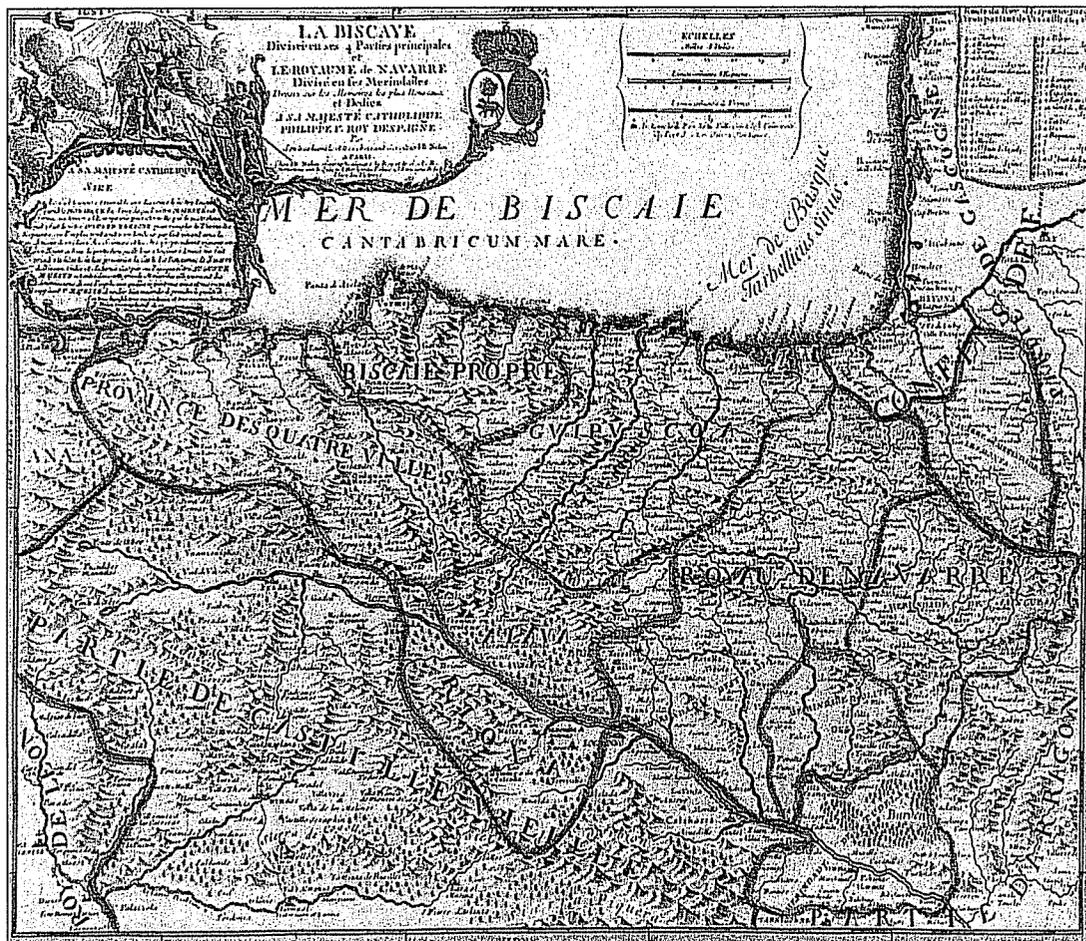


# Las instituciones del sistema foral



## EL AUTOR

**Rafael Lopez Atxurra**  
Doctor en Historia.  
Profesor titular de didáctica de las Ciencias Sociales.  
U.P.V.-E.H.U.  
Coautor de "Hª de Euskal Herria" (1980). Autor de "Hª, zientzia sozialaketa hezkuntza" (1987) y artículos relacionados con la historiografía y los textos escolares.

Mapa de J. B. Nolin de 1704. (Euskal Museoa). Este mapa muestra una distribución del espacio político de Vasconia que dista de nuestra imagen actual. En su elaboración intervienen no sólo los datos histórico-geográficos del período, sino también los conocimientos cartográficos del momento, así como las percepciones que en el exterior se pudieran tener acerca del país. La geografía del poder, lejos de ser un hecho inmemorial y uniforme, es el resultado de un proceso complejo y cambiante que se ha materializado a diferentes escalas. Así, sobre los diferentes territorios y comunidades que componen Vasconia fueron configurándose una pluralidad de redes socioespaciales de poder. Sobre este telón de fondo que denominamos sistema foral se vertebraron, no sin tensiones, tierras y comunidades en torno a unas instituciones públicas. Los territorios históricos son el fruto de ese largo proceso de sustitución del orden corporativo foral por otro más unitario.

La estructuración de las sociedades tiene múltiples facetas, siendo una de ellas la organización del poder. Esta se constituye en torno a un territorio y una comunidad. Los grupos humanos que se vertebran como comunidad, ahora política, se dotan de instituciones de carácter público o comunitario, un sistema de normas consuetudinarias o escritas, unos recursos e instrumentos de intervención social, así como de un conjunto de personas de diferente jerarquía con atribuciones y papeles más o menos diferenciados.

Es preciso subrayar que la territorialización del poder es un proceso histórico complejo, no lineal ni determinado por una necesidad histórica. Así, las comunidades adquieren formas políticas diversas a lo largo del tiempo y en función de las interacciones

sociales y los procesos de adaptación a las circunstancias cambiantes. Observamos que todas las sociedades no siguen la misma trayectoria evolutiva, ni alcanzan el mismo *status*.

La percepción y análisis de estos hechos tampoco es uniforme, ya que las diferentes interpretaciones historiográficas (liberal, marxista, foralista, nacionalista...) y las diferentes teorías o paradigmas (la estatal, por ejemplo) aportan diferentes marcos interpretativos y otorgan un distinto peso e incidencia a los hechos históricos.

Aquí presentamos a las comunidades políticas que formaban Euskal Herria de los siglos XV hasta comienzos del XIX bajo un modelo organizativo preestatal. Queremos ofrecer la riqueza organizativa del entramado foral, sin las distorsiones presentistas y conceptuales que impone el paradigma estatal. La presentación de un escenario global dotará de sentido y refe-

rencia a la descripción concreta de las instituciones públicas. Así, subrayamos las diferentes fuentes de poder concurrentes en el sistema (foral). Es en la intersección de estas redes de poder en donde las instituciones públicas de la comunidad nacen y evolucionan, en tanto que interactúan a diferentes escalas con las diferentes organizaciones de poder.

También subrayamos la historicidad (tanto en lo que se refiere a la ubicación temporal de los hechos institucionales como a su carácter dinámico), así como la geografía espacial dinámica y cambiante de la territorialización del poder.

Las comunidades humanas asentadas en lo que hoy conocemos por Euskal Herria conocieron un proceso de diferenciación social y organizativa que fue acentuado por las aportaciones de nuevos componentes humanos (migraciones, asentamientos, invasiones), la adopción de cambios económicos (introducción de la agricultura, comercio...), así como de otras relaciones de producción, la introducción de nuevas creencias, valores y normas, la influencia de su posición geoestratégica en el contexto de consolidación de otros poderes en la península y en el continente, etc. etc.

En suma, todo un conjunto de factores que inciden en diferentes períodos históricos lleva a procesos de adaptación organizativa que, con cambios y permanencias, conducen desde la organización gentilicia y la organización de linajes, basados en los lazos de parentesco (consanguinidad) hasta la creación de estructuras político-institucionales de carácter local-territorial, estamental, corporativo... basadas en la participación-representación y en el poder contractual.

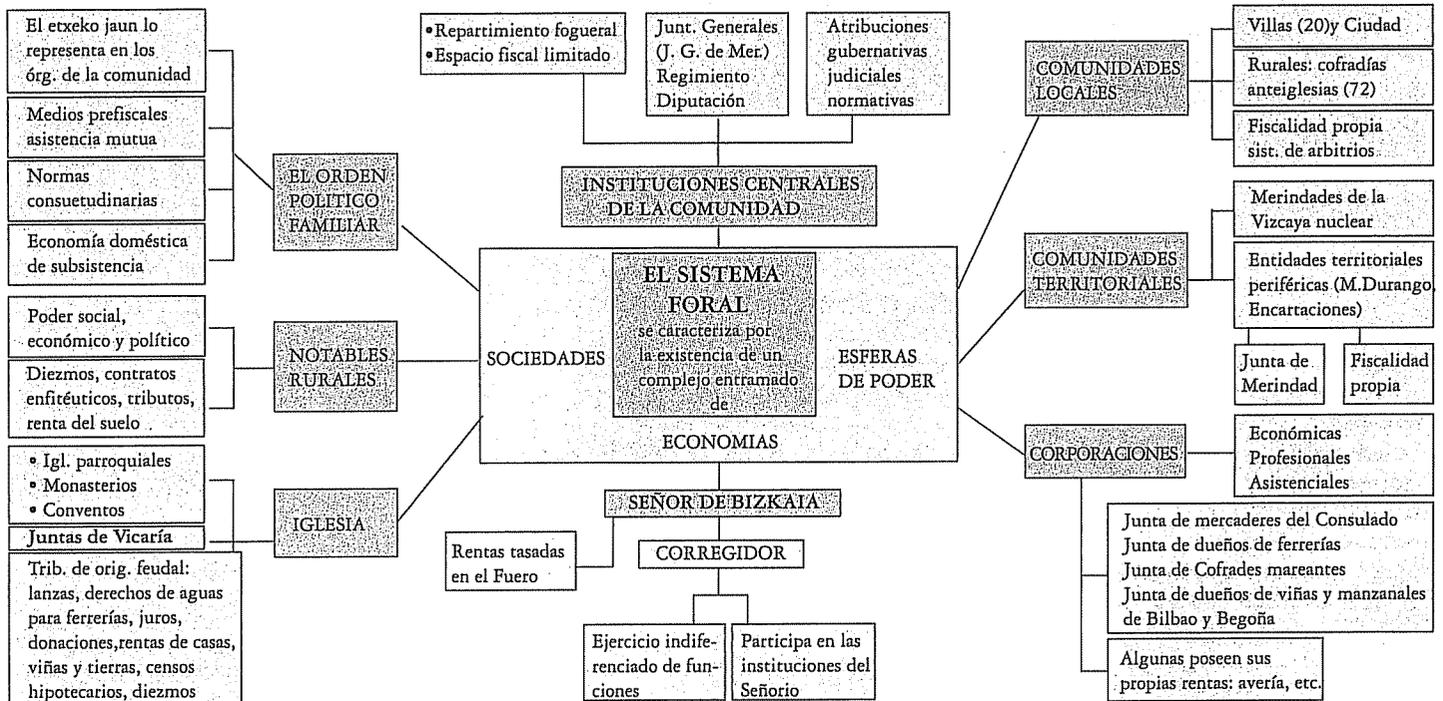
## El sistema foral: un orden plural

Las regiones que componen la actual Euskal Herria, geográficamente ubicadas entre el Ebro y el Adour, no estuvieron integradas en una entidad política unitaria, excepto en tiempos del rey navarro Sancho el Mayor. Más bien, cada una de ellas, con un ritmo histórico diferente, fue vertebrándose políticamente a lo largo del medievo y de la edad moderna, y, de diferentes formas, fueron articulándose en el marco de las monarquías del Antiguo Régimen. Este hecho no impidió que los territorios denominados «provincias exentas» o forales mantuvieran; tal como dichos términos indican, una personalidad política y cultural que les imprimía un carácter diferencial respecto de los territorios circundantes.

Los rasgos generales de identidad (fueros e instituciones propias) que se observan en el conjunto de Vasconia no deben hacernos olvidar que su historia político-institucional no tiene como eje ese marco espacial sino que discurre, fundamentalmente, en el ámbito de otras escalas territoriales. Así, un conjunto complejo y heterogéneo de factores dio como resultado una pluralidad de redes socioespaciales de poder de diferente formato, alcance y rango, siendo la de Navarra como reino la que mayor nivel obtiene. La

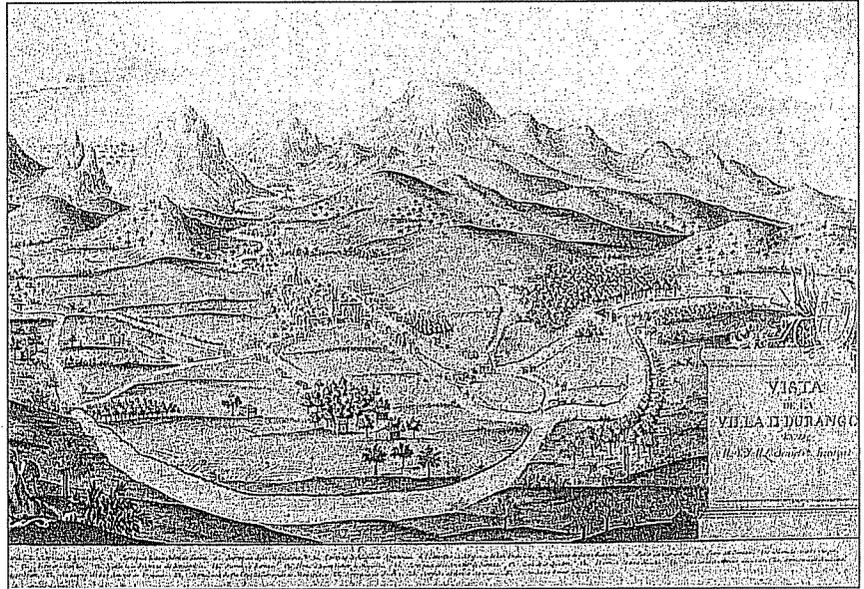
### EL SISTEMA FORAL EN EL SEÑORIO DE BIZKAIA

(UN MODELO DEL ORDEN CORPORATIVO FORAL)



geografía socioespacial del poder no estaba formada por unidades políticas homogéneas, perfectamente delimitadas territorialmente y funcionalmente. Al contrario, la yuxtaposición y la concurrencia de poderes era la realidad más habitual y periódicamente surgían tendencias centrífugas dentro de los espacios ya consolidados. El espacio jurídico, a su vez, era discontinuo. Vease en el señorío de Bizkaia la división jurisdiccional entre Tierra Llana y Villas. La vigencia del fuero de Bizkaia, a su vez, se puede observar más allá de los límites territoriales: en territorio cántabro (los lugares de Castro, Limpias y Colindres), en Alava (valle de Valderejo) y en la merindad de Castilla la Vieja (algunos lugares situados entre los montes de la Peña y Sierra de la Tesla-Moneo, Oteo, Momediano, etc.). Estos últimos lugares enviaban sus representantes a la Junta de Avellaneda de las Encartaciones. Las hermandades de Alava se agrupaban en cuadrillas, pero no todas poseían continuidad geográfica. En esta provincia, los límites de un señorío podían abarcar a una o varias hermandades; otras veces en una hermandad concurrían las jurisdicciones de varias villas y varios señores. Los señoríos (nobiliarios y eclesiásticos) extendían sus dominios por encima de lo que actualmente conocemos por provincias (p. ej., las propiedades del conde de Oñate en territorio guipuzcoano y alavés). La demarcación de las diócesis también lo hacía, pero creando espacios más homogéneos.

La institucionalización y vertebración político-territorial de las diferentes comunidades que componen Euskal Herria no es un hecho ahistórico o atemporal que se remonta a un tiempo originario indefinido. Más bien es el fruto del trabajo, de la acumulación de prácticas sociales y políticas organizativas, de la manifestación de intereses de poder contrapuestos, de la colisión de diferentes percepciones en juego, de la resolución de conflictos, etc. que diferentes generaciones a lo largo del tiempo han ejecutado ante circunstancias históricas concretas.



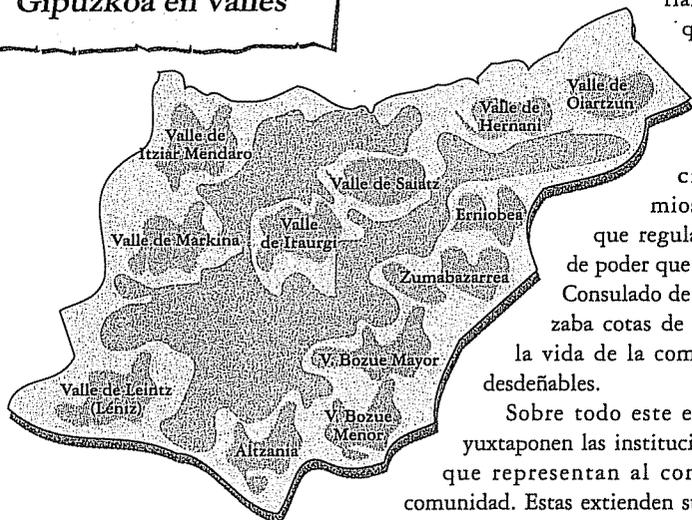
Las unidades políticas, lejos de presentar un carácter homogéneo, se caracterizaron por su ordenamiento jurídico-institucional plural, propio de las entidades preestatales. Cabe señalar la enorme dispersión de las esferas de poder y de los ámbitos de jurisdicción, ya que cada uno de ellos tendrá instituciones, derecho, justicia y fiscalidad particulares. Así, sobre un sustrato común a todo el territorio, en origen «la tierra» («llana», «esparsa»), que se fundamenta en el derecho consuetudinario y del que surgen ciertas prácticas institucionales, se superponen otra serie de poderes y derechos que tienen también sus áreas de jurisdicción. Las villas de fundación real o señorial que se rigen por un Derecho propio (inspirado en el Derecho romano) y entran en la órbita de la jurisdicción real o señorial. Los señoríos de la zona meridional del país —Alava y Navarra— y de Euskal Herria Norte, en los cuales el señor tenía derecho a ejercer justicia e intervenía en la

*Villa y Merindad de Durango en el siglo XVIII. En esta panorámica, además del hábitat y las formas de ocupación del espacio, se puede observar los diferentes elementos de poder y jurisdicciones que concurren sobre un territorio: la Villa de Durango, anteiglesias de la Tierra Llana, conventos y parroquias, casas-torres y, por último, la casa de la audiencia de Astola (nº 19) que era la residencia del teniente de Corregidor. Aquí se administraba justicia, se celebraban las juntas ordinarias de la Merindad (de las que quedaban excluidas las cuatro villas) y se elegían a los representantes que debían acudir a las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya. En el microcosmos de la Merindad de Durango se puede identificar tanto la pluralidad de redes socio-espaciales de poder concurrentes en el sistema foral (comunidades rurales, urbanas, jauntxo, iglesia, delegados de la autoridad real) como su articulación en diferentes escalas organizativas: 1) anteiglesias-Merindad; 2) cuatro villas, cada una con su jurisdicción; 3) Junta de los catorce pueblos - Merindad más tres villas; 4) Merindad / Villas en Juntas Grales del Señorío; 5) Parroquias- Juntas de las Vicarías de Durango y Elorrio- diócesis de Calahorra; 6) todas las entidades precedentes se articulan en la Corona y apelan a ella a través de sus Chancillerías y Consejos.*



*Cuadro de F. de Mendieta (1609) titulado «Besamos al Rey Fernando el Católico (1476)». Esta obra representa la teoría contractual del pacto y del reconocimiento mutuo entre el Rey-Señor y la Comunidad.*

## División de Gipuzkoa en valles



elección de alcaldes y justicias. La iglesia, que ejercía su jurisdicción en las diócesis y demarcaciones territoriales (vicarías), que en nada seguían a las políticas. Las corporaciones (gremios, cofradías), que regulaban espacios de poder que en el caso del Consulado de Bilbao alcanzaba cotas de influencia en la vida de la comunidad nada desdeñables.

Sobre todo este entramado se yuxtaponen las instituciones públicas que representan al conjunto de la comunidad. Estas extienden su jurisdicción por cada territorio histórico y velan por mantener su preeminencia sobre otros ámbitos de poder concurrentes. Los conflictos jurisdiccionales serán parte constitutiva de la Historia de las instituciones forales.

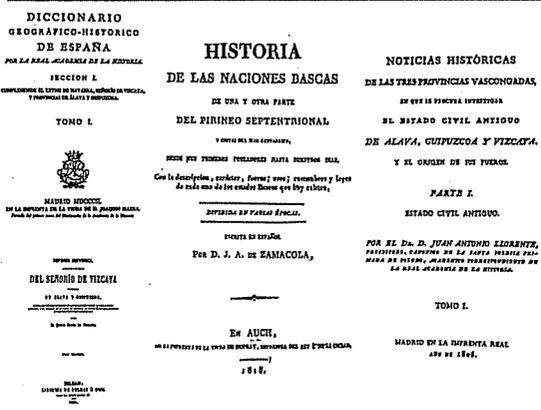
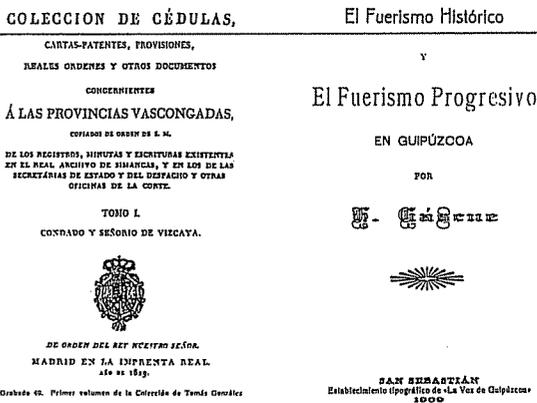
Por encima se sitúa la Corona, que detenta el título de señor o rey según los territorios. No debemos olvidar que el rey está representado ante las instituciones del país por unos oficiales que forman parte del organigrama foral: virrey en Navarra, corregidores en Gipuzkoa y Bizkaia, baile en Lapurdi, capitán-alcaide en Zuberoa y Benafarroa, diputado general en Alava. Todos ellos ejercen una serie heterogénea de funciones administrativas y judiciales. La articulación del cuerpo provincial en el seno de la Corona dio lugar a un juego de interacciones en donde se conjugan múltiples intereses entrecruzados. No obstante, dos son las piezas constituyentes: a) el reconocimiento de la figura del rey y de su poder arbitral por parte de las comunidades forales, y b) el reconocimiento que aquél ha de hacer de las instituciones y leyes (Derecho foral) de cada comunidad. La teoría contractual del pacto y del reconocimiento mutuo estará en la base del despliegue institucional foral, aunque sometida a un equilibrio inestable. El «pase foral» y la «sobrecarta» eran los procedimientos utilizados por las provincias forales y el reino de Navarra, respectivamente, con el fin de con-

trolar que las disposiciones reales no contenían nada contra los Fueros.

## El proceso de integración política

La organización y articulación política de los diversos grupos sociales y de las unidades territoriales que componen el país es un fenómeno que se nos muestra de un modo cada vez más claro, a medida que nos acercamos a finales del siglo XV. A lo largo de diferentes etapas de la Edad Media, las unidades geográfico-económicas (valles, países, merindades, etc.), los núcleos de poblamiento ya sean urbanos (villas) ya sean rurales (anteiglesias, parroquias, hermandades, aldeas, etc.) se fueron vertebrando en unidades políticas mayores (reino de Navarra, señorío de Bizkaia, vizcondado de Lapurdi, etc.).

Portada de algunas obras significativas en la polémica foral. La historia de las instituciones forales se ha abordado desde diferentes corrientes interpretativas. Enfatizar, minusvalorar u ocultar ciertos hechos institucionales han sido algunos de los procedimientos empleados. Pero también lo han sido el descubrir, plantear nuevos temas o problemas, situar la cuestión en una escala próxima o en otras más amplias, etc. El problema de los orígenes y la naturaleza de las instituciones forales ha sido alguna de las cuestiones más relevantes. En suma, el debate historiográfico nos muestra valoraciones diferentes que van desde el análisis que subraya el arcaísmo y la fosilización de los Fueros (visión estática) hasta otra perspectiva que muestra el dinamismo y la vitalidad del Fuero. La foralidad ha sido reivindicada no sólo desde el tradicionalismo carlista, sino también por el liberalismo, el nacionalismo y por la izquierda foral republicana.



Estas entidades nacen y se materializan por variados motivos entre los que cabe destacar: a) las conquistas o pérdidas territoriales; b) la vinculación de territorios a una entidad política mediante instituciones como el mayorazgo; c) la reordenación del espacio a través de la formación de nuevas redes socioespaciales de poder en torno a núcleos de poblamiento dotados de Fueros y de jurisdicción; d) la territorialización del poder político a diferentes escalas (parroquia, municipio, merindad, cuadrilla, hermandad o provincia), que fue conformando un entramado institucional y una práctica política frente al poder social de los linajes; e) el reconocimiento de la primacía de un poder coactivo y de una justicia comunitaria fijado en un derecho territorial escrito frente a la violencia o «justicia privada» de los grupos banderizos; f) la interacción o transacción mediante pactos entre los diferentes componentes del poder comunitario y de los poderes monárquico o señorial; g) la realización de pactos entre las diferentes corporaciones que formaban las comunidades políticas; h) la recopilación del derecho consuetudinario y de los fueros y

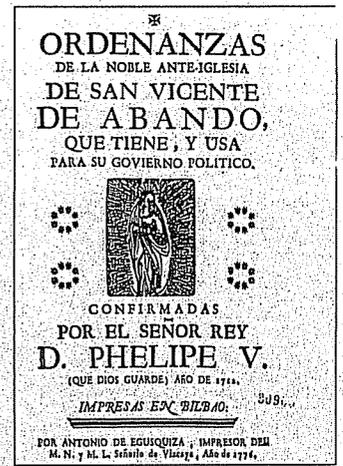
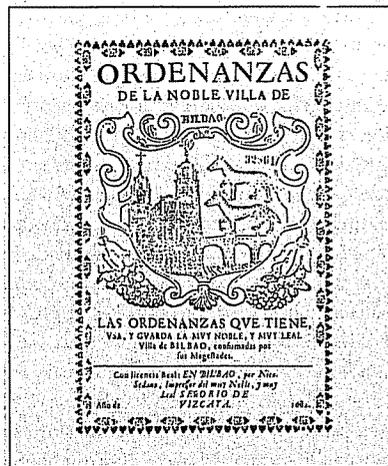
privilegios, sancionados por el monarca, así como los capitulados de concordia, los acuerdos de Juntas o Cortes, las reales cédulas o provisiones referidos al ordenamiento foral y la jurisprudencia de las Audiencias y Chancillerías...; todos ellos constituían el armazón jurídico de estas unidades políticas y se resumen en la palabra «Fueros». La foralidad llegó a impregnar todos los niveles del entramado social, y se extendía desde «la economía moral de la multitud» — constituida por las obligaciones recíprocas de los hombres, las concepciones del bien común, del abastecimiento, etc. y que conforman el derecho consuetudinario—, hasta el ordenamiento jurídico escrito y los órganos institucionales. La estructura socioeconómica de la que nace dicho sistema foral y la superestructura institucional forman una unidad orgánica en el que ambos elementos se hallan en una relación de reciprocidad e interdependencia.

El proceso de sustitución del orden socio-político medieval (basado en el poder social de los linajes y señores) por unas nuevas estructuras, ya más provinciales y municipales, no impide el mantenimiento del ordenamiento plural anteriormente descrito, ya que con esos elementos se constituye el modelo.

La construcción de los diferentes cuerpos políticos forales fue lento (siglos XIV- XVII) y estuvo sometido a ritmos y esquemas variados, retrasándose en algún caso como el de Bizkaia por el freno que supuso el clima de violencia social y la escisión institucional que derivó de la misma. El reino de Navarra, por su misma entidad política y la articulación de todos sus estamentos, alcanzó en fechas más tempranas una configuración institucional más compleja y precisa.

El resto de las unidades territoriales y políticas actuales se aglutinó, en su momento, en torno a su propia Hermandad, de la que se tienen noticias desde finales del siglo XIV. Esta institución, surgida como órgano de autodefensa de la población frente a los malhechores primero y frente a los banderizos en un segundo momento, adquirió un contenido político y territorial (las actuales provincias) entre fines del XIV y principios del XVII.

Los sucesivos cuadernos u ordenanzas de Hermandad redactados en cada territorio dotaron a éstos del referente jurídico necesario para su funcionamiento, aun cuando en la primera etapa priman los aspectos de Derecho penal. Asimismo, la redacción del derecho consuetudinario o *costumes*, los mejoramientos, los reparos de agravios, las recopilaciones de Fueros, que, además de los usos y costumbres, recogen las reales cédula, las ordenanzas de Juntas o leyes de Cortes ampliaron y precisaron el campo del Derecho foral (privado y público), variando de un territorio a otro la mayor o menor presencia de éste último. Sin embargo, no todo el Derecho foral estaba escrito, ya que aspectos tanto de la vida cotidiana como de la esfera institucional se guiaron por el uso o la costumbre. Así, los depositarios de la práctica institucional, de los procedimientos de aquella Administración rudimentaria, pero no por ello menos compleja, eran, además de los consultores y síndicos, los padres de provincia. Los



individuos que poseían este último honor eran personas que habían ejercido el cargo de diputado general y conocían muy bien los usos de gobierno. De ahí que las consultas o su participación, con voz pero sin voto, en los diferentes órganos de gobierno (Juntas, Regimiento, Diputación) fueran procedimientos habituales para transmitir su experiencia o sus criterios.

La agregación o articulación de las tierras, así como la vinculación de las comunidades de habitantes a un cuerpo político se dio de una forma federativa. Desde las unidades territoriales y núcleos de poblamiento inferiores, caracterizados por sus organismos de participación directa, hasta llegar a las grandes construcciones políticas (reino, señorío, vizcondado, provincia, hermandad...) hay un proceso no sólo de agregación de territorios sino también un aglutinamiento pactado de los diversos cuerpos institucionales y sociales en una unidad superior (Cortes del reino —Navarra—, Juntas Generales —Gipuzkoa, Alava y Bizkaia, Biltzar —Lapurdi—, Estados de Benafarroa, Cort d'Ordre —Zuberoa—) que representa a todo el edificio político.

La pervivencia de conflictos institucionales no solventados, las distintas concepciones en la construcción del nuevo orden político, la marginación en dicha tarea de grupos sociales y de áreas territoriales fueron factores que alimentaron algunos de los conflictos que surgieron a lo largo del Antiguo Régimen.

## Participación y representación en las instituciones forales

Desde la base local hasta la cúspide de las instituciones centrales de cada comunidad política, un sistema de asambleas y juntas corporativas constituía el entramado institucional del sistema foral.

*Ordenanzas de la anteiglesia de Abando y de la villa de Bilbao.*



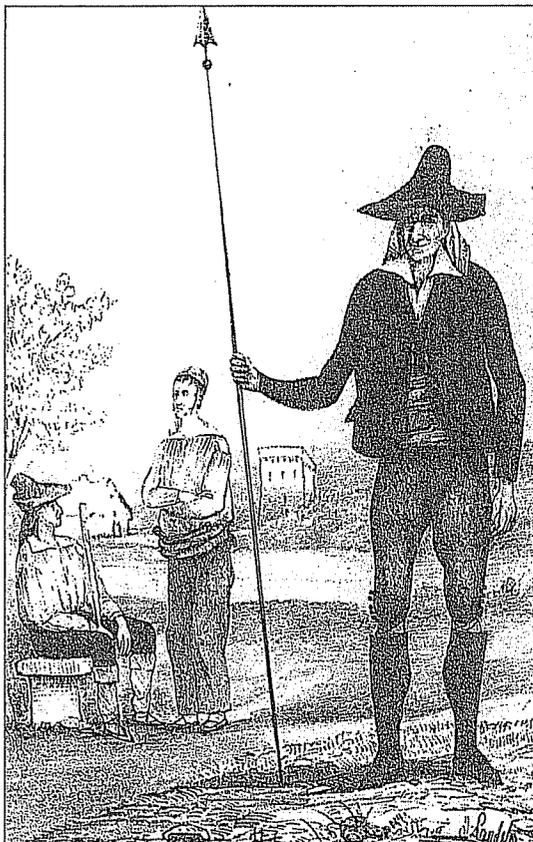
Portada de algunas recopilaciones forales. La palabra «Fueros», aunque remite en principio a estos documentos escritos, resume el amplio campo del ordenamiento jurídico que regulaba la vida cotidiana e institucional de las comunidades que componían Euskal Herria. Los Fueros poseían fuentes, ámbitos de aplicación y formas de expresión muy heterogéneas.

«Fiel regidor de una Anteiglesia de Vizcaya». (Revista Pintoresca de las Provincias Vascongadas, Bilbao, 1846).

• Las instituciones locales

Las unidades de poblamiento, ya fueran urbanas (villas) o rurales (anteiglesias, cofradías, parroquias, etc.) se regían de una forma autónoma mediante ayuntamientos, asambleas, biltzar, concejos o juntas de hermandad (en el caso de Alava). No obstante, las instituciones centrales de cada comunidad y algunos oficiales del rey (corregidor, baile...) ejercían una función de tutela, vigilancia e inspección sobre dichas entidades. Los fueros de villas y las ordenanzas particulares regulaban la administración de las villas, mientras que el Derecho consuetudinario o las ordenanzas escritas servían de fuente para las entidades rurales.

La participación en las instituciones locales, ya sea en las que se rigen por el derecho consuetudinario, ya sea por las ordenanzas y cartas pueblas, se dio, en un primer momento, a través de la reunión de todos los *etxeke jaun* (o *etxeke andre* en su caso) en la asamblea o concejo abierto. Sin embargo, es preciso matizar, ya que la realidad era muy heterogénea. Así, en algunos lugares, la participación de los habitantes de «la tierra» (llana) que pertenecían a la jurisdicción de una villa tenían limitados sus derechos. La marginación, en el caso guipuzcoano, podía llegar, como por ejemplo en Tolosa, a la exclusión de las zonas rurales, vinculadas a la villa, de la posibilidad de acceder a los cargos concejiles. Pero esto no es generalizable, ya que en Azkoitia y Eibar, los de la zona urbana alternaban con los de ámbito rural en el desempeño de dichos oficios. En las tierras de señorío de Navarra y Alava «se siguió eligiendo en juntas distintas a los alcaldes y autoridades



de los nobles hidalgos y a las del pueblo». La Historia de la ciudad de Pamplona es todo un modelo de refundación de la misma. Las disensiones y enfrentamientos sociales sangrientos del medievo entre las tres poblaciones, divididas en tres jurisdicciones (la Navarrería, el burgo de San Cernán y la población de San Nicolás) concluyeron con el Privilegio de la Unión (1423). Esta carta fundacional de la ciudad establecía para el gobierno de la misma un solo ayuntamiento, en donde las tres antiguas poblaciones poseerían una representación proporcional.

A medida que avanzamos en el tiempo (especialmente en el siglo XVIII), debido al aumento demográfico, la complejidad de la administración y la formación de grupos dominantes, desembocaron en el concejo cerrado y en una participación mucho más restringida. En Navarra, estos concejos cerrados adoptan el nombre significativo de veintenas, quincenas u oncenas. En 1794, este tipo de concejo cerrado se extendió a todas poblaciones del reino con más de 500 habitantes.

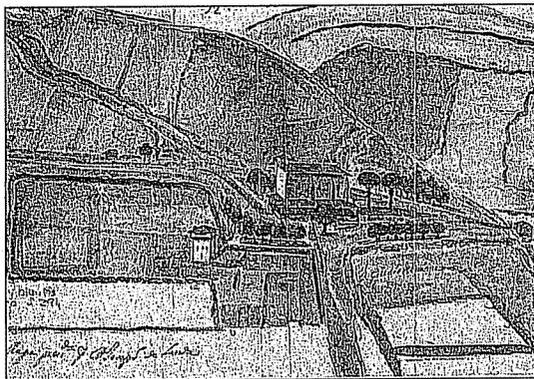
La condición de millarista (poseedor de determinada renta de bienes) que habían de tener los elegibles constituyó uno de los factores claves en la reducción del campo de participación política, así como del proceso de oligarquización del poder. De todos modos, las condiciones de participación (nº de millares) son muy variables a lo largo de la geografía del país.

• Las Juntas territoriales

En el nuevo orden político, el entramado institucional no se reduce a las instituciones locales y las centrales de cada comunidad. En casi todos los territorios de Vasconia hallamos órganos intermedios con personalidad propia que o bien perviven desde el medievo o bien son de época más reciente. Así observamos que las comunidades de habitantes que se agrupaban en unidades territoriales inferiores a la comunidad política, algunas de base geográfica y otras de base administrativa, tales como los valles, merindades, cuadrillas, deguerías, etc. se organizaban en Juntas territoriales con el fin de gestionar los asuntos propios de cada distrito.

La importancia que para las comunidades de habitantes tenían estas Juntas territoriales era manifiesta, ya que algunas perduran hasta fines del s. XVIII (en la zona vasco continental), mientras que otras desaparecen en diferentes momentos del siglo XIX. Algunas incluso han permanecido hasta el siglo XX.

Destaquemos las Juntas de Cuadrilla en Alava. La base territorial-administrativa de las cuadrillas sirvió, además, para encauzar y equilibrar la representación territorial en los órganos colectivos de la provincia. La agrupación de las hermandades en seis cuadrillas permitió también la distribución de grupos o turnos para desempeñar algunos oficios de la provincia. En el señorío de Bizkaia, las Juntas de Merindad tuvieron cierta relevancia en el medievo. En época moderna perviven las Juntas de la Merindad de Durango (hasta 1876) y la Junta de Avellaneda de las Encartaciones, que se mantuvo hasta que el territorio encartado se integró institucionalmente en el señorío a comienzos del XIX. Las merindades sirvieron, como en Alava, para encauzar la



*Plano de la anteiglesia de Deusto (Bizkaia). Esta acuarela de mediados del siglo XVIII que representa las heredades, casas y torre propiedad de D. Josep de Landa puede ser una muestra tanto de los poderes que concurren en el espacio de la anteiglesia como del mecanismo de dominación de los jauntxos en el ámbito del poder local: la propiedad de la tierra.*

participación territorial en las instituciones centrales. Así, la conformación de muchas comisiones de Juntas se hacía por merindades. Por otra parte, estos distritos dieron lugar a la modalidad de una Junta General de Merindades. En la Vasconia continental tenían lugar las Asambleas de deguerías en Zuberoa, mientras que cada país de Benafarroa se agrupaba en sus Cortes Generales. Navarra, a su vez conoció las Juntas Generales de los valles pirenaicos de Salazar, Aezkoa y Roncal. En Gipuzkoa se constata en fechas bajomedievales la existencia de Juntas de valle, como en Leintz. Sin embargo, no se conocen posteriormente otras Juntas territoriales. Pero cabe observar el influjo de la fragmentación del territorio y de la reordenación del espacio que supuso el villazgo en la ubicación de sus Juntas Generales. Así, lo más característico de Gipuzkoa fue la movilidad de las instituciones centrales sobre su geografía. Dieciocho eran los puntos en donde se reunían las Juntas, estando la provincia dividida en cuatro partidos cuyos centros eran San Sebastián, Tolosa, Azpeitia y Azkoitia. Esta ausencia de centralismo era también propia del reino de Navarra. Aquí las Cortes se reunían normalmente en las cabezas de merindad, aunque Pamplona era un centro de reunión muy frecuente.

#### • Las instituciones centrales

La participación en las instituciones centrales (Juntas, Cortes, Biltzar, etc.) de las entidades político-territoriales inferiores y de los diversos grupos que componen la estructura social es desigual y variada. Así, el clero y la nobleza no están representados como grupo en las instituciones de las provincias costeras (Bizkaia, Gipuzkoa y Lapurdi), lo que no obsta para que pudieran incidir de alguna manera en las instituciones municipales y centrales o accedieran a cargos oficiales como los Señores de Saint-Pee, que ejercían la bailía de Lapurdi de forma hereditaria.

En cambio, si están presentes en las instituciones centrales de Zuberoa, Navarra y Benafarroa, votando cada brazo o estamento por separado. En este último territorio los nobles también asistían a las Cortes Generales de cada país pero no pudieron votar hasta 1775.

En Alava, debido a la variada condición de sus territorios (señoríos y realengo) había lugares que mandaban a las Juntas representantes de los estados llano y nobiliar.

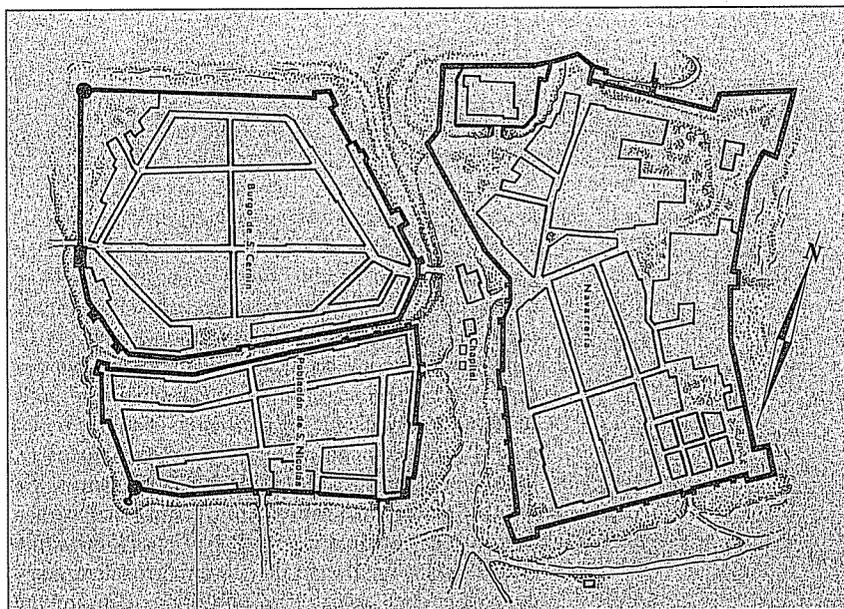
La composición de las instituciones centrales nos refleja la lentitud y las lagunas existentes en la construcción de dichas estructuras político-institucionales. Así, observamos que, mientras las villas de Gipuzkoa y Navarra tienen un peso específico muy grande en las instituciones centrales, pequeños núcleos rurales (caso de Gipuzkoa) o valles de cierta entidad (caso del Roncal en Navarra por poner un ejemplo significativo) quedan marginados de toda participación en dichos órganos políticos.

Los valles navarros sin acceso a las instituciones centrales no cesaron en su empeño de estar representados en el brazo de las universidades. En este sentido iba orientada la solicitud colectiva de los valles de las merindades de Pamplona y Estella. Ya en el siglo XVI los valles sin representación se valieron del nombramiento de señores del brazo militar con el objeto de que sus intereses tuvieran un portavoz.

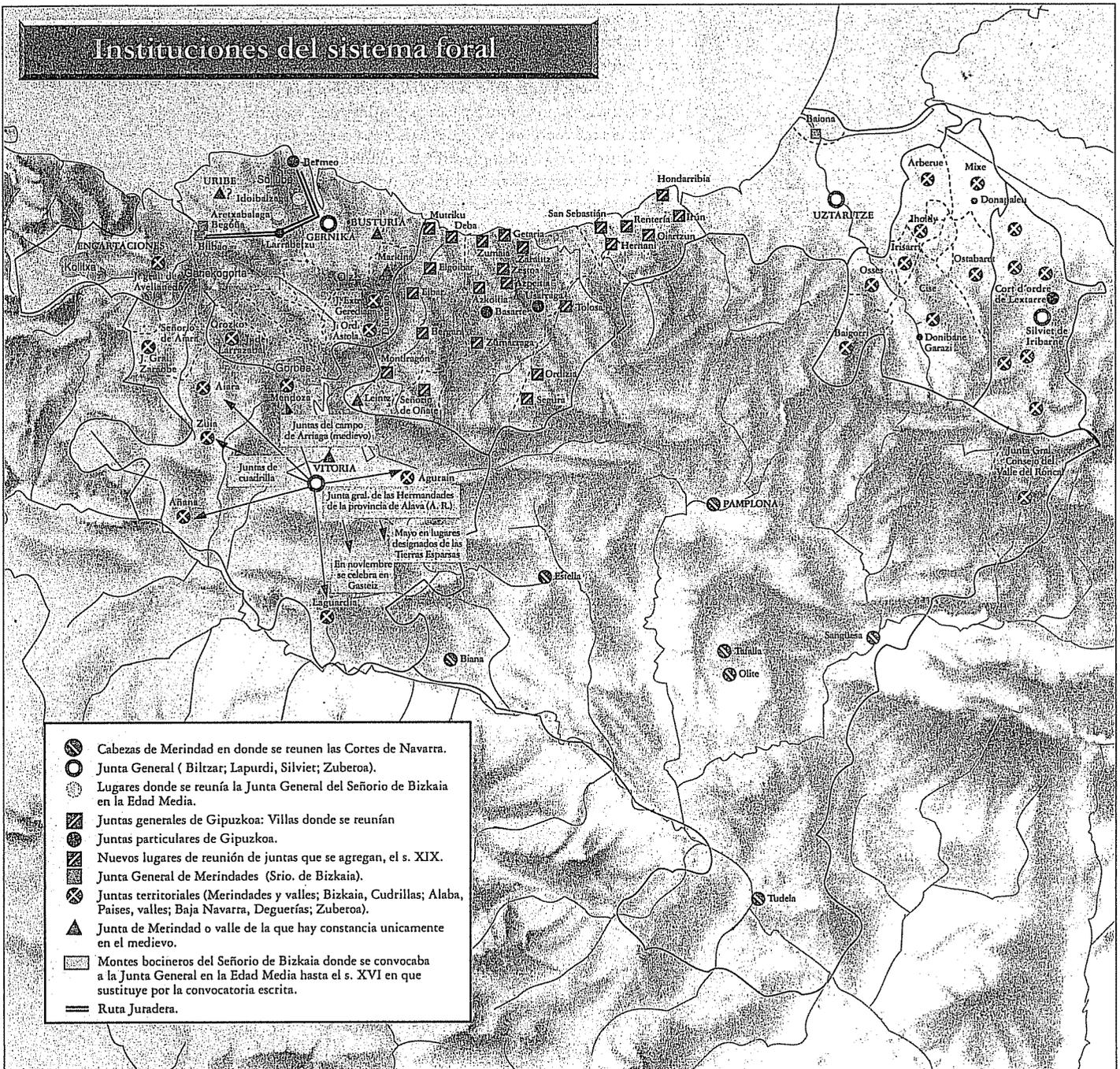
Aunque en las Cortes de Navarra estuvieron representados los tres brazos (eclesiástico, nobiliar y el de las buenas villas), fue, sin embargo, el sector de los comerciantes surgido de los núcleos urbanos el que dinamizó y sostuvo a dicha institución, sobre todo a partir del siglo XVII. La participación de los diferentes brazos fue desigual. El estamento eclesiástico tenía nueve miembros. El brazo militar, compuesto por aristócratas de «cabo de armería» y por hidalgos que no eran «armeros» tenía una representación nominal elevada (más de cien con derecho de asiento), aunque los que acudían eran pocos. El brazo de las universidades estaba representado por 38 «buenas villas». A pesar del elevado número de procuradores que componían las Cortes los asistentes efectivos eran pocos.

La situación del señorío de Bizkaia varía respecto a los territorios ya mencionados, en la medida en que «la representación de las villas dentro del conjunto era más bien bajo —21 representantes sobre 100—». La zona rural tenía un predominio amplio en el seno de las Juntas Generales, pero todavía quedaban al margen de

*Plano de la Navarrería y los burgos de Pamplona. La capital navarra es un ejemplo del tortuoso proceso de formación de una ciudad con una institución política unitaria, a partir de tres comunidades enfrentadas a lo largo del medievo. Entre estas tres jurisdicciones se suceden guerras, treguas y acuerdos hasta que por el Privilegio de Unión (1423) se constituye un poder urbano bajo jurisdicción del rey de Navarra*



# Instituciones del sistema foral



los órganos centrales núcleos de la Tierra Llana que no cesaron en su empeño de estar representados, consiguiendo algunos de ellos dicho propósito a lo largo del siglo XVII. También se puede constatar la amplia presencia de la zona rural en las Juntas alavesas.

De todos modos, las villas, que hoy conocemos por capitales de provincia, paulatinamente hicieron sentir su influjo en la marcha política de las distintas regiones. El peso demográfico y económico, por una parte, junto con el apoyo decidido de la Corona, entre otra serie de factores, se combinaron adecuadamente, en coyunturas políticas determinadas, para dar como resultado la acumulación de determinados derechos y poderes en estos centros de población. Unicamente

Baiona y Mauleón constituían cuerpos separados de sus respectivos territorios, administrándose dichas villas por medio de ordenanzas particulares.

## Del mandato imperativo a la preeminencia de las instituciones centrales

Un rasgo característico del funcionamiento de las instituciones lo constituye el control que ejercen los electores sobre los delegados que les representan en los órganos de gobierno. Es decir, los procuradores en juntas o en cortes actúan con unos poderes concretos emanados de la base electoral que les ha elegido (mandato imperativo) y a la que ha de consultar la decisión

a tomar ante una propuesta determinada de la junta. El mandato imperativo era claramente practicado en la vertiente norpirenaica. En la Alta Navarra, la tipología de los poderes concedidos a los procuradores varía de una zona a otra.

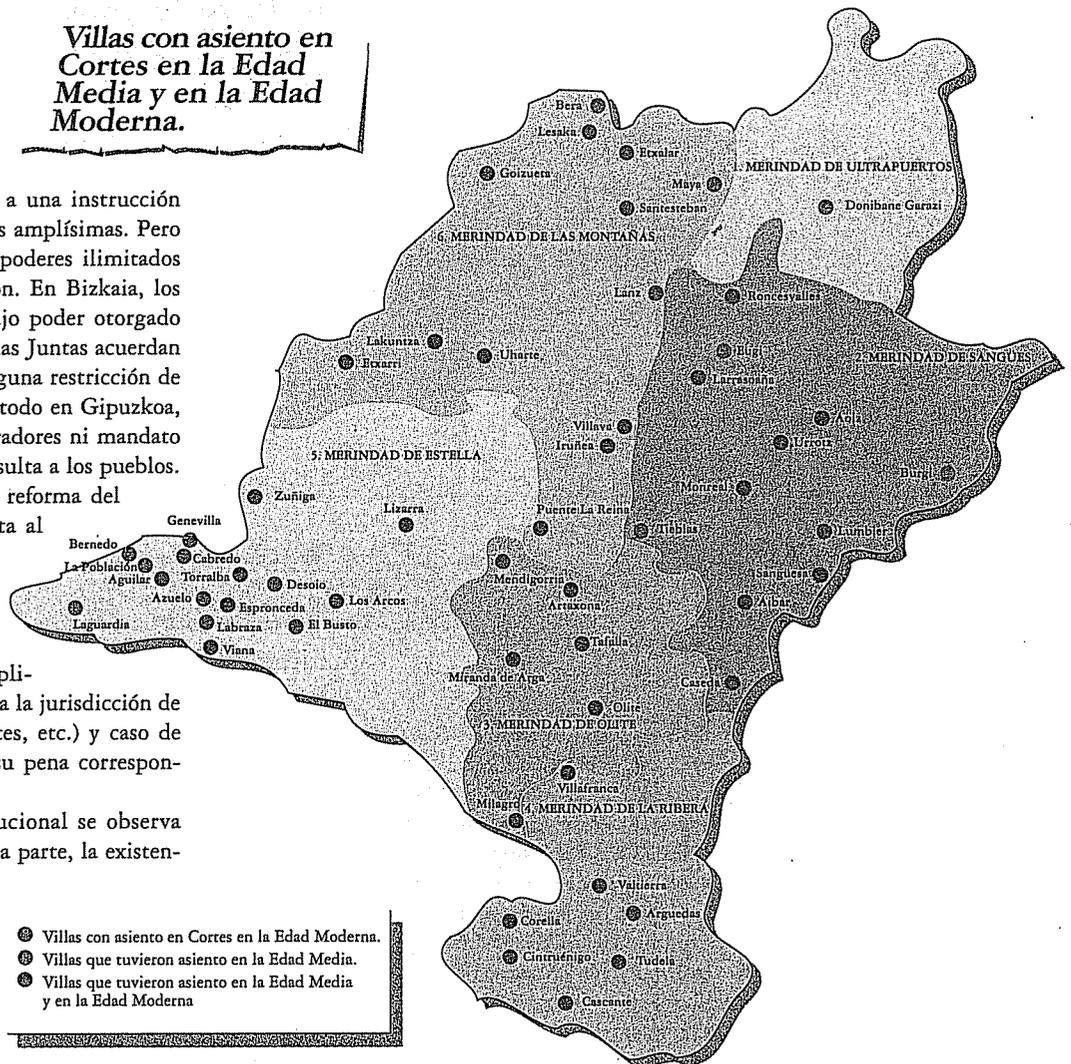
Así, pueden limitar al procurador a una instrucción determinada o concederle facultades amplísimas. Pero las Cortes pronto exigirán para sí poderes ilimitados que eviten este tipo de fiscalización. En Bizkaia, los procuradores también actuaban bajo poder otorgado por los Concejos, pero desde 1732 las Juntas acuerdan que los apoderados no tengan «ninguna restricción de sus repúblicas». En Alava, y sobre todo en Gipuzkoa, las Juntas no permiten a los procuradores ni mandato imperativo ni la posibilidad de consulta a los pueblos. En casos graves que implicaban la reforma del fuero estaba permitida la «consulta al país», por lo que se «levantaba el punto» y se resolvía la cuestión en la próxima Junta. De todos modos, una vez acordada, por mayoría, una decisión, ésta debe aplicarse en todo el territorio sometido a la jurisdicción de la institución central (Juntas, Cortes, etc.) y caso de no acatarlo, la infracción tendría su pena correspondiente.

Dentro de la estructura institucional se observa una dualidad de tendencias. Por una parte, la existencia de rasgos de organización autónoma (villas, valles, etc.) y por otra, la creación de mecanismos de integración dentro de cada comunidad política como puede ser el carácter vinculante para todo el territorio de los acuerdos de Juntas. Las Cortes de Navarra, por su parte, recogiendo el deseo ya expuesto en el medioevo (Amejoramiento del Fuero de 1330 y Cortes de Olite de 1417) de unificar la legislación, continuaron en el siglo XVI en su empeño de generalizar el derecho a todo el reino. La preeminencia de las instituciones centrales de cada comunidad sobre cada uno de sus miembros se ejercía mediante las funciones de tutela y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas forales, así como el fomento de ordenanzas para cuya ejecución se servían de las autoridades locales.

#### Las Juntas corporativas

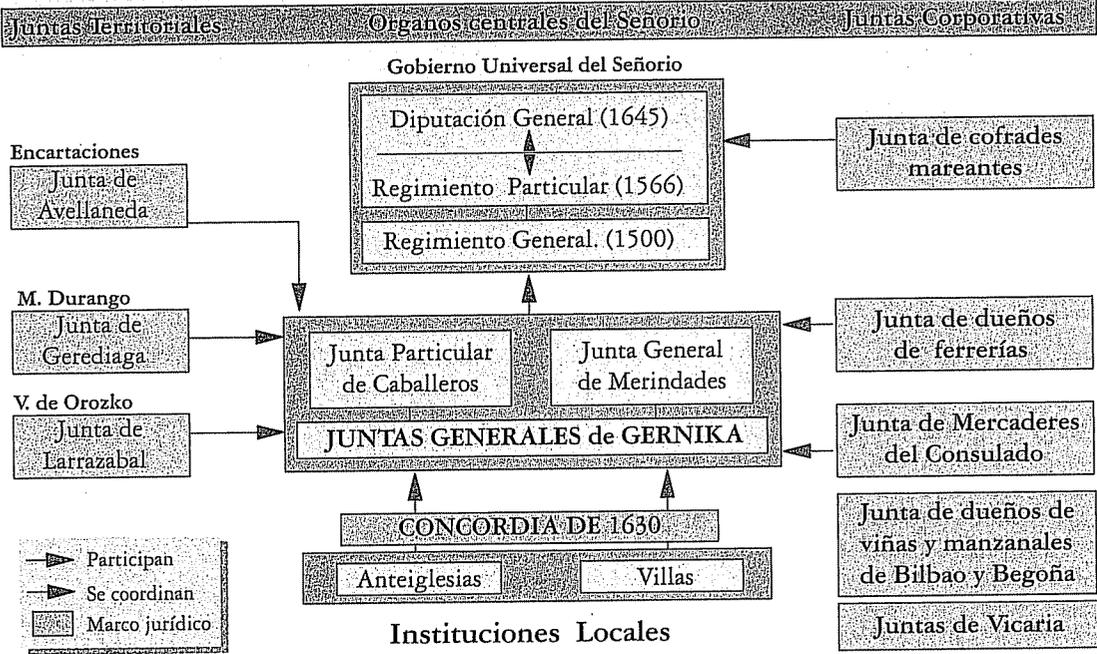
El corporativismo era uno de los medios organizativos de las sociedades del Antiguo Régimen, plasmando ese poder en Juntas Corporativas como la Junta de Mercaderes de los Consulados (Bilbao y San Sebastián), el Almirantazgo de Baiona, las Juntas de Cofradías de mareantes de las localidades de la zona costera cantábrica, las Juntas de Vicaría y la Junta de Dueños de Ferrerías mayores y del Señorío de Bizkaia. Esta última se reunía habitualmente, desde el siglo XVII, en Amorebieta o Bilbao. Allí acudían el corregidor y los diputados generales a escuchar los asuntos del sector.

### Villas con asiento en Cortes en la Edad Media y en la Edad Moderna.



#### Organos delegados de las instituciones centrales de la comunidad

La integración comunitaria se plasmó también mediante la creación de órganos colegiados restringidos que representaban a las instituciones generales de la comunidad. En su elección debían tomar parte todos los miembros de la comunidad política que eran componentes de derecho. Asimismo, estos órganos debían resolver en su seno el problema de una representatividad equilibrada de los núcleos territoriales o de los estamentos en su caso. La aparición de estos nuevos órganos fue una de las formas de despliegue institucional. Sin embargo, ello no supuso una especialización o distribución de funciones, sino más bien la delegación de materias por parte de las instituciones centrales mediante comisión o «instrucción». Así, el inconveniente que suponían los intervalos provocados por la no celebración de Juntas o de Cortes, el elevado coste de su celebración, el número y la heterogeneidad de las materias que se debían gestionar dieron pie, entre fines del siglo XV y a lo largo del XVI, a la creación de un órgano delegado de dichas cámaras, la Diputación, que tenía como objeto el gobierno efecti-



Agrupación de las zonas rurales de Gipuzkoa en «Uniones». Si el siglo XVII supuso una ampliación de las bases de representación de las Juntas Generales a través del acceso a dicho órgano de un mayor número de entidades locales, el siglo XVIII reveló las dificultades de mantenimiento de un delegado debido a su alto coste monetario. Con el objeto de salvar esta dificultad, que afectaba primordialmente a las entidades rurales menores, éstas se agruparon en uniones con el fin de mantener un representante y dejar a salvo su representación en Juntas Generales.

vo durante esos intervalos.

En Navarra (1569) reunía a seis diputados, dos por cada brazo, aunque posteriormente varía el número y la naturaleza de sus miembros. En lo que respecta al brazo de las Universidades, éste reivindicó que la elección se hiciera entre todos sus componentes y no sólo por las cuatro cabezas de merindad. Esta aspiración fue colmada a mediados del XVIII.

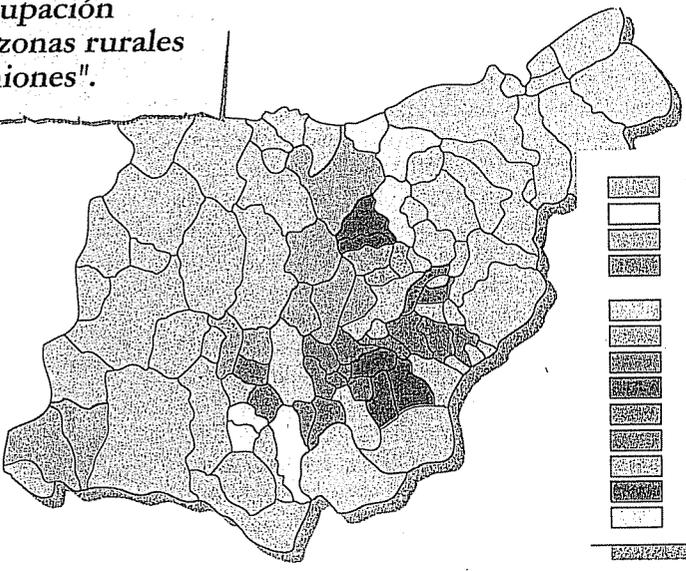
La Diputación ordinaria de Gipuzkoa lo componían cuatro miembros vinculados a la villa en que por tanda residía el corregidor. La Diputación extraordinaria estaba compuesta por once miembros, los cuatro anteriores más «tres individuos designados por los otros tres pueblos de tanda, y de cuatro diputados de parti-

do» (la provincia estaba dividida en cuatro partidos), resolviéndose de esta forma la representación territorial.

El señorío de Bizkaia muestra una complejidad mayor a causa de la escisión institucional que padecía desde 1487. Así, cuando surge en 1500 el Regimiento General, éste se adapta a las modalidades de la división territorial y jurídica del señorío: a) R. de Tierra Llana, b) R. de villas y ciudad, c) R. de T. Ll. y villas y ciudad, d) R. de T. Ll., de villas, de las Encartaciones y de la M. de Durango. En 1566 se crea el Regimiento Particular que reproduce el esquema anterior. Una vez simplificado el entramado institucional en 1630, ésta última institución compuesta por siete miembros adopta el nombre de Diputación General (1645), mientras que el Regimiento General era denominada ya en 1611 Gobierno Unibersal del señorío en tanto que sus diecinueve miembros lo componían doce regidores nombrados por las Juntas y los siete miembros de la Diputación.

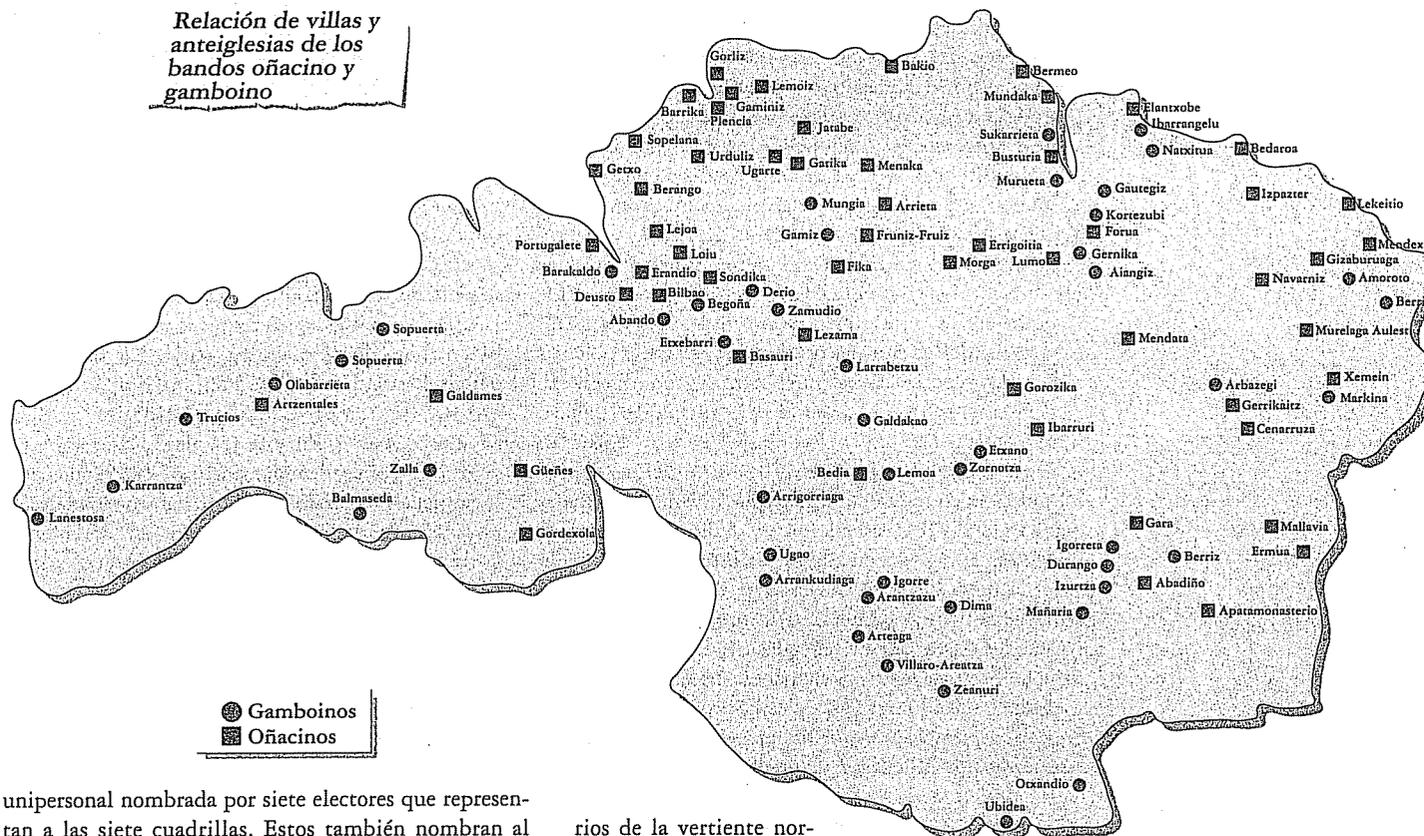
En Alava la Diputación General es una autoridad

La agrupación de las zonas rurales en "Uniones".



- Valle Real de Léniz (Leintz)
- Unión de Artamastegi: Idiazabal, Zernin y Mutiloa.
- Unión de Santa Cruz de Arguisano: Zumarraga y Ezquioaga (Ezkio).
- Alcaldía Mayor de Areria: Atigarreta, Gudugarreta, Itsaso, con Arriaran, Lazkao, Olaberria y Ormaiztegi.
- Unión de Atazalbe: Ataun, Zaldibia y Beasain.
- Alcaldía Mayor de Saiatz: Albiztur, Aia, Beizama, Goiz, Errexil y Bidania.
- Unión del Río Oria: Alzaga, Arana, Gaintza, Itsasondo y Legorreta.
- Unión de Buzue Mayor: Anezketa, Abaltzisketa, Baliarrain.
- Unión de Aizpurua: Alegia, Altzo, Ikaztegieta y Orendain.
- Unión de Olabide: Belauntza e Ibarra.
- Unión de Ainsuberreliz: Alkitza, Anoeta, Hernialde.
- Alcaldía Mayor de Aitzondo: Larraul, Asteasu.
- Unión de Andatzaba: Zizurkil, Orio y Usurbil.

**Relación de villas y anteiglesias de los bandos oñacino y gamboino**



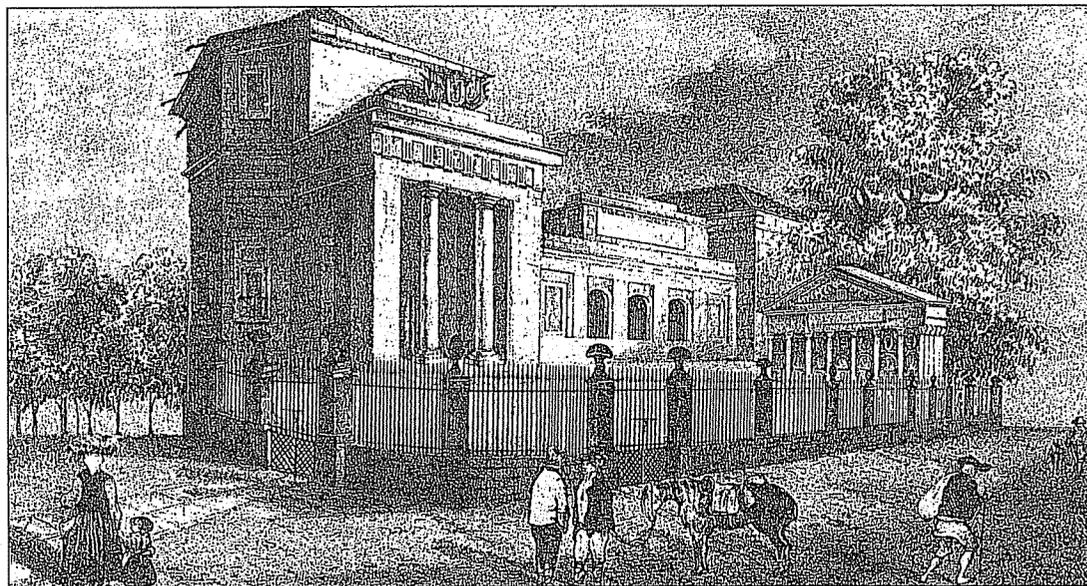
unipersonal nombrada por siete electores que representan a las siete cuadrillas. Estos también nombran al teniente diputado general que suple las vacantes del titular. Al diputado general le asisten en su tarea de gobierno los consultores y los dos secretarios. Asimismo, recurre en función de la gravedad de las materias a los consejos de los consultores, de los padres de provincia (antiguos diputados generales), de la Junta Particular y, en última instancia, de la Junta General.

La Diputación como órgano colegiado delegado de las instituciones comunitarias no aparece en los territo-

rios de la vertiente nor-pirenaica. Es una autoridad unipersonal como la del síndico la que posee unas atribuciones similares. Este representa a la comunidad y ejecuta los acuerdos del Biltzar en Lapurdi o los Estados Generales en Zuberoa y en Benafarroa. En este último territorio figura la Diputación como individuos comisionados puntualmente para un asunto determinado.

La Diputación fue ganando paulatinamente autoridad. Pero este hecho no implica que la realidad insti-

*Relación de villas y anteiglesias de los bandos oñacino y gamboino. Los conflictos sociales del bajo medievo entre oñacinos y gamboinos cristalizaron en una división institucional. Una vez solventada ésta mediante el capitulado de concordia de 1630, que proclamaba que «todo ha de ser una república sin ninguna distinción», la participación de las entidades locales en Juntas continuó realizándose mediante el sistema tradicional de adscripción de las villas y anteiglesias a uno de los dos linajes o parcialidades. La elección de los cargos públicos del Señorío también se realizaba según ese criterio. Estas formas de agrupamiento no se observan en los otros territorios forales.*



*Sede de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya. Las instituciones públicas de los territorios forales no tuvieron edificios propios hasta épocas muy recientes. A lo largo del siglo XVIII se fueron edificando las primeras casas consistoriales y las Diputaciones se construyeron durante el siglo XIX.*

tucional pueda interpretarse desde el esquema de la división de poderes en donde el poder legislativo corresponde a las Juntas o Cortes, el judicial a la Audiencia del corregidor o al Consejo Real en Navarra y, por último, el ejecutivo a la Diputación de los respectivos territorios forales. Al contrario, el ejercicio indiferenciado de funciones o materias por parte de una institución o cargo venía a ser lo común. Así el Consejo Real de Navarra ejercía funciones judiciales, gubernativas e incluso legislativas. Las Diputaciones o el corregidor podían desempeñar tanto funciones gubernativas como judiciales. Este último oficial tenía competencias prácticamente universales. No era extraño, pues, que en muchas ocasiones surgieran problemas de concurrencia jurisdiccional entre órganos diferentes.

En algún caso —como el del señorío de Bizkaia, que presentaba dos órganos delegados de Juntas Generales (el Regimiento y la Diputación)— ello implicaba cierta colisión entre las mismas. A finales del siglo XVII se esforzaron en delimitar las competencias, pero todo quedó en un intento desestimado por la Junta General. La concurrencia entre instituciones se solventa apelando a la preeminencia de los acuerdos de las Juntas Generales.

La práctica institucional, pues, no se reduce a dos instancias, las Juntas Generales que toman los acuerdos y las Diputaciones que los ejecutan. Así se puede observar una pluralidad de órganos de decisión y deli-

beración que actúan en cascada a modo de Juntas Generales más o menos restringidas. Ya hemos observado como la Diputación de Alava acude, entre otras opciones, a la convocatoria de una Junta Particular de base territorial compuesta por siete vocales en representación de las siete cuadrillas. Esta referencia a una representatividad equilibrada fundada en la división jurisdiccional del territorio se puede detectar, asimismo, en la Junta General de Merindades de Bizkaia, en donde las villas o la merindad de Durango podían tener una mayor presencia. Otras veces, siguiendo ya el modelo de composición habitual, la excepcionalidad o la urgencia obligaban a reunir a la Junta General en pleno fuera de su plazo habitual. Las denominadas Juntas Particulares se reunían en Gipuzkoa, primero en los lugares de Usarraga (Bidania) y Basarte (Azkoitia), posteriormente en iglesias sitas en Azkoitia y Azpeitia y, por último, a partir de 1700, en cualquier lugar de la provincia, aunque lo habitual fuera celebrar en la villa en que residía la Diputación. En Benafarroa, las reuniones extraordinarias de los Estados generales se denominaban Juntas Generales.

#### La práctica institucional

La riqueza organizativa del entramado institucional foral, fundada sobre elementos corporativos-territoriales y también estamentales, en aquellos núcleos políticos de base feudal, suscita una variada gama de modos de actuación institucional. En los territorios con fuerte

SISTEMA INSTITUCIONAL DE LOS TERRITORIOS FORALES

	R. DE NAVARRA	BAJA NAVARRA	ZUBEROA	LABURDI	ALAVA	VIZCAYA	GIPUZCOA
GOBIERNO LOCAL	Concejos T.Ll. (abier/ cerr) Villas/Universidades (38 envían representación a las Cortes)	Parroquia (asamblea) Villas	• Barrio (Igurbe) • Parroquia (asambl.) • Villas	• Barrio • Parroquia (Biltzar) • Villas • Bayona régimen propio al margen de Laburdi.	• Aldea, Lugar • Villas (20+52) • Ciudad (Vitoria) • Hermandad (54-1+12)	• Cofradía • Anteiglesia Asamb/ Cruz parada 72 asisten a J.G. • Villas (20) • Ciudad (Orduña)	• Universidad, Concejo, Colación, Alcaldía Mayor (de Tliana) • Villas (24) -Concejo abierto -Regimiento
ENTIDADES TERRITORIALES	Valles (algunas se reúnen en J. Grales) Merindades (forman)	Países o Valles se reúnen en Cortes Generales	dividido en → Deguerías (Asambleas de) ↓ Mensajerías	No existen demarcaciones territoriales de la escala del valle	J. Gral de cada Hermandad Cuadrillas (6+1) (Junta de cada)	Merindades (6) TLI de Vizc: nucl. Mer. de Durango Juntas de Astola y Gerediaga (11 ant./3V). Encartaciones Junta de Avellaneda (10 repúblicas: Concejos y Valles. Tres villas.)	Valles en el medio. Unión de entid. locales con el fin de mantener represent. en Juntas Grales
INSTITUCIONES GENERALES	Cortes (N-Cl.-Villas) ↓ Instrucción Diputación (Junta Gral de)	Estados Grales. (N-Cl.-Villas) El Síndico representa a la comunidad	• Estados Grales. o Cort d'Ordre (N. y Clero) • Grand Corps (N-Cl.-Villas) • Silviet (Testado)	Biltzar de Ustaritz	Junta Gral de las Hermandades. 46 Herm. envían repr. Junta Particular (base territorial la cuadrilla) Diputado Gral	Junta Gral del Srio (72+21+2+6) J.G. de Merindades Regimiento Gral Diputación Gral	Junta Gral (30+35 ent.) J. Particular Dip. extraord Dip. ordinaria
ORG. JUDIC.	• Real Consejo • Cámara de Comptos • Corte Mayor	• Chancillería de Saint Palais y Garris • Parlamento de Navarra. (Pau)	• Corte de Lixarre	Corte de Ustaritz	Trib. para casos de Hermandad (Diputado. Gral y Consultores)	• Audiencia del Corregidor • Aud. Corregidor-Diputados	Aud. Correg. Diput./J. Gral
ORGANOS DE MONARQUÍA	Agente Gral en Corte				Comisionados y agente en Corte	Comisionados y agente en Corte	Comis y ag. en Corte
	Virrey (guerra y gobierno) Consejo de Castilla	Capitán - Alcaide.	Capitán - Alcaide. Cortes de Burdeos, Dax y Landes	Baile Parlamento de Burdeos	(Diputado. Gral) Chancillería de Valladolid Consejo de Castilla	Corregidor Sala de Vizcaya Chanc. Vall. Juez Mayor de Vizcaya Cons. de Castilla	Corregidor Chanc. Vallad. Cons. de Cast.

jerarquización estamental las Cortes (Navarra) o la Asamblea de los Estados (Benafarroa y Zuberoa) permiten el encuentro y la interacción entre los tres brazos que lo componen. En los núcleos políticos que conocen un mayor componente igualitario, las Juntas Generales (o Biltzar) se constituyen sobre una representación de base territorial local que abarca parte de sus elementos corporativos-territoriales. Así, la práctica institucional se regirá por un marco de relaciones flexible con aquellos elementos o núcleos de poder que forman la entidad política. Por lo que al señorío de Bizkaia se refiere, la «consulta» o el sistema de «encuestas a los municipios» permite que las respuestas dadas por estos tengan «valor de decreto de Junta General». Las Juntas invitan a corporaciones como el Consulado a participar en las sesiones relacionadas con el interés común de ambas. Las Juntas recogen los memoriales y acuerdos de la Junta de Dueños de Ferrerías, mientras que los diputados y el corregidor pueden asistir a la celebración de esta Junta de ferrones. El corregidor también acudía a la Junta de Mercaderes del Consulado. El Regimiento General, que incluye a la Diputación, se reunía y hacía consultas con los padres de provincia, también lo hacía con el prior de la Casa de Contratación (Consulado) o con los capitulares de la Villa de Bilbao. Este procedimiento de coordinación con otras instancias corporativas era uso habitual de la Diputación, que se reunía con los apoderados de los puertos, los dueños de ferrerías, etc. El sistema de conferencias era otro procedimiento para articular las relaciones entre los poderes concurrentes en el señorío fundamentalmente cuando surgían temas de interés común o discrepancias insalvables. Así, se pueden observar conferencias entre el señorío y la Villa de Bilbao, el señorío, la villa y el Consulado, o el señorío y las Encartaciones.

Podemos resumir diciendo que las instituciones públicas de la comunidad articulan, en cierta medida, sus elementos sociales, territoriales y corporativos, y, en el caso de que no alcancen a integrar en su seno a la totalidad de los niveles político-sociales anteriormente mencionados, se coordinan o se sirven de ellos, estableciendo con cada uno de ellos un compromiso o *modus vivendi* que cubra las insuficiencias comunitarias.

Otras veces, la discrepancia y la concurrencia de intereses conducía a apelar a la vía judicial. Al margen de dejar constancia de la existencia de tribunales señoriales y eclesiásticos, señalemos que la cadena de jueces y tribunales podía extenderse más allá de los límites de cada territorio. Las formaciones políticas poseían sus propios tribunales superiores. Se pueden mencionar la Corte Mayor, el Consejo Real, que ostenta el máximo rango, y la Cámara de Comptos, que se ocupa de los pleitos relacionados con la hacienda (Navarra); las Audiencias del corregidor o corregidor-diputados (Gipuzkoa y Bizkaia); el tribunal para casos de hermandad formado por el diputado general y los consultores (Álava); la Corte de Lixarre (Zuberoa); la Chancillería de Saint Palais y Garris (posteriormente, la Senescalía de —Baja— Navarra de Saint Palais) y el Tribunal o Corte del Bailío de Ustaritz (Lapurdi). En los casos de apelación a instancias superiores en la vertiente norpire-

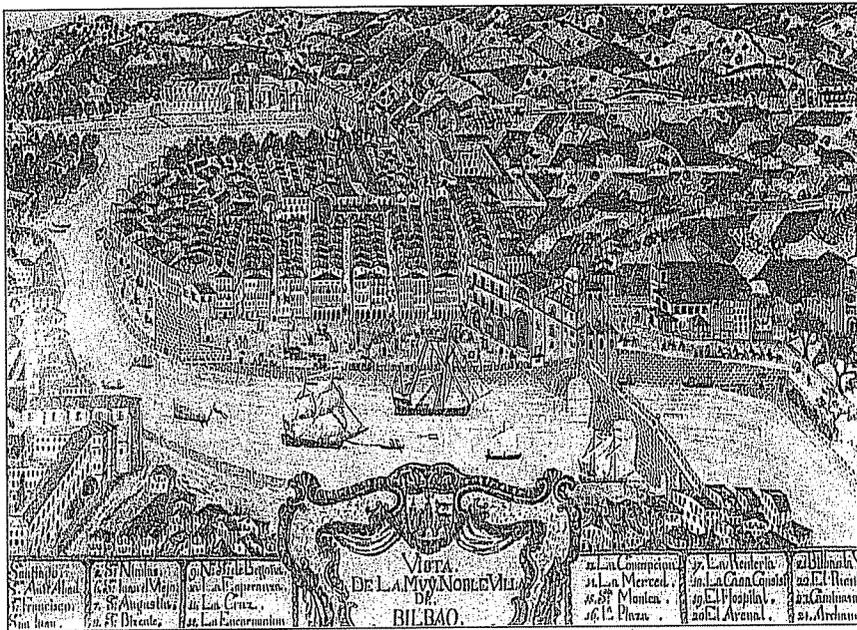
naica se acudía a los Parlamentos de Burdeos (los de Lapurdi), de Pau —denominándose a éste último de Navarra (1624)— y a las Cortes de Burdeos, Dax y Lannes (los de Zuberoa). En los territorios forales vinculados a la monarquía hispánica, las apelaciones del reino se hacían en el Consejo Real de Navarra, ubicado en Pamplona, y el de las otras entidades políticas en la Chancillería de Valladolid. Aquí, el señorío de Bizkaia poseía su Sala particular y juez mayor que juzgaba según el Fuero de Bizkaia. El rey y sus Consejos, especialmente el Consejo de Castilla, constituían el último recurso para los territorios occidentales de Euskal Herria.

La existencia de una pluralidad de ámbitos jurisdiccionales y de poder concurrentes, que habían cristalizado en diferentes estructuras organizativas ya fueran territoriales, corporativas o estamentales, fue una fuente continua de litigios. La vía judicial fue un procedimiento habitual tanto para dirimir las diferencias entre instituciones, como para dar cauce a los conflictos sociales. En este sentido, el sistema foral tenía un fuerte carácter contencioso. De este modo, el ordenamiento foral, más allá del primigenio derecho consuetudinario, se fue dotando de un nuevo contenido que tenía su fuente en las sentencias dictadas por los tribunales. El ámbito de la justicia llegaba a ser tan amplio que influía, en cierto casos, en la determinación de las leyes. La administración de justicia ocupaba, pues, un lugar destacado en el conjunto de actividades de las instituciones forales, en un momento en el que la diferenciación de los asuntos de justicia y gobierno eran difíciles, hasta el punto que un autor subrayaba que «juzgar era sinónimo de gobernar».

Por la vía judicial o por la administrativa, todos los elementos corporativos del sistema foral acudían a diferentes instancias de la monarquía hispánica: la Chancillería de Valladolid, la Corte del Rey y los Consejos de la Corona. Los agentes de negocios en la

Caserío de Usarraga (Universidad de Bidania, Gipuzkoa). Aquí se celebraban las Juntas Particulares de Gipuzkoa. En esta modalidad de Junta se decidió la firma de un tratado de amistad con Inglaterra (1482).





Grabado de la villa de Bilbao de fines del siglo XVIII. En este grabado se observa la pujanza urbana y comercial de la villa de Bilbao en el contexto de una sociedad rural (vease en la parte superior derecha la anteiglesia de Begoña) que domina las instituciones comunes del Señorío. La baja representación política de Bilbao en las Juntas del Señorío, que contrasta con su peso demográfico y económico, no impide que a través de este último factor incida de forma notable en la vida pública. El poder de Bilbao se sustentaba en dos instituciones notables, el Ayuntamiento o Regimiento de la villa y el Consulado, que compartían el mismo edificio (nº 18) al lado de la iglesia de S. Antón. Muchos Priores del Consulado alcanzaban posteriormente el cargo de diputado general. Ciertas sesiones de la Diputación y la modalidad de Junta General de Merindades se celebraban en la casa consistorial de la villa. Algunas de las decisiones públicas del Señorío no podían tomarse sin el concurso de Bilbao y el Consulado. El orden corporativo foral se sustentaba en parte en torno al acuerdo de estos tres poderes.

Chancillería y los agentes y comisionados en Corte, con sus respectivos auxiliares (abogados, escribanos, etc.) constituían la administración extraterritorial que las entidades forales públicas poseían en los diferentes centros de decisión. Núcleos como la villa de Bilbao o corporaciones como el Consulado también costeaban proporcionalmente a los comisionados cuando éstos defendían intereses conjuntos en la Corte. La defensa de los intereses forales exigía que los diferentes núcleos de poder tuvieran conocimiento del Fuero. De ahí que las autoridades forales (en concreto las de Bizkaia) cuando realizaban una nueva edición del Fuero distribuyeran los ejemplares no sólo en el señorío, sino también en la Corte (señores del Consejo Real, de Estado, Guerra, Indias, Contadurías, Ordenes, Alcaldes de Corte y algunos secretarios y letrados) y en las Audiencias (Valladolid, Granada, Sevilla, Galicia y Navarra, repartiéndose entre los señores presidente, oidores, fiscal y demás oficiales.

Otro oficial de la administración extraterritorial fue un empleo nombrado por el señorío, pero costeado conjuntamente con Gipuzkoa, Alava y la villa de Oñate, el «veedor del hierro» en Cádiz. Este cargo, creado en 1776, tenía como misión reconocer el hierro que se embarcaba para América con el objetivo de evitar que se introdujera hierro extranjero en las Indias y de este modo defender los intereses de las provincias forales. Las disensiones internas con ocasión de la paga de su salario y la pérdida de su función llevaron a la desaparición de esta figura en 1804.

La articulación del sistema foral en el conjunto de la monarquía hispánica y la presencia de representantes de aquellas instituciones en ámbitos externos al territorio foral obedecía a que el rey, mediante sus Consejos, no era únicamente el árbitro que dirimía las cuestiones entre las partes litigantes, sino también la máxima autoridad a quien se acudía para obtener la aprobación de una iniciativa o la sanción de una norma. Por otra parte, los tratados internacionales en

los que la Corona tomaba parte también interesaban a los territorios forales, pues éstos podían reivindicar que determinadas materias como el reconocimiento al derecho de pesca, la solicitud de prohibición de entrada al hierro extranjero en España, etc. fueran objeto de negociación. En suma, la actividad del agente en Corte, empleo que desde fines del XVI empezó a ser más permanente, no se limitaba a preservar el Fuero sólo ante los posibles contrafueros que pudiera ocasionar el derecho real, pues también negociaba el despliegue del ordenamiento foral bajo el amparo de la misma monarquía. Mantener buenas relaciones con la Corte y la Corona era una parte constituyente del orden foral. De ahí que a veces estos comisionados fueran oriundos del país, avocados en Madrid, que poseían títulos de la Corona de Castilla y que estaban bien situados en el entramado administrativo de la Corona. El *lobby* navarro, por ejemplo, era de los más notables en el siglo XVIII, con personajes de la talla de Juan de Goyeneche, Gerónimo de Uztariz, etc. Muchos navarros notables se agrupaban en la Congregación de San Fermín de los navarros en Madrid. También hemos de recordar la Congregación de San Ignacio que agrupaba a los «vizcaínos». El éxito de las negociaciones dependía en parte de la mediación de esas personas influyentes. La audiencia que en la Corte tenían muchas de las reivindicaciones de las Encartaciones no se puede comprender sin atender la presencia en el Consejo de Estado del encartado Sebastián de la Cuadra, marqués de Villarías. Por otra parte, el traslado de aduanas, que suscitó la matxinada de 1718, también motivó una serie de negociaciones en la Corte que no concluyeron hasta 1727, dando como resultado los Estipulados entre la Corona y las provincias forales. Este acuerdo, en el que intervino un numeroso grupo influyente, pasó a engrosar el ordenamiento foral y, en algún caso, como el de Gipuzkoa, fue publicado en el Suplemento de los Fueros.

Esta práctica negociadora dio como resultado que el entramado foral madurase (no sin tensiones y fracturas) y tuviera una pervivencia, ajustada a un orden más constitucional, hasta bien entrado el siglo XIX.

Sin embargo, la Vasconia continental estuvo sometida ya en tiempos de los Borbones a una práctica administrativa más centralizada por medio de la labor de los intendentes que ejercían su tarea en demarcaciones como la Generalidad (de Auch, en un primer momento, y de Pau-Baiona después). La Revolución francesa (1789), a pesar de los esfuerzos de los hermanos Garat y de Polverel, supuso la eliminación total del sistema foral y la incorporación de los tres territorios vascos al Estado jacobino francés.

#### Proyectos y realidades

El desarrollo del régimen foral en la Vasconia peninsular se produjo en el marco de un proceso complejo donde se conjugan elementos diversos: oligarquización de las instituciones; exigencia mediante matxinadas de mayor representación social; aumento, en algunos casos, de la representatividad territorial en las instituciones centrales de la comunidad; preeminencia de los órganos centrales de la comunidad sobre los locales y territoriales; fuerte interacción con la Monarquía que evoluciona

desde una estructura judicialista y de consejos a otra más administrativa y ministerial, hecho que influye en la evolución del entramado foral, etc. Fruto de todo ello es que el espacio y las instituciones provinciales (o las del reino de Navarra) se consolidan. Los órganos centrales de cada comunidad observaron una diversificación de los asuntos a tratar, lo que motivó a lo largo de la edad moderna la aparición de un personal especializado (síndicos, secretarios, consultores, tesoreros, contadores, alcalde billettero, agentes y comisionados en corte, etc.), así como de un personal subalterno. Frente a una Administración rudimentaria (XVI-XVII) que requería poco personal y que ejercía el cargo con carácter temporal, surge una Administración que requiere nombramientos permanentes (s. XVIII). Cabe precisar aquí que el reino de Navarra, por su misma constitución, tenía un entramado «administrativo» más heterogéneo y complejo.

Las instituciones colectivas de la comunidad fueron ejerciendo paulatinamente, a partir de la segunda mitad del XVIII y especialmente en la transición al siglo XIX, funciones centrales que anteriormente eran delegadas a las entidades locales (caminos, defensa, sanidad, beneficencia, educación...), aun cuando muchas veces se requería el concurso de elementos corporativos. Estos comienzan a constituir un obstáculo para la integración provincial y para el despliegue de sus instituciones. Así comienza a surgir una élite que pretende articular el espacio provincial, más allá de las lealtades locales, territoriales o corporativas. La tensión estaba servida y no faltaron asonadas, como la Zamacolada (1804) en Bizkaia, que abortaron la sustitución de un orden corporativo (en el que Bilbao y el Consulado tenían fuertes atribuciones jurisdiccionales y fiscales) por un orden más provincial, basado en el monopolio fiscal por parte de las instituciones comunitarias, la organización de un nuevo puerto, «propiedad del país entero» y la erección de una nueva ciudad, dotada de nuevas instituciones (Diputación de Sanidad, Cámara de Comercio), que debía ejercer una fuerte dinamización en el espacio provincial.

La permanencia de elementos corporativos en la Vasconia peninsular retrasó la adaptación de las instituciones forales a un marco de representación fundado en el individuo (el ciudadano), así como la construcción de un orden provincial de base constitucional. A pesar del antagonismo existente en el interior de los cuerpos provinciales, el espacio provincial y el interprovincial se fueron articulando mediante una red de caminos entre 1750 y 1850, hecho que obedecía tanto a necesidades económicas, como políticas de una mayor integración político-territorial. Sobre estas bases precedentes y la acumulación de funciones centrales que pudieron llevarse a cabo por la existencia de un poder fiscal, desplegado en la transición de siglo, pudo consolidarse durante el siglo XIX una notable administración foral provincial, representada por sus Diputaciones.

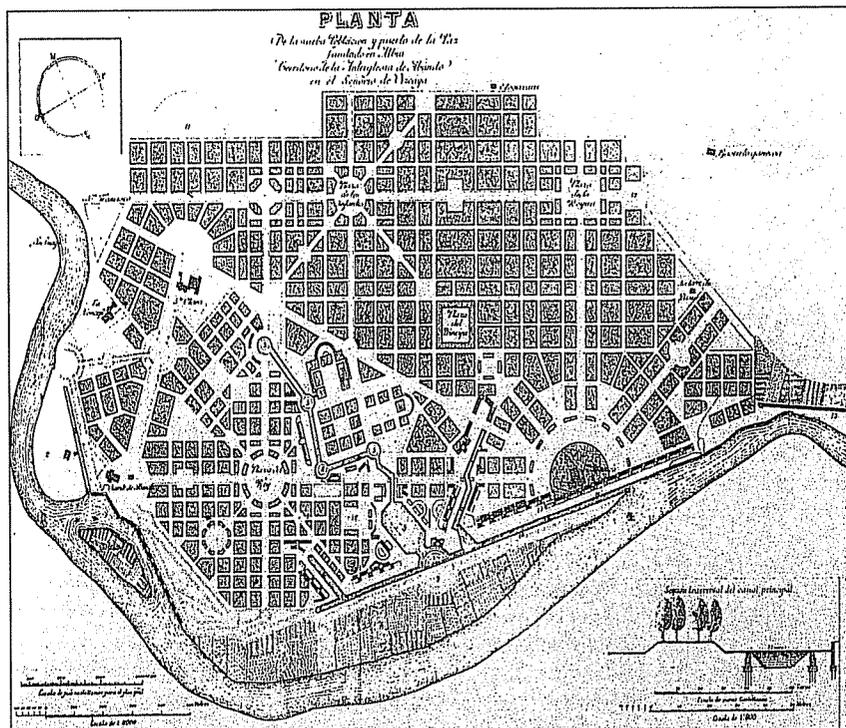
Aun cuando el eje de la actividad institucional fuera paulatinamente centrándose en el marco provincial, las nuevas realidades económicas, bélicas y políti-

cas de cambio de siglo, que posteriormente supusieron la entrada en un sistema constitucional, acentuaron el marco de relaciones interprovinciales. No obstante, es preciso recordar que el sistema de conferencias o junta mixta de procuradores de Bizkaia, Alava y Gipuzkoa ya era un procedimiento conocido desde comienzos del siglo XVI. Así, en fecha anterior a 1515, el rey Fernando el Católico declaraba «que por su Alteza, está mandado que las provincias de Alava e Gipuzkoa o condado de Bizkaia sean una unión e un Cuerpo».

Las conferencias tenían lugar por turnos en cada una de las provincias vascongadas, eligiéndose muchas veces lugares centrales para las tres comunidades como Bergara o Durango. Este consejo confederal de los territorios históricos tenía como objeto tratar de los negocios comunes, los conflictos interprovinciales y la conservación de los fueros ante las novedades que se podían introducir desde la Corona. El examen y los acuerdos tomados en esta cámara servían para armonizar tanto las políticas provinciales que posteriormente se acordaban en las Juntas Generales, como la actuación de los agentes en Corte. A partir de 1793 se le quiso dar mayor consistencia a estas conferencias, ya que servían para «consolidar la Hermandad» entre las provincias y podían «mejorar la Constitución del Pays». Así, mediante un reglamento elaborado en la conferencia de ese año, se redactaron las normas de reunión y se estipuló su celebración anual. También desde el siglo XVIII, el marco de relaciones entre los territorios forales se extendió al reino de Navarra.

El conocimiento de este organismo aportaría una nueva perspectiva a la Historia de Euskal Herria. Sin embargo, la historia de las instituciones forales carece todavía de un estudio sobre la relevancia y evolución de este instrumento de coordinación interprovincial.

*Planta de la población y puerto de la Paz (ubicado en la Anteiglesia de Abando, Bizkaia). Las villas significaron en el medievo una reordenación del espacio y del poder político, constituyendo una parte sustancial del entramado institucional foral, caracterizado por la concurrencia de poderes. La carencia de un núcleo urbano relevante ha sido un factor que ha retardado algunos procesos culturales y políticos. A comienzos del siglo XIX, ciertas élites pretenden sustituir las limitaciones de este orden corporativo por otro en el que las instituciones públicas de cada comunidad foral vayan asumiendo funciones centrales. Este proyecto urbano, por sus mismas dimensiones y por el conjunto de decisiones en el que se inscribe, representa el elemento dinamizador que posibilitaría la construcción de un espacio político provincial. El fracaso de este proyecto, por una parte, la cadena de conflictos bélicos de las cuatro primeras décadas del XIX y la entrada en el seno de un orden constitucional, por otra, provocaron que el orden provincial se construyera sobre este nuevo escenario. El problema de la capitalidad política de la provincia será otra cuestión especialmente relevante en el caso de Gipuzkoa (San Sebastián-Tolosa).*



# Cronología de los acontecimientos jurídico-institucionales

<p><b>Siglos XI y XII</b> Señoríos y Reinos. Fueros de Villas. Fundación de núcleos urbanos en Navarra. Fueros de Villas. Se extiende en Euskal Herria hasta el s.XIV.</p> <p><b>Siglo XIII</b> 1200 Incorporación de Gipuzkoa a la Corona castellana. 1238 Fuero Antiguo de Navarra.</p> <p><b>Siglo XIV</b> 1330 Amejoramiento de los Fueros de Navarra. 1332 Escritura de la voluntaria entrega de la Cofradía de Arriaga (Alava) a la Corona de Castilla. 1342 Cuaderno Penal de Juan Núñez de Lara (Señorío de Vizcaya). 1371 El Señorío de Vizcaya se vincula por herencia a la Corona de Castilla. 1373 Redacción del Fuero de Ayala. 1375 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa. 1378 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa. 1394 Cuaderno de Hermandad de las Encartaciones. Cuaderno de Hermandad de Vizcaya. 1396 Hermandad de Lapurdi. Lapurdi y Zuberoa en la órbita inglesa. 1397 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa.</p> <p><b>Siglo XV</b> 1415 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa. 1417 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Alava. 1449 Conquista de Lapurdi y Zuberoa por la Corona Francesa. 1452 Fuero Viejo de Vizcaya. 1453 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa. 1457 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa. 1458 Hermandad de Alava. 1463 Cuaderno de Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa. 1469 Ampliación del Fuero de Ayala. 1463 Cuaderno de Leyes y Ordenanzas de Alava. 1487 Ordenamiento de Chinchilla. Separación institucional de los componentes del Señorío de Vizcaya.</p> <p><b>Siglo XVI municipales.</b> 1450-1550 Creación de órganos delegados de Juntas y Cortes (Diputación o Regimiento General o Particular). 1512 Conquista de Navarra por el Reino de Castilla. 1514 Redacción de los Fueros de Lapurdi.</p>	<p>1520 Redacción del Fuero de Zuberoa. 1525 Fuero Reducido (Navarra). 1527 Fuero Nuevo de Bizkaia. 1533 Ordenanzas: quedan incluidas en única Hermandad la totalidad de las poblaciones de Gipuzkoa. 1583 Cuaderno de Fueros de Gipuzkoa. 1589 Baja Navarra pasa por herencia a la Corona francesa.</p> <p><b>Siglo XVII</b> 1607-32 Redacción de los Fueros de Baja Navarra. 1620 Edicto de Unificación del Reino de Navarra (Baja Navarra) a la Corona francesa. 1630 Concordia entre V. y «Tierra Llana» de Bizkaia. Se anula la escisión institucional derivada del Ordenamiento de Chinchilla. 1660 Las Cartas Patentes de Luis XIV restringen los poderes del Síndico del Biltzar de Lapurdi. 1686 Fuero General de Navarra. 1696 Libro de los Fueros de Gipuzkoa.</p> <p><b>Siglo XVIII</b> 1717 Traslado de las aduanas a la costa. 1718 Matxinada. 1727 Estipulados (regulan aspectos económicos entre la Monarquía y las provincias exentas). 1735 Novísima Recopilación de los Fueros de Navarra. 1744 Cuadernos de Cortes de Navarra. 1758 Suplemento de los Fueros de Gipuzkoa. 1766 Cuadernos de Cortes de Navarra. 1781 Cuadernos de Cortes de Navarra. 1789 Abolición del sistema foral en Lapurdi, Baja Navarra y Zuberoa. 1797 Cuadernos de Cortes de Navarra.</p> <p><b>Siglo XIX</b> 1804 Fierros y Constitución. 1804 Zamacolada (Bizkaia). 1808 Constitución de Bayona. 1812 Constitución de Cádiz. 1819 Cuadernos de Cortes de Navarra. 1829 Cuadernos de Cortes de Navarra. 1839 Ley 25-X-1839 (adaptación del Fuero al marco constitucional). 1841 Ley Paccionada (Navarra). 1876 Ley abolitoria de las instituciones forales (Gipuzkoa, Bizkaia, Alava)</p>
---	--

## Bibliografía

- |  |  |
|--|--|
| <p>ARTOLA, M. <i>El Fuero de Vizcaya. Notas para su historia</i>, en <i>Symbolae Ludovico Mitxelena. Septuagenario Oblatae</i>, Vitoria, 1985.</p> <p>GOYHENECHÉ, E. <i>Instituciones administrativas del País Vasco francés</i>, en <i>A.H.D.E.</i>, T. XLIII, Madrid, 1973, pp. 207-262.</p> <p>HUICI GOÑI, M<sup>a</sup> P. <i>Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna</i>, Madrid, 1963</p> <p>JORNADAS sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco. <i>Historia y Presente</i>, Bilbao, Eusko Ikaskuntza, 1988.</p> <p>LACARRA, J.M. <i>Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada</i>, en <i>Príncipe de Viana</i>, 92-93, Pamplona, 1963.</p> <p>LOPEZ ATXURRA, R. <i>La foralidad en la historiografía vasca</i>, en <i>Ernao</i>,</p> | <p>Revista de H<sup>a</sup> de Euskal Herria, 6, Bilbao, 1989, pp.117-170.</p> <p>MONREAL, G. <i>Anotaciones sobre el pensamiento político tradicional vasco en el siglo XVI</i>, en <i>A.H.D.E.</i>, I, 1980, pp. 971- 1004.<br/><i>Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)</i>, Bilbao, 1974.</p> <p>ORTIZ DE ZARATE <i>Compendio Foral de Alava</i>, Vitoria, 1870.</p> <p>PORTILLO VALDES, J.M. <i>Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las Provincias Vascaas (1760-1808)</i>, Madrid, 1991.</p> <p>SALCEDO IZU, J. <i>El régimen foral de Guipúzcoa</i>, en <i>Historia de Guipúzcoa</i>, San Sebastián, 1978, 89 -117.</p> |
|--|--|