos de los parientes tronqueros más próximos<sup>23</sup>.

La LDCFPV plantea una regulación común respecto del orden de preferencia entre los parientes tronqueros de las diferentes líneas: serán preferentes los descendientes respecto de los ascendientes y éstos respecto de los colaterales<sup>24</sup>. Sin embargo, dentro de cada línea de parientes tronqueros, se mantiene una diferencia según sea la transmisión o disposición lucrativa (*mortis causa* o *inter vivos*) o sea de tipo oneroso e *inter vivos*.

En este sentido, en la regulación vigente se permite la libertad de elección con independencia de la proximidad de grado en los siguientes supuestos: para la sucesión testamentaria (art. 24, en general, en relación al art. 54)<sup>25</sup>, para las Donaciones (aunque el texto legal no lo declare de forma expresa, así hay que entenderlo de los precedentes legales y de la regulación general contenida en el art. 24 en relación con el art. 20), en cualquier tipo de transmisión realizada mediante pacto sucesorio (arts. 74 y ss.) y en las reservas troncales (puesto que así se regula para todo tipo de reservas en el artículo, art. 90).

<sup>22</sup> CELAYA IBARRA, La Troncalidad en Vizcaya. En *Fuero civil vasco, op. cit.*, p. 130, parece responder en sentido positivo: *Lo que resulta evidente es que la Troncalidad refuerza la familia y pretende proteger su unidad y cohesión. La familia en el mundo occidental, fundada en una unión monogámica, es la base de la propia existencia de nuestras sociedades y, de ahí que se proteja y ampare por las leyes.*

<sup>23</sup> Esta ha sido la fórmula tradicional en nuestros textos históricos, los bienes raíces debían ir a parar a manos de los parientes más próximos de la línea de donde los bienes procedían.

<sup>24</sup> Así hay que entenderlo en el artículo 22 de la Ley, aunque no lo diga de forma expresa, y en el artículo 24, que, la menos para las transmisiones lucrativas, habla de líneas preferentes.

<sup>25</sup> Interpretación que no admitía el Fuero. Hoy, en cambio, la LDCFPV, al menos para las líneas descendente y ascendente, establece de forma expresa la libertad de elección, que, en buena lógica hay que interpretarla aplicable también en la línea colateral.

En cambio, para las transmisiones onerosas *inter vivos* la cuestión es más polémica, puesto que se defienden posturas doctrinales diferentes, según la transmisión se realice con o sin llamamientos. En general, se entiende que si se realizan los llamamientos se ha de respetar la preferencia en el grado y que, en las ventas realizadas sin llamamientos directamente a pariente de grado posterior dentro de la misma línea, no podrán los parientes de grado preferente, ejercitar el derecho de saca en su segunda fase<sup>26</sup>.

## 6. Breve recordatorio de los elementos que integran la relación troncal

La singular relación de parentesco que implica la Troncalidad, nos pone en relación a los parientes con determinados bienes. La relación troncal opera cuando, respecto de los actos de disposición y transmisión de esos bienes, existan parientes que procedan de la misma línea de donde los bienes provienen. Esto nos revela el doble componente personal y real de la Troncalidad.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta también otro elemento, ya referido por GARCÍA ROYO, al que posteriormente concedió carta de naturaleza CELAYA IBARRA. Me refiero al elemento causal: la especial conexión que se ha de dar entre el elemento real y el personal para que opere la Troncalidad, en la medida de que sólo podemos hablar de parientes tronqueros si lo hacemos con relación a bienes que provienen de un tronco común.

La relación es inevitable *no hay parientes tronqueros sin bienes troncales, ni bienes troncales sin parientes tronqueros*<sup>27</sup>. La STSJPV de fecha 27 de febrero de 1995, si bien refiriéndose al antecedente legal de este artículo (art. 6 de la Compilación), declara, en su fundamento jurídico tercero, párrafo cuarto, que *la Troncalidad en el parentesco se determina siempre con relación a un bien raíz sito en el Infanzonado, lo que supone que, ni la relación parental por sí sola, ni la existencia de un bien raíz, aisladamente considerada, determinan la existencia de una relación troncal. Han de ser ambos elementos, parentesco y bien raíz, los que adecuadamente relacionados conformen la Troncalidad, de manera tal que no pueden existir bienes troncales sin que haya parientes tronqueros, ni a la inversa.*

<sup>26</sup> No es el momento oportuno para entrar a valorar en profundidad esa opinión doctrinal mayoritaria, pero sí quiero dejar de manifiesto que, en base a la regulación vigente en los artículos 112 y siguientes de la Ley, personalmente entiendo que, con o sin llamamientos, es perfectamente defendible la preferencia de los parientes de grado más cercano. Sin embargo, para futuras reformas pienso que sería conveniente admitir (al igual que ocurre en la actualidad con las transmisiones lucrativas) la libertad de elección por parte del transmitente.

<sup>27</sup> Esta expresión ha sido y es utilizada por la Doctrina y Jurisprudencia de forma reiterada. Por todos CELAYA IBARRA, *Compilación...*, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

En efecto, para que los bienes puedan ser considerados como troncales han de cumplir dos condiciones previas: que se trate de bienes raíces y que estén sitos en el infanzonado.

La propiedad de los bienes raíces es troncal y el parentesco troncal se determina siempre con relación a los bienes raíces sitos en el infanzonado o Tierra Llana<sup>28</sup>. Los bienes raíces a efectos de la troncalidad son la propiedad y demás derechos reales de disfrute<sup>29</sup>. Por su parte, en los artículos 5 y 6 de la LDCFPV queda delimitado el territorio que tiene la consideración de infanzonado<sup>30</sup>.

En cuanto al elemento personal, se trata de parientes consanguíneos, puesto que los afines no son considerados como parientes tronqueros. En la línea descendente, son parientes tronqueros los hijos y demás descendientes, incluso los adoptivos (art. 20.1 LCFPV). En esta línea, el parentesco troncal se prolonga sin limitación de grado (art. 21.1 LCFPV). En la línea ascendente, los ascendientes de la línea de donde proceda la raíz (art. 20.1 LCFPV). El parentesco troncal se termina en el ascendiente que primero poseyó la raíz<sup>31</sup> (art. 21.1 LCFPV). En la línea colateral, los parientes que lo sean por la línea paterna o materna de donde proceda la raíz (art. 20.4 LCFPV), llegando el parentesco troncal en esta línea hasta el cuarto grado civil, inclusive, de consanguinidad (art. 21.3 LCFPV). El parentesco troncal, desaparecida ya toda discriminación en razón de la filiación, se determinará en las tres líneas como si el adoptado fuese hijo por naturaleza del adoptante (art. 20.1 y 20 *in fine* LCFPV).

<sup>28</sup> Artículos 17 y 18 de la LDCFPV.

<sup>29</sup> *A efectos de la Troncalidad, son bienes raíces la propiedad y demás derechos reales de disfrute que recaigan sobre: 1. El suelo y todo lo que sobre el mismo se edifica, planta o siembra. Los bienes muebles destinados o unidos a los expresados en el párrafo anterior tendrán la consideración de raíces, salvo que, pudiendo ser separados sin detrimento, se transmitan con independencia. No están sujetos al principio de Troncalidad los frutos pendientes y las plantas, cuando sean objeto de transmisión separada del suelo, ni los árboles, cuando se enajenen para su tala. 2. Las sepulturas en las iglesias* (art. 19 LCFPV).

<sup>30</sup> *El Fuero como legislación civil propia del Territorio Histórico de Bizkaia, rige en toda su extensión en el Infanzonado o Tierra Llana* (art. 7 LDCFPV). *Con la denominación de Infanzonado o Tierra Llana se designa a todo el Territorio de Bizkaia, con excepción de la parte no aforada de las villas de Balmaseda, Bermeo, Durango, Ermua, Gernika-Lumo, Lanestosa, Lekeitio, Markina-Xemein, Ondarroa, Otxandio, Portugalete y Plentzia, Orduña y Bilbao. El territorio exceptuado se regirá por la legislación civil general, salvo en cuanto sea aplicable el presente fuero* (art. 6 LDCFPV). La troncalidad se aplica también en todo el territorio de los términos municipales de Llodio y Aramaio (art. 146 LDCFPV).

<sup>31</sup> Como bien señala CELAYA IBARRA, *La Troncalidad en Vizcaya*. En *Derecho civil foral vasco*, op. cit., p. 147: *La norma aplicable no es «paterna, paternis», sino que sucede el ascendiente de la línea troncal. Por ejemplo, si los bienes los poseyó el abuelo paterno, no es tronquera la madre ni los parientes maternos, pero tampoco la abuela paterna, a no ser que los bienes hayan sido ganados por el abuelo paterno durante el matrimonio.*



El cónyuge viudo, es también pariente tronquero, pero únicamente en su condición de padre o madre supervivientes respecto de los bienes comprados o ganados constante el matrimonio de aquellos y heredados del cónyuge premuerto por sus hijos comunes (art. 20.3 LDCFPV). En esos supuestos, el cónyuge es considerado como pariente tronquero por cumplir con todos los requisitos establecidos en la Ley para gozar de esa condición, ya que el cónyuge superviviente seguirá siendo el tronco de esos bienes, respecto de los hijos y descendientes, aunque tras la disolución del régimen económico hayan pasado a formar parte de la herencia del otro cónyuge.

En cuanto a la condición personal de los sujetos con derechos derivados de la troncalidad son de aplicación los artículos 23 y 25 de la LDCFPV. Según el primero de ellos, los derechos y obligaciones derivados de la Troncalidad corresponden, como vizcaínos, a todos los que tengan vecindad civil en Bizkaia y por esencia de la Troncalidad, la pérdida de la vecindad vizcaína no supone restricción alguna en los derechos y deberes de cualquier naturaleza derivados de la misma. Por su parte, el artículo 25 admite que quienes no sean vizcaínos aforados gozarán de libertad para disponer, a Título gratuito, de los bienes troncales en favor de cualquiera de los parientes tronqueros de línea preferente, aunque el beneficiario de los mismos no podrá tener participación en los bienes no troncales, mientras con ellos no esté cubierta la legítima estricta de los demás legitimarios.

## 7. Manifestaciones de la Troncalidad en el resto de Instituciones

Teniendo en cuenta la vigente regulación contenida en la LDCFPV, no cabe ninguna duda de que la Troncalidad alcanza al resto de Instituciones reguladas en la Ley y opera siempre que se transmita un bien, sea a un extraño o sea a un pariente tronquero, en función del tipo de transmisión y línea de parentesco a la que pertenezca el pariente<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La Exposición de Motivos de la Ley nos dice que la Troncalidad: *se manifiesta en la sucesión testada como en la intestada, en los actos inter vivos o mortis causa, a Título oneroso o lucrativo*. Efectivamente, como principio no cabe ninguna duda que la Troncalidad se induce desde todas y cada una de las demás Instituciones reguladas en la Ley y, por tanto, con independencia del tipo de transmisión de que se trate. Como institución, podemos decir que al regularse en un Título genérico (el Título II del libro I), el legislador debía de estar pensando también en todo tipo de transmisiones reguladas en ese libro. Así parece deducirse de lo establecido en el artículo 17 que, al referirse a los actos de disposición, no realiza ninguna diferenciación, remitiéndose, además, al resto del Fuero. Igualmente, en el artículo 22, al regular los bienes que tienen la consideración de troncales respecto de las diferentes líneas de parentesco y Título de adquisición, expresamente dice que: *En su caso, las palabras sucesor y causante se sustituirán por las de adquirente y transmitente*. En cambio, el artículo 23 no realiza ninguna manifestación en uno u otro sentido y concretamente los artículos 24, 25 y 26 se refieren, al menos de forma expresa, únicamente a las transmisiones de tipo gratuito.

En definitiva, las instituciones en las que se manifiesta la Troncalidad son: en la sucesión forzosa (arts. 53, 57 y 25); en la sucesión ab intestato (art. 68.a); en los pactos sucesorios; en la comunicación foral (art. 118); en las reservas (arts. 85 y 86.1); y en los derechos de adquisición preferente (art. 112 y ss.).

## 8. Niveles de protección impuestos por la Troncalidad en la regulación vigente

Se trata de limitaciones impuestas a los actos de disposición de bienes troncales que vulneren los derechos de los parientes tronqueros<sup>33</sup>.

En este primer nivel de protección nos encontramos con que los dos supuestos siguientes. De un lado, según se establece en el artículo 24 de la LDCFPV, los actos de disposición de bienes troncales realizados a Título gratuito, *inter vivos* o *mortis causa*, a favor de extraños o de parientes que no pertenezcan a la línea preferente de quien transmite, serán nulos de pleno de derecho<sup>34</sup>. De otro lado, en relación con los actos de disposición a Título oneroso, la Troncalidad se manifiesta mediante la saca foral y demás derechos de adquisición preferente (arts. 112 y ss. LCFPV) mediante los cuales se posibilita la anulabilidad de la transmisión.

También se puede considerar, dentro de este primer nivel de protección, la regulación de las Reservas Troncales que está contenida, entre otros, en los artículos 85 y 86.1 de la LDCFPV. En cambio, otros supuestos de la regulación vigente suponen, lo que podríamos denominar *fugas controladas en la troncalidad*. Se trata de aquellas regulaciones que atribuyen derechos al cónyuge, bien

<sup>33</sup> En virtud de la Troncalidad, el titular de los bienes raíces solamente puede disponer de los mismos respetando los derechos de los parientes tronqueros (art. 17.2 LCFPV). En general, podrán ser impugnados en forma y con los efectos que se establecen en la presente Ley 3/1992 de Derecho Civil Foral del País Vasco (art. 17.3 LCFPV).

<sup>34</sup> GOMEZA VILLA, J.I., Limitaciones sucesorias (reservas y reversiones). En *El Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992—Jornadas de Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992*, marzo de 1993, Pamplona: Aranzadi, 1994, pp. 217-241, pp. 226-227, estima que esa nulidad debe ser *dulcificada*, ya que, según entiende, ni los Fueros ni la Compilación ordenaban tal sanción de nulidad en los supuestos de transmisiones gratuitas de bienes troncales fuera del ámbito familiar, señalando, además, que en la práctica *instrumentaban con el consentimiento de los parientes troncales, de modo que al prestar su consentimiento al acto los parientes con derecho en los bienes, el acto dispositivo a Título gratuito fuera del ámbito familiar, se entendía plenamente válido y eficaz* (nota 87, p. 226). Eso si, este autor propone dos posibles soluciones que pueden resultar novedosas, pero también conflictivas; la posibilidad de ejercitar el derecho de saca foral, también en las transmisiones gratuitas *inter vivos* y la posibilidad de enajenación de los bienes troncales, previa autorización familiar o en su caso posterior confirmación, por entender el artículo 24 no como una norma imperativa o prohibitoria sino dispositiva, destinada a la protección del carácter familiar del patrimonio (nota 87, p. 227).

CELAYA IBARRA, en relación a esta opinión, pero sin dejar claro si la comparte o no dice que *La sanción de nulidad ha parecido muy dura en algunos sectores, pues parecería preferible la anulabilidad sujeta a caducidad*, La Troncalidad en Vicaya. En *Fuero Civil Vasco*, op. cit., p. 163.

mediante la concesión del usufructo<sup>35</sup>, o bien mediante la transmisión de los bienes en propiedad.

En cuanto a los supuestos de transmisión de la propiedad a quien no es en principio pariente tronquero, podemos mencionar los siguientes supuestos:

a) Cónyuge como pariente tronquero, supuesto del artículo 20.3º y reserva del artículo 85.

b) En la Comunicación foral de bienes, respecto de los bienes troncales procedentes del otro cónyuge (art. 108 y reserva del art. 86.1º) y el supuesto del artículo 110.3º, en relación a las adquisiciones onerosas o mejoras de bienes raíces troncales, su abono al cónyuge de la otra línea y la facultad de éste de gozar y disfrutar de su mitad durante sus días.

La característica fundamental de estos supuestos es que se trata de lo que venimos denominando como *fugas controladas* o *quiebras relativas* de la Troncalidad puesto que, en última instancia, no significan una quiebra de ese principio ya que los bienes, en su caso, vuelven o pueden volver a manos de los parientes tronqueros<sup>36</sup>.

Finalmente, en otros casos, nuestro ordenamiento jurídico permite regulaciones que suponen verdaderas *quiebras* del principio de troncalidad, tanto en el derecho histórico<sup>37</sup> como en el vigente. Así, en este sentido nos encontramos

<sup>35</sup> El usufructo correspondiente al cónyuge viudo sobre los bienes del causante, podrá recaer, a falta de bienes no troncales, sobre bienes troncales (artículo 58, párrafo tercero, *El usufructo recaerá, en último lugar, sobre los bienes troncales de ambas líneas del causante, en proporción al haber de cada una de ellas*). Pero no se trata de una transmisión de la propiedad troncal fuera de la línea familiar, sino del usufructo, y además será conmutable por un capital en efectivo (art. 58 párrafo cuarto). Igualmente, en los supuestos de legado al cónyuge del usufructo universal de los bienes (art. 61), el usufructo en el cónyuge comisario (Artículo y Disposición transitoria tercera) y el usufructo regulado en los pactos sucesorios (arts. 74 y ss.).

<sup>36</sup> También se dará una quiebra relativa de la Troncalidad, puesto que los bienes salen irremediabilmente de la familia, en el supuesto regulado en el artículo 63 de la Ley, según el cual, a falta de bienes muebles e inmuebles no troncales, los bienes raíces troncales de cada línea responden de las deudas del causante en proporción a su cuantía. Lo mismo ocurrirá en relación al régimen económico matrimonial de la comunicación foral en los casos regulados en el artículo 98, respecto de quién sufragaba las cargas del matrimonio y en el artículo 102, respecto de las deudas y obligaciones contraídas por cualquiera de los cónyuges sin consentimiento del otro. Hablamos de quiebra relativa en estos casos, ya que en la ejecución de esos bienes por deudas o cargas, siempre podrán los parientes tronqueros ejercitar el derecho de adquisición preferente.

<sup>37</sup> Desaparece de nuestro ordenamiento jurídico uno de los casos más evidentes en donde se permitía la quiebra del principio de Troncalidad, la del legado en favor del alma, que proveniente de la *cuota pro anima* de la Ley DUM INLICITA de Chindasvinto (año 642-653) rompe la indisponibilidad absoluta inicial de la herencia. Dicho legado suponía que, a falta de bienes muebles, podía el causante disponer de un quinto de sus bienes en favor del alma. En la regulación vigente ya no se permite esta quiebra de la Troncalidad, lo cual ha sido duramente criticado por algunos autores, por entender que ello perjudica la posibilidad de obras piadosas, caso de las dotaciones inmobiliarias para fundaciones. En ordenamientos próximos, como el navarro, se ha fortalecido la figura y el espíritu fundacional.

con *quiebras* de la troncalidad relacionadas con la función del derecho de propiedad. Así, en atención a los intereses de la colectividad, quiebra el principio de Troncalidad frente a todos los supuestos de transmisión de la propiedad de naturaleza expropiatoria.

En otros casos, esta quiebra de la Troncalidad obedece a determinados intereses sociales, como pueden ser: el de seguridad jurídica, la concepción del trabajo como fuente de derechos o a razones prácticas de explotación y rentabilidad de la propiedad de índole de política social. Es el caso de los arrendamientos históricos y arrendamientos de más de 40 años de antigüedad. La LDCFPV, en su artículo 126, ha cohonestado estos intereses en el supuesto concreto del arrendatario de larga duración, concediéndole incluso preferencia respecto del pariente tronquero de la línea colateral, en atención, precisamente, de su interés social<sup>38</sup>.

También supuso una quiebra a la troncalidad la novedosa regulación del artículo 114 de la LDCFPV, en cuanto limita el ejercicio del derecho de saca foral a las zonas rurales<sup>39</sup>.

## IV. CONCLUSIONES

### 1. En cuanto al ámbito de aplicación de las normas civiles

El desarrollo del derecho civil vasco en general, y en particular el de la Troncalidad, esta supeditado a determinadas circunstancias que, lejos de ser novedosas, lo han venido condicionando históricamente. Me refiero al hecho de la coexistencia de diferentes regulaciones jurídico civiles en vigor en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En el momento actual, en torno al Derecho civil Foral del País Vasco, tenemos un único texto para toda la Comunidad Autónoma, la Ley de 1 de Julio

---

<sup>38</sup> Art. 126: *El arrendatario cuyo contrato de arrendamiento tenga más de cuarenta años de vigencia, incluido el tiempo en que poseyeron la finca los parientes de quienes traiga causa, tendrá el derecho de preferente adquisición de la finca arrendada, en los términos que se regulan en el presente Título. Este derecho del arrendatario será preferente al de los parientes colaterales, y ningún tronquero tendrá derecho preferente cuando la finca se le transmita en virtud del derecho de acceso a la propiedad.*

<sup>39</sup> Los argumentos que se utilizan en la Exposición de Motivos para esta reforma son dos: que el derecho de saca es un elemento perturbador en las zonas urbanas y que el derecho de saca está orientado a la conservación del caserío. Pero, con los mismos argumentos se debía de haber optado entonces por excepcionar de la Troncalidad el suelo urbano y urbanizable de todo el territorio, no solo de las Villas. Porque igual de perturbadoras pueden resultar las demás Instituciones forales y, en cualquier caso, el derecho de saca de ningún modo es la principal institución en cuanto al fin de preservar la conservación del caserío. Por tanto, la razón fundamental de la reforma hay que encontrarla mas en el argumento de que los de las trabas a la libre circulación que supone el ejercicio del derecho de saca, cuando estas trabas son por motivos púramente especulativos.

de 1992, modificada en lo relativo al Fuero Civil de Guipúzcoa por la Ley 3/1999 de 16 de noviembre. No obstante, y a pesar de la denominación de la Ley, *Derecho civil Foral del País Vasco*, no todas las normas que aparecen en ella son de aplicación en todo el territorio de la Comunidad. Es más, se puede afirmar que, a excepción de su Título preliminar, ninguna de sus normas tiene un ámbito de aplicación territorial para toda la Comunidad Autónoma<sup>40</sup>.

En lo que se refiere al carácter familiar del patrimonio, no encontraremos una regulación uniforme sobre la especial consideración familiar del Patrimonio que sea aplicable a los tres territorios históricos que integran la actual Comunidad Autónoma del País Vasco, sino únicamente al infanzonado en Bizkaia y a Llodio y Aramaio en Araba.

## 2. Respetto de los conflictos de Leyes

Al hecho de la existencia de distintas regulaciones jurídico civiles en vigor dentro de la Comunidad Autónoma, hay que añadirle otra circunstancia y es que, con excepción de lo establecido en la LDCFPV para Bizkaia, no existe una regulación general que ordene y prevea soluciones para los problemas derivados de los distintos ámbitos de aplicación territorial y personal del contenido de la Ley Civil vasca.

En efecto para el caso de Bizkaia, según el artículo 23 de la LDCFP:

*Los derechos y obligaciones derivados de la troncalidad corresponden, como vizcaínos, a todos los que tengan vecindad civil en Bizkaia. Por esencia de la troncalidad, la pérdida de la vecindad vizcaína no supone restricción alguna en los derechos y deberes de cualquier naturaleza, derivados de la misma.*

La regulación que se contiene en este artículo resulto una novedad respecto de la legislación precedente por tres razones: a) Se refiere tanto a los dere-

---

<sup>40</sup> En efecto, la regulación contenida en el Título preliminar de la LDCFPV –la determinación de las fuentes del Derecho Civil Foral, la definición de la Jurisprudencia Civil Foral, el carácter supletorio del Código civil y la regla que presume la dispositividad de las normas en virtud del principio de libertad civil– es la única que tiene un ámbito de aplicación con carácter general en toda la Comunidad Autónoma. Sin embargo, cada uno de los tres libros en los cuales está dividida de la Ley, se aplica únicamente en su correspondiente Territorio Histórico: el Libro primero en Bizkaia (sin perjuicio de su aplicación en los dos Municipios alaveses de Llodio y Aramaio), el Libro segundo en Araba y el Libro tercero en Gipuzkoa. Además, dentro de cada uno de los Territorios Históricos, se repite el problema de la dualidad legislativa: en Guipúzcoa, por la entrada en vigor de la Ley 3/1999, anteriormente mencionada, en Álava, por la existencia de una regulación específica en Ayala, otra en Llodio y Aramaio, y una tercera en la parte del territorio no aforado de aplicación del Código civil, y en Bizkaia en razón del tantas veces reiterado y conocido fenómeno de la dualidad legislativa generado entre Villas e infanzonado, el cual hunde sus raíces en los pasajes medievales de la historia de este País.

chos como a las obligaciones derivados de la troncalidad, esto es, tanto a los parientes tronqueros legitimados activamente como a los parientes tronqueros legitimados pasivamente. b) Se refiere a los efectos de la pérdida de la vecindad, no sólo aforada, sino vizcaína en general. c) Es de alcance general, para todas las instituciones y para todo tipo de transmisiones.

Las instituciones en el Derecho Foral obedecen, todas ellas, al principio de la troncalidad. Tanto en las Sucesiones como en derecho de Saca son la familia y el carácter familiar del patrimonio lo que hay que tomar en consideración. Por tanto, junto a la aspecto real, ubicación de los bienes, se atiende al aspecto personal, pero no sólo del causante o transmitente sino también y sobre todo, la del pariente titular de los derechos<sup>41</sup>.

No es lugar oportuno para entrar en valoraciones sobre las distintas interpretaciones vertidas sobre el artículo 23. La mayoría de los autores están de acuerdo en que sería conveniente clarificar esta regulación en cuanto al momento de nacimiento de la troncalidad y los efectos provocados por los cambios de vecindad civil de los titulares de los bienes y los parientes con derechos sobre los mismos.

El varias veces mencionado *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco* propone una regulación que viene a paliar alguno de los excesos que provocan las interpretaciones más amplias del artículo 23 de la Ley en vigor. En este Anteproyecto se establece que la troncalidad nace desde el momento en que un bien raíz sea adquirido por una persona con vecindad vasca, con independencia de la vecindad de los parientes tronqueros. Así mismo, para el supuesto de que el titular pierda la vecindad vasca se recorta el alcance de la troncalidad limitándolo a los parientes del tercer grado de la línea colateral<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en materia sucesoria, en donde el criterio de troncalidad que plantea la LDCFPV, aún limitado con cierto estatuto personal, tiene unos efectos que van en contra del criterio exclusivamente personalista que se establece en el Artículo 9.8 del Código civil, en la saca foral, el criterio de partida es el mismo, el de la territorialidad. Sin embargo, mientras el legislador estatal lo plantea de forma absoluta, el legislador foral tiene en cuenta el aspecto personal.

<sup>42</sup> El artículo 65 de dicho Anteproyecto dice: 1. La troncalidad nace desde el momento en que un bien raíz es adquirido por una persona de vecindad vasca y se extiende desde ese momento a todos sus descendientes. 2. Una vez constituida, los parientes tronqueros, sean o no vecinos del País Vasco mantienen su derecho de preferencia en cualquier acto de disposición que haga el titular tanto inter vivos como mortis causa. La posesión de estos derechos de preferencia es indiferente de la vecindad civil local y se determina exclusivamente por la descendencia del tronco común. 3. La troncalidad se extingue en una familia si al fallecimiento del titular no existen parientes tronqueros. Se extingue también si en el momento en que el titular pierde la vecindad vasca no existen parientes tronqueros en la línea recta ni en el segundo y tercer grado de la colateral.

### 3. Reflexiones sobre las posibles alternativas

A principios de siglo XX se manifestaban dos tendencias en torno al futuro de la Troncalidad: una liderada por Chalbaud en el Congreso de Oñate, que pretendía la extensión de la Troncalidad a la propiedad urbana e industrial, así como a la habitación, instrumentos y participación en embarcaciones del pescador, como medio para conseguir la acomodación de la familia vasca al modelo de familia troncal y, otra, defendida por Balparda, que pretendía reconducir la Troncalidad a la formación de un Derecho agrario moderno, esto es aplicarlo allí donde la familia es troncal, al caserío heredado.

Hoy, en el 2003, superado el siglo XX, nos seguimos haciendo la misma pregunta. La respuesta estará condicionada y dependerá de la función que la Troncalidad vaya a desempeñar, que será en definitiva lo que justifique el mantenimiento o reforma de su regulación.

Por un lado, está la alternativa de formar un Derecho agrario vasco que comprenda la Troncalidad así como el resto de las Instituciones civiles: legítimas, contratos sucesorios, testamento mancomunado, fiducia sucesoria o derechos preferentes de adquisición. Legislación civil-agraria vasca que sería perfectamente compatible con la existencia de un Fuero civil<sup>43</sup>.

Se puede hablar de una dimensión específicamente rural de la Troncalidad que tenga también hoy plena vigencia, puesto que es posible aceptar su mantenimiento en atención a diferentes motivos y finalidades, como pueden ser el interés del espacio rural y de las familias agrarias en su sentido más amplio; como mejor solución para cubrir tanto las necesidades de alimentación de la sociedad, amparo de la dignidad de los sujetos que se dedican a las actividades rurales, preservación de la naturaleza y del medio ambiente, etc.

Otra alternativa sería, destinar la figura de la troncalidad al mantenimiento y conservación de un determinado modelo de familia<sup>44</sup>. Según ésta postura,

---

<sup>43</sup> Esta era la opinión de DELGADO ECHEVERRÍA, J., Propiedad troncal y patrimonio familiar. En *Jornadas Internacionales sobre Instituciones Civiles Vascas, 20-22 noviembre 1991*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1991, pp. 44-63, p. 62, en donde manifestaba que esta solución pudiera suponer un paso en el camino hacia un verdadero Derecho civil vasco. Conviene recordar que en la legislación del Estado hubo un intento de implantar las figuras jurídico forales con la intención de aplicarlas a las explotaciones agrarias que acabo fracasando. Concretamente, me refiero a la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Agraria y de los Agricultores Jóvenes, derogada por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones agrarias.

<sup>44</sup> Papel que es el que parece asignarle la STSJPV de 27 de febrero de 1995, en su fundamento jurídico tercero, párrafo segundo, al establecer: *El artículo 6º de la Compilación, inicia la exposición legal del instituto de la Troncalidad, institución ciertamente básica del derecho foral vizcaíno, que informa*

aún habiendo cambiado considerablemente el modelo de familia, la Troncalidad seguirá sirviendo para proteger a la familia también con las características actuales. La Troncalidad no atenderá ya tanto a un interés de mera subsistencia de la economía familiar agraria, sino que la familia troncal puede ser un instrumento más en favor de la especial concepción de la propiedad y en atención a fines de otro orden, como pueden ser: la función social de la familia ante los actuales problemas, tanto en el ámbito urbano (paro, vivienda, valores, etc.), como en el ámbito rural (alimentación de la humanidad, preservación de los recursos naturales y del entorno y equilibrio medio ambiental, etc.). En cualquier caso no debemos caer en la tentación de utilizar la Troncalidad como un instrumento para al mantenimiento de un determinado y tradicional modelo familiar, puesto que ello supondría que, al no tener ya vigencia ese modelo de familia, la institución debería de desaparecer también.

A mi juicio, la pervivencia de la Troncalidad y su función en nuestro ordenamiento jurídico están ligadas, sobre todo y sin perjuicio de otras posibilidades ya mencionadas, a la defensa de una concepción no individualista de la propiedad que, en su caso, podrá servir también para el fortalecimiento y cohesión de los distintos modelos familiares existentes en la actualidad. En cualquier caso, el futuro de la Troncalidad no ha de suponer una mera continuidad hipotecada por el pasado, sino que atendiendo a la tradición que la informa ha de adecuarse a las exigencias del momento<sup>45</sup>. Creo que las afirmaciones que tradicionalmente venían realizando nuestros autores clásicos en relación a la Troncalidad, en el sentido de entenderla como alma, núcleo, etc. de todo el derecho civil foral, si bien en el pasado tenían plena validez, hoy, en el contexto de un Derecho civil vaso de corte moderno, ya no tienen sentido. En cambio, pienso que los principios troncales, en relación a una determinada concepción de la

---

*toda su estructura, y que en su manifestación más directa, consiste en la adscripción de determinados bienes a la familia, siendo esa vinculación un medio encaminado a obtener la mayor estabilidad de la familia troncal. Igualmente, CELAYA IBARRA, La Troncalidad en Vizcaya. En Derecho civil foral vasco, Bilbao, 1995, pp. 127-166, p. 139, La troncalidad..., pero además tiene un importante papel en la conservación de la unidad y cohesión de la familia. La cuestión, por tanto, debe centrarse más en el valor actual de la institución troncal que en el de sus presupuestos históricos.*

<sup>45</sup> CELAYA IBARRA, La Troncalidad en Vizcaya. En *Derecho civil foral vasco*, Bilbao, 1995, pp. 127-166, p. 140, *En nuestra pretensión de crear un Derecho civil para el siglo XXI será bueno aprovechar el sentido social que inspira la Troncalidad, pero no es obligado atenerse a sus formulaciones arcaicas.* CAÑO MORENO, J., Problemas de la Troncalidad. En *Actualización del Derecho civil Vizcaino, VI Jornadas Vizcaya ante el siglo XXI, diciembre 1986*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1988, pp. 277-288, p. 281, *Toda institución presenta cierta dependencia respecto a los valores y presupuestos históricos que la hiciera nacer, pero cuando se consolida y permanece por encima de los cambios es porque representa a su vez un valor propio que la mantiene vigente, porque cumple su función económico-social digna de protección, que la independiza parcialmente de su origen. La Escuela Histórica puede ser útil para explicar el origen del Derecho, pero a veces resulta insuficiente para justificar su vigencia.*



propiedad, pueden seguir desempeñando un papel relevante dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

#### **4. El horizonte de la superación de la diversidad legislativa desde el punto de vista de la Troncalidad**

Una de las primeras cuestiones a tratar, en atención a futuras reformas de nuestro derecho es, precisamente, la oportunidad de la extensión de los ámbitos de aplicación territorial y personal de determinadas instituciones. En este contexto cabe preguntarse: ¿Es oportuna la extensión de la Troncalidad a toda Bizkaia y, más allá, a todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco?

La experiencia reciente respecto de otras instituciones nos puede servir de contraste. En el año 1992 se llevó a cabo una ampliación del ámbito de aplicación territorial y material de dos instituciones, el testamento mancomunado y el testamento por comisario, que hasta la fecha venían aplicándose únicamente en el infanzonado y para las personas con vecindad civil aforada<sup>46</sup>. La posibilidad abierta de que también los ciudadanos no aforados pudieran en adelante realizar estos tipos de testamento fue muy bien acogida entre los operadores jurídicos y ha tenido una excelente aceptación entre los ciudadanos. A la vista del grado de aceptación habido, de cara al futuro no sería descabellado admitir la posibilidad del uso del testamento mancomunado y del testamento por comisario en toda el territorio de la Comunidad Autónoma y para todos los ciudadanos que tengan vecindad civil vasca.

Sin embargo, respecto de la troncalidad, hay que recordar que en esa reforma de 1992 no se propuso la extensión presente de su ámbito de aplicación fuera del infanzonado, esto es, a las zonas no aforadas de Bizkaia. Lo que dejó regulado la ley de 1992 fue la delimitación territorial de lo que es el infanzonado con carácter estático e inmune a futuras alteraciones de tipo urbanístico o administrativo (arts. 5, 6, 7, 8 y 9 de la LDCFPV).

Eso sí, de cara al futuro y como propuesta de superación de la dualidad legislativa existente en Bizkaia, la Ley del 92 estableció la posibilidad de que las Villas pudieran acogerse a la aplicación del Fuero civil en la parte no aforada de las mismas, mediante el ejercicio del denominado *derecho de opción*. En el caso de que prosperaran estas opciones, ello traería como consecuencia la extensión de la troncalidad a esa parte del territorio (art. 10 LDCFPV) y la consideración de obligados por la misma para los vecinos de las mismas (art. 11 LDCFPV).

---

<sup>46</sup> *Los vizcaínos no aforados podrán testar mancomunadamente y por comisario, con arreglo a las disposiciones de este Fuero, artículo 13 LDCFPV.*

Personalmente, y en tanto no se reforme previamente la regulación de la troncalidad en algunas de sus manifestaciones, no soy partidario de la extensión de la Troncalidad a las zonas no aforadas de las Villas de Bizkaia, tal y como ocurriría si se desarrolla lo regulado en el artículo 10 de la LCFPV. Por ello. Tampoco entiendo conveniente que, de cara al futuro, deba proponerse la extensión del ámbito de aplicación territorial y personal de la Troncalidad a toda la Comunidad Autónoma del País Vasco. No sería conveniente que se extendiera la Troncalidad a Territorios en donde no ha existido tradicionalmente puesto que se trataría de una figura desconocida que tendría una difícil aceptación<sup>47</sup>.

Una vez contestada a la pregunta sobre la conveniencia de la extensión del ámbito de aplicación de la troncalidad conviene decir algunas palabras sobre la conveniencia de su mantenimiento.

De lo que no cabe ninguna duda es que, a tenor de la actual regulación contenida en la LDCFPV, la Troncalidad tiene plena vigencia, al menos para Bizkaia. Pienso que, de la misma manera que no es conveniente la extensión de la troncalidad, tampoco sería lógico que el legislador prescindiera de una figura como la Troncalidad tan ligada a la tradición y forma de ser y hacer de las familias y de la comunidad que lo practica en torno a la Tierra llana de Bizkaia<sup>48</sup>. Sin embargo, si se opta en el futuro por el mantenimiento de la institución y se cual sea su orientación, se deberá tener en cuenta, y en su caso corregir, el rigor o excesiva dureza de algunas de sus manifestaciones y efectos.

Así, en cuanto a la adaptación de la regulación de la Troncalidad a las exigencias de la vida actual, no parecen suficientes las reformas referidas por la Ley de 1992 en evitación de los efectos más radicales, que según se señala en su exposición de motivos, son: *la inclusión de los hijos adoptivos entre los parientes tronqueros, la definición de los bienes raíces, que se acomoda más a la naturaleza de la Troncalidad y la exclusión de los derechos de preferente adquisición y de la saca foral en el suelo urbano o urbanizable programado.*

---

<sup>47</sup> Este criterio es el que se sigue también en *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*, elaborado por la RSBAP. En su exposición de motivos, páginas 5 y 6 del texto manejado se dice al respecto: *Entre las instituciones que no creemos oportuno generalizar se encuentran la troncalidad y el régimen conyugal de comunicación, que son exclusivos de Bizkaia, el usufructo poderoso en la forma que se regula en el valle de Ayala y las modalidades propias de la transmisión del caserío en Gipuzkoa.*

<sup>48</sup> Argumento que se utiliza en la Exposición de Motivos del Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco: *La troncalidad vizcaína, el sistema troncal más fuerte que existe, es una vinculación entre los bienes y la familia que no podría ser bien recibida en los territorios que ni siquiera la conocen, y que tampoco podría eliminarse sin gran violencia de los lugares en los que sigue teniendo aplicación. En realidad el fuerte acento troncal de la legislación vizcaína se debe a razones históricas que no se han producido en otros territorios ni siquiera fuera del País Vasco. Su conservación en Bizkaia es ineludible dado su fuerte arraigo en la Tierra llana;...*

En relación a los intereses familiares: el papel del cónyuge como pariente tronquero se ha de ver reforzado, pero no sólo en relación a los bienes comprados o ganados constante matrimonio, sino también respecto de los bienes procedentes de la línea del otro cónyuge. Si el interés social justifica una determinada regulación en favor de los arrendatarios por encima incluso de los derechos de los parientes tronqueros (tal y como se refleja en lo regulado en el artículo 126 de la LCFPV), con mayor razón, el interés del núcleo familiar ha de atender a los derechos del cónyuge con preferencia también a los de determinados parientes tronqueros.

Por otra parte, respecto de los parientes tronqueros de la línea colateral, teniendo en cuenta el actual modelo de familia, convendría limitar los derechos de estos parientes tronqueros, al menos, en las transmisiones onerosas *inter vivos*, puesto que la concesión de derechos derivados de la Troncalidad a los parientes de hasta el cuarto grado de la línea colateral me parece excesivo, cuestión que también se aborda en el *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*<sup>49</sup>.

En relación con otros intereses sociales, los arrendatarios merecen también una atención especial y que se profundice, aun más si cabe, en la defensa de sus intereses y en favor de esa específica concepción del derecho de propiedad en Bizkaia<sup>50</sup>.

## 5. Un referente inevitable: el contexto europeo

Cualquier reflexión en orden al desarrollo del Derecho Civil vasco pasa inevitablemente por tener en cuenta el marco jurídico europeo en donde está integrado.

El influjo del movimiento Codificador europeo y el cambio de siglo del XIX al XX trajo consigo la discusión sobre la conveniencia del mantenimiento de las Instituciones de Derecho civil foral. En aquel entonces, fruto de una serie de circunstancias de todos conocidas, los Derechos propios de los territorios del

<sup>49</sup> En efecto en el artículo 65.3 del mencionado Anteproyecto se establece que: *La troncalidad se extingue en una familia si al fallecimiento del titular no existen parientes tronqueros. Se extingue también si en el momento en que el titular pierde la vecindad vasca no existen parientes tronqueros en la línea recta ni en el segundo y tercer grado de la colateral.*

<sup>50</sup> Recientemente se ha aprobado la Ley estatal 49/2003 de 26 de noviembre de arrendamientos rústicos. Conviene que empecemos a reflexionar sobre el futuro de los derechos de los arrendatarios en la legislación propia del País Vasco. En este sentido, en el *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco* preparado por la RSBAP se señala que: *El contrato de arrendamiento rústico posee en la tradición vasca características especiales, en cuanto a la estabilidad del arrendamiento, la transmisión del derecho del arrendatario y otros aspectos que, al margen de las disposiciones de esta ley, justifican sea regulado en una ley especial.*

sur se mantuvieron vigentes, en cambio, los derechos forales de Lapurdi, Zuberoa y Nafarroa Beherea no tuvieron tanta suerte.

El paso del siglo XX al XXI, entre otras cosas, nos ha traído un proceso de profundización en la integración europea que puede llevarnos a otro movimiento codificador europeo de signo completamente distinto. Si en el siglo XIX se trataba de unificar las legislaciones civiles de los emergentes Estados-Nación, lo que algunos *européistas* pretenden hoy es la unificación de aquellos Códigos civiles estatales que surgieron fruto del movimiento codificador<sup>51</sup>. Además, hay que tener en cuenta el fenómeno de la *comunitarización* del Derecho internacional privado<sup>52</sup> y la nueva dimensión que tomará el panorama jurídico europeo con la inminente incorporación de los Países del este, con ordenamientos y culturas jurídicas diferenciadas.

El *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*, en su artículo 4 contiene una previsión a este respecto: *En aplicación del art. 10.5 del Estatuto de autonomía el Parlamento vasco acomodará al Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma las disposiciones que con carácter general establezca la Unión europea.*

Es en este contesto en el que debe luchar nuestro Derecho Civil propio, por lo que cabe temer por su supervivencia. Máxime cuando el protagonismo en Europa lo ostentan los Estados, sin que las Comunidades Autónomas, que en un principio se las prometían felices en la *Europa de las regiones*, hayan tenido hasta la fecha un nulo margen de maniobra en defensa de los valores y principios de sus ordenamientos jurídicos propios<sup>53</sup>.

## **6. Del carácter familiar al carácter solidario de la propiedad. De la Troncalidad a la solidaridad**

Es cierto que el derecho de propiedad privada es un valor a proteger puesto que ha reportado enormes ventajas en cuanto al desarrollo democrático

<sup>51</sup> El fenómeno del ciclo histórico puede ser curioso: recopilación- codificación-descodificación-recodificación...

<sup>52</sup> Que podemos concretarlo en el Tratado de Ámsterdam (que modifica el artículo 65 del TCE con medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil), el Tratado de Niza (que incorpora una nueva regulación en el TCE en el sentido de no requerir la unanimidad para adoptar medidas previstas en el artículo 65) y los efectos de la inminente entrada en vigor de la Constitución europea.

<sup>53</sup> Resultaría sumamente conveniente la incorporación al ordenamiento jurídico de regulaciones como la contenida en el Título VI de la Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, que se debate en estos momentos en Parlamento Vasco y en el que se regula el régimen de relación política de Euskadi con el ámbito europeo e internacional. Por cierto, se hecha de menos en este Estatuto político que, entre los valores rectores del marco social y económico (artículo 37) no se haga ninguna referencia al tipo de propiedad.

de los pueblos. Ahora bien, por encima de los intereses de los propietarios individuales están los intereses sociales o de colectividad. En este sentido, podemos decir que la propiedad en Bizkaia ha tenido siempre una función social, un carácter supraindividual vinculado, sobre todo, a la defensa del patrimonio familiar. La Constitución española proclama, en el artículo 33, el derecho de propiedad privada pero definido en base a la función social que le corresponde y, en el artículo 39, señala que los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En este sentido, podemos estar orgullosos de que lo que se podría denominar la *Constitución consuetudinaria* de nuestro pueblo se adelantó en muchos siglos a las regulaciones de las modernas Constituciones. De ahí que, por encima de la consideración del derecho de propiedad privada como la de meras facultades del titular sobre la cosa, la regulación histórica y la vigente sobre la troncalidad atiende a dos perspectivas: una relacionada con la función social de la familia y otra relacionada con la función social de la propiedad, lo que nos sitúan ante dos planos, el personal (familia troncal) y el real (la propiedad de los bienes raíces), íntimamente relacionados en la defensa del carácter familiar del patrimonio. Es por ello que los derechos que nuestro ordenamiento jurídico concede a los familiares de manera que la propiedad viene caracterizada como de familiar, lejos de suponer intolerables limitaciones al derecho de propiedad privada, son herramientas que permiten que la propiedad cumpla con la función social en la vertiente de protección de la familia, núcleo básico de organización, convivencia y desarrollo de todas las sociedades.

De cara al futuro, como ya he comentado, no soy partidario de la extensión de la Troncalidad fuera del ámbito del infanzonado, a menos que se reforme su regulación adecuándola y teniendo en cuenta los distintos modelos de familia existentes en la actualidad. En cambio, pienso que si es posible establecer una regulación común para toda la comunidad autónoma en torno a esa especial consideración de la naturaleza de la propiedad, mediante la adaptación jurídica de esa propuesta que he venido denominando *de la troncalidad a la solidaridad*.

La Constitución española en su artículo primero nos dice que los valores fundamentales del ordenamiento jurídico son la Justicia, la Igualdad, la Libertad y el Pluralismo Político. Pero, en una futura reforma constitucional, si tuviéramos que incluir hoy algún otro valor fundamental uno de los candidatos más serios, sin duda alguna, sería el valor de la Solidaridad.

En este sentido, comenzaba esta participación recordando que dos señas de identidad de nuestro ordenamiento consuetudinario han sido el espíritu asociativo con el que los vascos abordaban los distintos tipos de retos y el carácter no individualista con el que concebían el derecho de propiedad, lo que se tra-

ducía en el arraigo de hermandades y asociaciones de asistencia mutua en donde la propiedad de los bienes tenía un marcado carácter solidario.

Al lado del principio de libertad civil, uno de los principios que se pueden plantear con carácter de general aplicación para todo el País Vasco, no sólo para Bizkaia, es el principio de la propiedad solidaria. En esta línea se enmarca la regulación propuesta en el artículo 6 del *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*<sup>54</sup>:

*La concepción vasca de la propiedad no es individualista sino solidaria. Prevalen los intereses familiares y sociales y la dignidad de la persona sobre los intereses particulares. Las leyes ampararán las diversas formas de propiedad comunal, familiar y social en la línea de la tradición histórica.*

Obviamente, la consideración de este principio que proclama el carácter solidario de la propiedad en el País Vasco ha de ser objeto de un detallado estudio y no resultará sencilla la tarea de determinar cuáles han de ser las reformas legislativas necesarias y más convenientes para que ese carácter solidario de la propiedad cumpla con efectividad su cometido social.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ÁNGEL YAGÜEZ, R. de, Troncalidad versus «derecho de adquisición forzosa» de la Ley de Arrendamientos Rústicos, *Estudios de Deusto*, 39.1 (1991), pp. 299–316.

ANGULO LAGUNA, D., *El derecho privado de Vizcaya*, Madrid: Hijos de Reus, 1903.

BALPARDA Y DE LAS HERRERÍAS, G. de, *El Fuero de Vizcaya: estudio crítico del proyecto de apéndice del Código Civil que comprende las disposiciones aplicables en Vizcaya y en Álava*, Bilbao: Casa de la Misericordia, 1903.

---

<sup>54</sup> En la Exposición de Motivos del *Nuevo Desarrollo del Anteproyecto de Ley de Derecho civil vasco*, se exponen algunos de los motivos de su inclusión: *Por encima del interés del propietario se colocan intereses sociales, que en el Derecho Vasco se fijaron en la defensa de la propiedad familiar, en las relaciones vecinales, en la existencia de una amplia propiedad comunal, etc. Se impone la idea de que el propietario posee los bienes no solamente para su propio provecho sino también, y muy especialmente para el fin social al que están destinados. Este principio puede estar llamado a grandes aplicaciones a medida que vaya imponiéndose el carácter solidario de la propiedad (p. 10)...Hemos formulado este libro primero como puerta de entrada de las disposiciones concretas de esta Ley, con el convencimiento de que toda la legislación foral vasca, en el sentido en que clama por su vigencia, está apoyada en una concepción del derecho de propiedad, que en algún momento pudo parecer anticuado, pero que tras la larga experiencia de la aplicación de un concepto liberal y individualista de dicho derecho, puede hoy dar paso a un derecho de propiedad con un acentuado tono social y solidario, que es el propio de la época foral (pp. 13-14).*

- *El fuero y el caserío*, Bilbao: Casa de la Misericordia, 1913.
- BRAGA DA CRUZ, G., *O direito de Troncalidade e o regime juridico do património familiar*, Braga: Livraria Cruz, 1947, vol. 2.
- CAÑO MORENO, J., Problemas de la Troncalidad. En *Actualización del Derecho civil Vizcaíno, VI Jornadas Vizcaya ante el siglo XXI, diciembre 1986*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1988, pp. 277-288.
- CASTILLO VEGAS, J., *Personalismo y Derecho de propiedad*, Valladolid: Grapheus, 1992.
- CELAYA IBARRA, A., La Troncalidad en Vizcaya, *Anuario de Derecho Foral*, 1 (1975), pp. 357-379.
- La Troncalidad en Vizcaya. En *Derecho Civil Foral vasco*, Bilbao: 1995, pp. 127-166.
- Propiedad troncal y patrimonio familiar: la Troncalidad en Bizkaia. En *Jornadas Internacionales sobre Instituciones Civiles Vascas, 20-22 noviembre 1991*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1991, pp. 64-82.
- CHALBAUD Y ERRAZQUIN, L., *La Troncalidad en el Fuero de Bizcaya*, Bilbao, 1898.
- DELGADO ECHEVARRÍA, J., Propiedad troncal y patrimonio familiar. En *Jornadas Internacionales sobre Instituciones Civiles Vascas, 20-22 noviembre 1991*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1991, pp. 44-63.
- DÍEZ DE SALAZAR, L.M., Vigencia y aplicación del principio de la Troncalidad de bienes según el fuero de San Sebastián, *Boletín de Estudios Históricos sobre San Sebastián*, 14 (1980), pp. 275-295.
- ESTIBÁLEZ, L.M., La sucesión intestada y troncal en las regiones forales según el Tribunal Supremo, *Estudios de Deusto*, 14 (1959) pp. 471-581; 15 (1960) pp. 11-140; 16 (1961) pp. 363-470.
- FERNÁNDEZ ASIÁIN, Eugenio, La Troncalidad, *Estudios de Derecho Foral Navarro*, Pamplona, 1952, p. 97.
- GARCÍA ROYO, L., *Foralidad civil de las Provincias Vascongadas con directrices para Navarra, Aragón, Cataluña, Galicia y Baleares: filosofía del irracionalismo en el Derecho*, Vitoria: S. Católica, 1952, vols. 3.
- GALICIA AIZPURUA, G., *Legítima y Troncalidad. La sucesión forzosa en el Derecho de Bizkaia*, Valencia: Marcial Pons, 2002.
- HORMAECHE, R., *Leyes civiles de Vizcaya*, Bilbao: José Astuy, 1891, pp. 97 y ss.

- JADO Y VENTADES, R., *Derecho Civil de Vizcaya*, Segunda edición aumentada y comparada con el Proyecto de Apéndice al Código Civil redactado por la Comisión Especial de Vizcaya y Alava, Bilbao: Casa de Misericordia, 1923, pp. 314-315.
- J.S.L., Breve nota sobre la Troncalidad en la sucesión testada e intestada, *Anuario de Derecho Aragonés*, (1949-1950), p. 450.
- ORTEGA, A.R. y otros, Troncalidad, matrimonio y escritura familiar en Vizcaya a fines del siglo XX, comunicación. En *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia de Euskal Herria*, Vitoria, 1987, vol. 2, pp. 245-276.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE, A., Dos aspectos del Derecho vizcaíno; la Troncalidad y la legítima, *Estudios de Deusto* (1951).
- SCALA, J.M., La Troncalidad en el Fuero de Vizcaya, *Urbis*, 38, pp. 33-52; 39, pp. 35-49; 41, pp. 11-26.
- SOLANO Y POLANCO, J. de, *Estudios jurídicos del Fuero de Bizcaya*, Bilbao: Casa de Misericordia, 1918, pp. 33-93.
- MANTEROLA, A., Notas sobre la casa troncal-trongaletxea, *Cuadernos de Sección: Antropología-Etnografía*, Eusko Ikaskuntza, 5 (1987), pp. 243-251.
- S.P., La Troncalidad de Bizcaya. De la transmisión de los bienes raíces sitos en el Infanzonado según el Fuero de Vizcaya, *Euskal Erria*, 23 (1890), pp. 539-541; 24 (1891), pp. 22-29.
- URRUTIA BADIOLA, A., Ámbito territorial y personal de aplicación del Fuero Civil de Bizkaia. La Troncalidad y sus efectos en las enajenaciones «*inter vivos*» de los bienes troncales; la *saca foral*. En *El Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992—Jornadas de Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992, marzo de 1993*, Pamplona: Aranzadi, 1994, pp. 33-64.
- VALLET DE GOYTISOLO, J., La Troncalidad en relación con la *saca foral* en la tierra llana de Bizkaia. En *El Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992—Jornadas de Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992, marzo de 1993*, Pamplona: Aranzadi, 1994, pp. 65-67.
- Los trabajos de Ángel Sánchez de la Torre acerca de la Troncalidad, abintestatos y legítima vizcaína, *ADC*, 8-1 (1959).



### III. CURRICULA

**AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco. Autor de múltiples trabajos en materia de Derecho Constitucional, Derecho Comunitario Europeo, Derecho autonómico, local, urbanismo, seguridad, lengua, función pública, contencioso-administrativo, deporte, nuevas tecnologías..., entre los que cabe destacar: *La Coacción Administrativa Directa*. Prólogo de E. García de Enterría, Cívitas-IVAP, Madrid, 1990. Premio *Adolfo Posada* para trabajos sobre *Teoría de la Constitución y Derecho Público* otorgado por el Centro de Estudios Constitucionales. *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los Cuerpos Nacionales*. Prólogo de J.M. Castells. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate, 1996. Premio *Leizaola* para estudios *en materia autonómica vasca* otorgado por el Instituto Vasco de Administración Pública. *Intervención Pública en el Deporte*. Prólogo de J. Leguina. Cívitas-IVAP. Madrid, 1998. *La Administración de Justicia en un Estado plurilingüe*. Cuadernos de Derecho Judicial, Escuela Judicial, CGPJ, Madrid, 2000. *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*. Premio jurídico *Joaquín Elósegui*, Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián, 2003. *Administración Local y Lengua. Referencia especial al caso vasco*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica nº 263, 1994 pp. 409-447. *Administrazio Foral eta Lokalaren ezaugarriak euskararen normalizazio bidean*. Revista Vasca de Administración Pública nº 44, II, 1996, pp. 219-236.

**AHEDO GURRUTXAGA, Igor**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (especialidad Sociología Política) por la Universidad de Deusto (1996). Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración. Experto universitario en *Gobierno y Análisis Político Comparados*, Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU. Experto universitario en Estudios Vascos (Jakinet), Eusko Ikaskuntza-UNED. Ha sido investigador visitante del Institute d'Études Politiques (I.E.P.) de Bordeaux (Francia) y del Center of Basque Studies (University of Reno, U.S.A.). Autor y co-autor de 39 publicaciones entre libros y artículos, en especial, sobre la identidad vasca y el sistema político-administrativo en Iparralde. Entre sus obras principales destacan: *Entre la frustración y la esperanza: desarrollo e institucionalización en Iparralde* (2003). *Bizkaiko Astiali Taldeen Gida. Euskadiko Gazteriaen Kontselua. Presente y pasado del nacionalismo en Iparralde-Iparraldeko abertsaletasunaren geroa eta iragana* (2004). Coautor

de: *Redes políticas en la CAPV e Iparralde* (2003), *Redes transfronterizas intervascas* (2004) y, por último, *Gobierno y territorio en Iparralde* (en prensa).

### **ALLI ARANGUREN, Juan Cruz**

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa. Doctor en Derecho por la misma Universidad. Compagina las labores docentes e investigadoras con una intensa actividad política: desde 1983 es miembro del Parlamento de Navarra, Concejal del Ayuntamiento de Pamplona (1983-1987), Presidente del Gobierno de Navarra (1991-1995) y Presidente de Convergencia de Demócratas de Navarra. Autor de numerosos trabajos sobre las instituciones jurídico-administrativas de Navarra. Entre sus obras destacan: *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Pamplona, 1989; *El Amejoramiento en la historia constitucional de Navarra*, Pamplona, 1994; *Estado y Sociedad. Una visión desde Navarra*, Pamplona, 1997; *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona, 1998; *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, San Sebastián, 2004.

### **ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María**

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Letrado de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en situación de servicios especiales). En la actualidad, Director de Política Institucional y Administración Local (Vicepresidencia del Gobierno). Profesor del Máster en Hacienda y Finanzas Públicas (Universidad del País Vasco) y del Diploma de Especialización en Derecho Autonómico (Universidad de Deusto). Autor de diversas publicaciones y conferencias; como actividad docente, ha impartido diversos cursos en diferentes instituciones; miembro de tribunales de selección de funcionarios.

### **GOIKOETXEA OLEAGA, Lorenzo**

Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Deusto con la tesis *El derecho y saca foral en el Derecho civil vasco* (1997). Ejerce la docencia en dicha Universidad desde 1992. Director del Máster de Derecho civil foral y autonómico del País Vasco desde el Curso 94/95 y del Aula virtual de formación de Jueces y Magistrados en Curso de Especialización en Derecho civil foral del País Vasco, desde el Curso 1999/2000. Miembro de la Junta rectora y

Secretario de la Sección de Bizkaia de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País y Presidente de la Junta Arbitral de Consumo de Euskadi. Autor y coautor de publicaciones y artículos científicos relacionados con los campos del Derecho civil y el arbitraje de consumo.

### **GOROSTIZA VICENTE, José Miguel**

Abogado en ejercicio y Prof. de la Escuela de Práctica Jurídica del Colegio de Abogados de Bizkaia. Doctorando en Derecho Civil Vasco por la Universidad de Deusto. Investigador en la Universidad de Deusto sobre Jurisprudencia Civil Histórica, bajo la dirección de la Pfr.<sup>a</sup> Dra. Itziar Monasterio Aspuri. Miembro del Grupo de Estudio del Derecho Civil Foral Vasco del Colegio de Abogados de Bizkaia, de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País y de la Sección de Derecho de Eusko Ikaskuntza.

### **JIMENO ARANGUREN, Roldán**

Licenciado con Premio Extraordinario y Tercer Premio Nacional Fin de Carrera en Historia por la Universidad de Navarra (1996), donde se doctoró en Historia (2001) y fue Profesor Ayudante de Historia Medieval (1996-2001). Entre 2001-2003 ha sido Profesor de la Universidad de Pau y de los Países del Adour (Facultad de Bayona) y Técnico de Gestión Científica del Instituto de Derecho Histórico de Vasconia. En la actualidad es Profesor Ayudante Doctor de Historia del Derecho en la Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa, tarea que compagina con su labor como Secretario Técnico de la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia y de su revista *Iura Vasconiae*, y como Coordinador de la *Revista Internacional de los Estudios Vascos*. Autor de varios libros y de más de treinta artículos sobre historia institucional, social y cultural de Navarra.

### **LAFOURCADE, Maïté**

Licence en Droit – BORDEAUX 1955 (mention Assez Bien). D.E.S.S. Droit privé – PARIS 1959. D.E.S.S. Histoire du Droit – PARIS 1960. Docteur d'Etat en Histoire du Droit – BORDEAUX 1978. THESE: *Les contrats de mariage du Pays de Labourd sous le règne de Louis XVI*. Professeur des Universités en Histoire du Droit et des Institutions, à la Faculté pluridisciplinaire de BAYONNE. Professeur émérite depuis le 1-9-2002. Officier dans l'ordre des Palmes académiques – Croix d'or du Mérite et dévouement français – Croix de

vermeil des Sciences, Lettres et Arts. Vice-présidente d'Eusko-Ikaskuntza Iparalde. Créatrice et animatrice du Centre d'Etudes basques de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour de 1994 à ce jour un livre, 50 articles dont 47 sur le Pays basque, 61 conférences dont 52 sur le Pays basque.

### **MANSO PORTO, Carmen**

Doctora en Historia del Arte por la Universidad Complutense de Madrid (1990). Profesora asociada de la Universidad Autónoma, 1990-92. Académica correspondiente de la Real Academia de la Historia y de la Real Academia Gallega de Bellas Artes de Nuestra Señora del Rosario. Directora del Departamento de Cartografía y Artes Gráficas de la Real Academia de la Historia. Línea de investigación: arte medieval, estudio biográfico y vida literaria del primer conde de Gondomar y Cartografía histórica. Autora de varios libros y artículos sobre estas materias. Ha coordinado las exposiciones *Política, Sociedad, Economía y Cultura en la España de Isabel II; Isabel la Católica en la Real Academia de la Historia*.

### **SAYAS ABENGOECHEA, Juan José**

Se doctoró por la Universidad de Salamanca y posteriormente amplió estudios en Alemania, gracias a una beca de la Fundación Alexander von Humboldt. Ha impartido docencia como catedrático de Historia Antigua en las Universidades de Extremadura, Alcalá de Henares y UNED. Su ámbito de investigación abarca, principalmente, temas relacionados con el proceso posterior de *des-romanización*. Entre su producción bibliográfica se encuentra *Municipalización de la Hispania romana. Ideología y realidad. En Centralismo y descentralización. Modelos y procesos históricos en Francia y en Hispania*, Madrid, Ministerio de Administración Territorial, 1985 y *Los Vascos en la Antigüedad*, Madrid, Cátedra, 1994.

### **SORIA SESÉ, Lourdes**

Doctora en Historia, licenciada en Historia, Derecho y Ciencias de la Información. Profesora Titular de Historia del Derecho en la Facultad de Derecho de la UPV/EHU. Catedrática de Geografía e Historia. Jefa de redacción de *Interpretatio. Revista de Historia del Derecho*. Autora de: *Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales* (IVAP, Oñati 1992); *Aportación al estudio de la uniformidad del derecho local en Castilla*

(Madrid, 1998); *La historiografía castellana sobre la incorporación de Guipúzcoa a Castilla* (San Sebastián, 2001); *Las relaciones históricas transfronterizas en el área vasca: Bayona-San Sebastián, Guipúzcoa-Labourd* (San Sebastián, 2001); *Bienes comunales en las Provincias Vascas y Navarra (siglos XVI-XVIII)* (Madrid, 2002); *Del primer Código Civil a la historia del Derecho público: Pablo de Gorosábel (1803-1868)* (San Sebastián, 2002); *La controversia sobre los supuestos abusos del sistema aduanero vasco: 1795-1829* (San Sebastián, 2003); *La configuración jurídica de las compañías privilegiadas* (Lisboa, 2004); *El orden jurídico de la incorporación de Navarra a la monarquía hispánica* (Madrid, 2004); *Hidalgos y patriotas: problemas de configuración política en Euskal-Herria* (Madrid, 2004).

## **IV. ANALYTIC SUMMARY**

#### FOURTH SYMPOSIUM

**Sayas Abengoechea, Juan José** (Universidad Nacional de Educación a Distancia): El municipio de Vasconia en el Mundo Antiguo (Municipalities of vasconia in the Ancient World). (Orig. Es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 9-46.

Abstract: A study is made of the way in which the ancient villages of Euskal - Herria had their territory organised prior to the presence of the Romans, and to the appearance in the Roman era of the *civitates* and the euristic procedures used in their identification. An analysis is made, especially, of the federated towns of the Tarracenses, and the acquisition by some of them of a privileged municipal statute, and the problems originated by literary documents when they assess as Vascon towns villages that originally were not Vascon.

Keywords: Pre-Roman era. Ethnic groups. Urbanization. Municipalisation. Historiography.

**Jimeno Aranguren, Roldán** (Universidad Pública de Navarra): El municipio de Vasconia en la Edad Media (Municipalities of Vasconia in the Middle Ages). (Orig. Es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 47-86.

Abstract: After making some precisions about the concepts of town and municipality, I shall describe the main characteristics of the medieval municipality: the neighbourhood as a result of its statute, the market and the fortification. I will then describe the different families of local statutes and their evolution and/or perpetuation during the Middle Ages, together with the brotherhoods or late medieval groupings of municipalities, mentioning the latest historiographic contributions. Finally, there will be a brief description of the municipal organisation.

Keywords: Municipality. Vasconia. Middle Ages. Town. Local statute. Brotherhood.

**Soria Sesé, Lourdes** (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): Entre Derecho Tradicional y Derecho Recibido: las Repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna (Somewhere Law: The municipal Republics of Vasconia during the Modern Age). (Orig. Es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 87-114.

Abstract: The political relevance and representativity of Basque and Navarran municipalities from the ancient regime derived from the fact that they were



constituted as *republics* integrated by a community of juridical subjects, the connection of which with those republics was of a spatial character. Their autonomy, built up by the *ius commune*, is derived from Natural Law and is carried out by exercising the *iurisdictio*, which allowed for their own judicial instances and for the elaboration of their own set of legislation. As from the dissociation of that order, brought about as a result of written culture, in traditionally elaborated law and received law, it is possible to identify the fundamental characteristics of each.

Keywords: Municipality. Historical territories of Vasconia. Jurisdiction. Castile. Common law. Political community. Ancient Regime. Statutes.

**Lafourcade, Maïté** (Universidad de Pau y de los Países del Adour): Les Communautés Paroissiales en Iparralde sous l'ancien régime (Parish Communities in Iparralde under the old regime). (Orig. Fr).

In *Iura Vasconiae*, 2, 115-126.

Abstract: Basque society organised itself as from the family, symbolised by the house (*etxe*); houses were grouped in neighbourhoods. In each of them, the *etxe-jaunak* met, in a council, on Sunday, after mass, in front of the church, to deliberate on all matters of relevance to the community. Decisions were taken by majorities, and each *etxe* has a voice, however important that household was. Those decisions were legally binding for the neighbourhood. Every year, they would designate a Mayor and an agent for each quarter, who were in charge of executing the decisions taken by the *etxe-jaunak*. In Iparralde, the municipal regime was, within the Old Regime, a direct democracy based on the houses or families represented by the *etxe-jaunak*.

Keywords: Basque Society. Cottage. Neighbourhood. In front of the church. Councils. Municipal Regime. Iparralde.

**Endemaño Arostegui, José María** (Director de Política institucional y Administración Local del Gobierno Vasco): El municipio en la Comunidad Autónoma Vasca (The municipality in the basque autonomous community). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 127-150.

Abstract: The author introduces the legislation that used to regulate municipalities at the time when the Autonomous Community of the Basque Country was constituted, followed by a description of how local regulations evolved in the three major sources of legislative production: the State, the Autonomous Community and the Historical Territories, special attention being paid to the

economic regime. The author then briefly describes certain characteristics on the size and population of Basque municipalities, together with the political configuration of town councils. The author then lastly proposes certain conclusions.

Keywords: Municipality. Local Regime. State Legislation. Autonomic Regulations. Statutory regulations and finance.

**Alli Aranguren, Juan Cruz** (Universidad Pública de Navarra): El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios (Municipalities in the Statutory Community of Navarre. History, tradition and principles). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 151-202.

Abstract: The medieval local regime was adapted to that derived from liberal uniformity as from the 1841 Law and, later on, from that derived of the Municipal Statute in the Royal Decree dated 4<sup>th</sup> November 1925. Both norms recognised a hierarchy for the Diputations over municipalities that took shape in the form of numerous acts of control, including the revision of municipalities' decisions by means of administrative action. The Regulation of the 1928 Municipal Administration was the code that regulated local life in which all the maintained historical peculiarities were reflected. This Regulation reflected the submission of local life to the superior authority of the Diputation. Based on Article 46 of the Navarran Law Regulating Statutory Action, a new regime based on the constitutional concept of local autonomy was established, regulated by Statutory Law 6/1990, dated 2<sup>nd</sup> July.

Keywords: Municipality. Statutory Community of Navarre. Contemporary History. Statutory Diputation of Navarre. Local Regime.

**Ahedo Gurrutxaga, Igor** (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): El municipio en Iparralde (Municipalities in Iparralde). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 203-256.

Abstract: In this work the author attempts to describe the characteristics of municipalities in Iparralde within the French constitutional framework, observing its implications in two and different dynamics that have determined political life in this territory since the 1990s: development strategies and the demand for local institutionalisation. In parallel, the author analyses the weight of such dynamics in the reinforcement of Basque identity and as a community vertebrator in festive expressions in Iparralde.

Keywords: Municipality. Iparralde. Public policies. Social movements. Identity.

**Agirreazkuenaga Zigorruga, Iñaki** (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea): La doble oficialidad lingüística en el municipio de Vasconia (Linguistic double officiality in the municipalities of Vasconia). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 257-283.

Abstract: The fundamental principles in linguistic matters are, without doubt, those related with artificiality and nondiscrimination because of language. Other complementary principles can also be considered, like the duty to know Spanish together with the particular language of a Community. This work is about how the right to language is exercised in a bilingual community, in which an official languages only known by part of the population. This work also deals with the principle of linguistic nondiscrimination with all its gamut of possibilities. Obviously, the need for a linguistic planning in Basque public administration is directly related with its socio-linguistic reality.

Keywords: Statutory Community of Navarre. Autonomous Community of the Basque Country. Linguistic officiality. Castilian. Basque. Linguistic rights.

## VARIA

**Manso Porto, Carmen** (Académica correspondiente de la Real Academia de la Historia. Directora del Departamento de Cartografía y Artes Gráficas): El Diccionario Geográfico-Histórico de España de la Real Academia de la Historia (*Geographical-Historical Dictionary of Spain* by the Royal Academy of History). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 287-336.

Abstract: The *geographical-historical Dictionary of Spain* of the Royal Academy of History was conceived as a work for public utility to learn geography and history. The idea of improving its rules and making it exhaustive, and the change of method in 1797 (general alphabetical of all the kingdoms and provinces instead of particular alphabetical), delayed its publication. In 1799 the first section was prepared focused on the area of which most complete information was hold: the kingdom of Navarra, the domain of Vizcaya and the provinces of Álava and Guipúzcoa.

Keywords: Royal Academy of History. “Numerarios” Academicians. “Correspondientes” Academicians. Academic board. Dictionary board. geographical Dictionary. Voices. The Enlightenment

**Gorostiza Vicente, José Miguel** (Universidad de Deusto): La troncalidad en Bizkaia: una concepción original de propiedad colectiva familiar (Line of inheritance in Bizkaia: an original conception of collective family property). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 337-362.

Abstract: The institution of the line of inheritance has been and is the most noteworthy peculiarity in the Civil Law of Bizkaia. Its profound social acceptance as reflected in the 1526 New Statute and is now reflected in Law 3/1992 as approved in the Basque Parliament. Its effects have constituted an original conception of property qualified as collective or trunkal property: the titled area has complete dominion and use of the real estate that is not able to freely sell such properties without previously respecting his family's preferential right of acquisition. The objective is to maintain and the unity and continuity on the family heritage, guaranteeing the rights of the family on the real estate, although the current legislator, together with current doctrine and jurisprudence, are attempting to limit its most radical effects, and acting the institution to the demands of current society.

Keywords: Civil Law of Bizkaia. Statutory Civil Law of the Basque Country. Line of inheritance. Statutory compilations. High Court of Justice of the Basque Country.

**Goikoetxea Oleaga, Lorenzo** (Universidad de Deusto): Función social del Derecho de Propiedad y carácter familiar del patrimonio en la vigente Ley 3/1992 de Derecho Civil Foral del País Vasco (Social function of the Law on Property and the family character of patrimony in the current Law 3/1992 on statutory Civil Law of the Basque Country). (Orig.es).

In *Iura Vasconiae*, 2, 363-398.

Abstract: Law 3/1992 on Statutory Civil Law in the Basque Country maintains a special conception and protection of the family character of the Patrimony. Its concretion is a consequence of a determined historical model of family and property organisation in a society that was radically different from that in our times. Family and property models have undergone a noteworthy evolution, although both family and property law still have a fundamental social

function. The author reflects on the reasons for maintaining the rights of certain relatives on the family patrimony and on the current regulation in civil law reference to property law in its individual, family and social aspects. A future proposal may be the to discard family lines of inheritance and bestow a solidary character on property: from family lines of inheritance to solidarity.

Keywords: Statutory Civil Law of the Basque Country. Patrimony. Family. Property. Lines of Inheritance. Law on successions. Family property.