

CONTRIBUTIONS TO EUROPEAN PARLIAMENTARY HISTORY

(Edited by Joseba Agirreazkuenaga & Mikel Urquijo)

STUDIES PRESENTED TO THE INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE
HISTORY OF REPRESENTATIVE AND PARLIAMENTARY INSTITUTIONS

ÉTUDES PRÉSENTÉES À LA COMMISSION INTERNATIONALE POUR
L'HISTOIRE DES ASSEMBLÉES D'ÉTATS

volume LXXIX



BIZKAIKO BATZAR NAGUSIAK
JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA

volume LXXIX

STUDIES PRESENTED TO THE INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE
HISTORY OF REPRESENTATIVE AND PARLIAMENTARY INSTITUTIONS

ÉTUDES PRÉSENTÉES À LA COMMISSION INTERNATIONALE POUR
L'HISTOIRE DES ASSEMBLÉES D'ÉTATS

© BIZKAIKO BATZAR NAGUSIAK
JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA

ISBN: 84-88088-48-5

Depósito Legal: BI-1295-99

Fotocomposición e Impresión: Flash Composition S.L.
Alda. Rekalde, 6 - 48009 BILBAO

BIZKAIKO BATZAR NAGUSIAK - JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA

*CONTRIBUTIONS TO EUROPEAN
PARLIAMENTARY HISTORY*

(Edited by Joseba Agirreazkuenaga & Mikel Urquijo)

Legebatzar eta Ordezkaritza Erakundeen Historiari buruz ikertzeko Nazioarteko
Batzordearen 47. Biltzarraren Agiriak (Bilbo - Gernika, 1997.eko irailak 2-6)

Actas del 47.º Congreso de la Comisión Internacional para el estudio de la Historia de las
Instituciones Representativas y Parlamentarias (Bilbao - Gernika, 2-6 Septiembre 1997)

Minutes of the 47th Conference of the International Commission for the History of
Representative and Parliamentary Institutions (Bilbao - Gernika, 2-6 September 1997)

Actes du 47^{ème} Congrès de la Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées
d'États (Bilbao - Gernika, 2-6 Septembre 1997)

In memoriam
José Manuel López de Juan Abad
Michel Péronnet

AURKIBIDEA / INDICE CONTENTS / TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| Aurkezpena | 11 |
| Presentación | 13 |
| Presentation | 15 |
| Aitzin solasa | 17 |
| Nota introductoria | 19 |
| Introductory note | 21 |
| <i>Las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya</i> | |
| Gregorio Monreal | 25 |
| <i>Après le colloque de Bilbao: quelques réflexions sur le thème: Pyrénées</i> | |
| Michel Péronnet | 61 |
| <i>Règlements des «pays» d'états pyrénéens: la gestion de l'espace</i> | |
| Christian Desplat | 81 |
| <i>Les Synodes de Béarn - Navarre au temps de la souveraineté (1563-1620)</i> | |
| Philippe Chareyre | 97 |
| <i>La paroisse, le pays, la province, la nation: l'imbroglie de la représentation en Comminges et Val d'Aran pendant les guerres de religion (Pyrénées centrales, XVI^e - XVII^e siècles)</i> | |
| Serge Brunet | 121 |

| | |
|--|-----|
| <i>Les voies difficiles de la représentation sur la frontière des Pyrénées: l'assiette diocésaine d'Alet-Limoux, XV^e - XVIII^e siècles</i> | |
| Gilbert Larguier | 135 |
| <i>L'idée de représentation dans la province du Roussillon en 1789 (a travers les cahiers de doléances provinciaux)</i> | |
| Emmanuelle Rebardy | 159 |
| <i>Le Pays, entre démocratie villageoise et État-Nation. Les raisons de l'impasse d'une demande territoriale virtuelle dans les Pyrénées françaises centrale et orientale au XIX^{ème} siècle, le cas du Pays de Sault</i> | |
| Christian Thibon | 189 |
| <i>La facción realista de Cataluña en las Cortes de Monzón de 1585</i> | |
| Josep Maria Torras i Ribé | 211 |
| <i>El ejercicio de la jurisdicción real en las Cortes de la Corona de Aragón (siglos XVI-XVII)</i> | |
| Jon Arrieta | 229 |
| <i>Las sentencias de Greuges: un aspecto jurisdiccional de las cortes catalanas en el siglo XVI</i> | |
| Oriol Oleart | 261 |
| <i>Las Cortes de 1701-1702 en Cataluña: rey y «república»</i> | |
| Joaquím Albareda Salvadó | 291 |
| <i>Scientific balance-sheet of the work of the International Commission for the History of Parliamentary and Representative Institutions.</i> | |
| John Rogister | 311 |
| <i>Continuidad y cambio en los orígenes del parlamentarismo español</i> | |
| Santos M. Corona González | 331 |
| <i>La Junta General del Reino de Galicia, una asamblea representativa incomprendida. Los orígenes</i> | |
| Manuel M ^a Artaza Montero | 357 |
| <i>La Asamblea de las Encartaciones: las Juntas de Abellaneda</i> | |
| Fernando Martínez Rueda | 375 |

| | |
|---|-----|
| <i>Juntas y Diputaciones de Bizkaia: un marco teórico de análisis (hasta 1631)</i> | |
| Enriqueta Sesmero y Javier Enriquez Fernández | 393 |
| <i>Las Juntas Generales: pase foral y defensa de la foralidad en Bizkaia</i> | |
| Santiago Larrazabal | 407 |
| <i>Revolución Liberal y Constitución Histórica en Vasconia: fin de la Guerra Civil, primer proyecto de continuidad del Régimen Foral y consolidación de las Asambleas Representativas (1839-1868)</i> | |
| Joseba Agirreazkuenaga | 425 |
| <i>La modernización de las Juntas Generales de Bizkaia en la década de 1860. Un proyecto fracasado</i> | |
| Javier Pérez Nuñez | 439 |
| <i>Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones Provinciales (1876-1937)</i> | |
| Eduardo Alonso Olea | 459 |
| <i>Influencia de las Juntas Generales en la formación del Gobierno Provisional del País Vasco (1936-1937)</i> | |
| Lorenzo Sebastián | 483 |
| <i>The articulation of different Parliaments, their interinstitutional relations and functions in complex political unions: European Union, United States, Mercosur and the Russian Federation</i> | |
| Allan F. Tatham | 497 |
| <i>Parliamentary history: methodology and approaches</i> | |
| Valerie Cromwell | 591 |
| <i>The range and remit of the History of Parliament</i> | |
| Colin Brooks | 605 |
| <i>Representación municipal en las Juntas de Bizkaia: Poder y Sociedad en Leioa durante el Antiguo Régimen</i> | |
| Francisco Manuel Vargas Alonso | 623 |
| <i>Los parlamentarios liberales navarros (1890-1923). Una aproximación prosopográfica</i> | |
| Angel Garcia Sanz Marcotegui y César Layana Ilundain | 645 |

| | |
|---|-----|
| <i>El caciquismo bajo la lámpara prosopográfica. Sociedad y ejercicio del poder en la Castilla de la Restauración.</i> Rafael Serrano García, Pedro Carasa Soto y Pilar Calvo Caballero | 667 |
| <i>Press databases as instruments for parliamentary analysis</i> Javier Díaz Noci y Mikel Urquijo | 691 |
| <i>Creación de una base de datos de las actas del periodo histórico de las Juntas Generales de Alava (1502-1876)</i> Jesús Sobrón Ortíz | 709 |
| <i>La edición de las Actas Históricas de las Juntas Generales de Bizkaia: balance y perspectivas</i> Grupo de Transcritores de las Juntas Generales de Bizkaia ... | 727 |
| <i>Transcripción y edición de las Actas de las Juntas Generales y Particulares y Diputaciones de Gipuzkoa (1550-1700)</i> M ^a Rosa Ayerbe Iribar | 735 |
| <i>Parlementarisme et antiparlementarisme italien dans le contexte européen (fin XIX^e - début XX^e)</i> M ^a Sofia Corciulo | 741 |
| <i>A l'origine du débat sur le parlementarisme: le projet Girondin pour un gouvernement «représentatif»</i> Fernanda Mazzanti Pepe | 753 |
| <i>Origins of the vote of confidence to the Cabinet in Italian parliamentary system (1848-1948)</i> Mario di Napoli | 765 |
| <i>El equilibrio de poderes en la Restauración. La debilidad del Gobierno frente al Parlamento</i> Miguel Angel Martorell Linares | 779 |
| <i>El Senado de la Restauración como Cámara de control. Su protagonismo en el siglo XX</i> Francisco Acosta Ramírez | 797 |

AURKEZPENA

1997.eko irailaren 2tik 6ra Bizkaiko Batzar Nagusien egoitzetan –Gernika-ko Batzar-Etxean eta Bilboko administrazio-egoitzan– egin zan Legebatzar eta Ordezkaritza Erakundeen Historiari buruz ikertzeko Nazioarteko Batzordearen 47. Biltzarra eta Biltzar horren barruan interes eta garrantzi handiko hainbat hitzaldi eta kultura ekitaldi izan ziran.

Alde bitatik zan berezia Batzar Nagusiek horrelako biltzar baten topaleku izatea: alde batetik, Bizkaiko Batzar Nagusiak Europako ordezkaritza-erakunde eta legebatzarrik zaharrenetarikoa izanik askatasunen arloan berebiziko garrantzidun erakunde juridikoak arautzen aitzindari izan diralako. Horren erakusgari dogu *habeas corpora* lako erakundea, bertan indarrean izan ostean sartua konstituzio-zuzenbide konparatuaren zati osagarri lez.

Beste alde batetik, hizlarien maila zientifikoak eta hitzaldion edukinak sortuazoten eben interesa izan ziralako nahiko bultzagarri Batzar Nagusiok babesik sendoena eta gogotsuena eskaintzeko Biltzar hori gure Erakundearen itzalpean egin eiten.

Doala, bada, orain atseginez aurkezten dodan argitalpen hau orduko Biltzar haren eta Batzar Nagusiotatik eskaini geuntsan babesaren ezinbesteko osagarri eta jakintza-metaleku lez, bertan izandako hitzaldi eta azterketa guztiak jaso eta esku-eskura ipinten deutseguz-eta inoiz ikertu gura dagiezan guztiei. Ondo batuta eta edonorentzat erabilgarri eta aztergarri izateko gertatu gura izan dogu Biltzarrean esan, sortu eta alkarlanean landu zan guztia, etorkizunean hara jo nahi izan dagien guztiei lana erreztearren nonbait.

Horrela, bada, poza besterik ez dot argitalpen hau aurkeztu eta zuen eskura iztean, sakon-sakon sustertuta daukat-eta demokrazia, justizia eta bakeari egin

geinkien mesederik handienetakoia izan leikeala gure erakundeak ondo ezagutzea eta nondik datoza, zer diran eta zer izan leitekezan zientziaren ikuspuntutik aztertzea. Horixe egin zan orduan eta horrexen barri emoten dogu, erakundeok hobatu eta herritarren borondatearen tresna eraginkor bihurtzen lagunduko dogulakoan.

Bilbon, 1999.eko maiatzak 27

Aitor Esteban Bravo

Bizkaiko Batzar Nagusietako Lehendakaria

PRESENTACIÓN

Durante los días 2 al 6 de septiembre de 1997 las Juntas Generales de Bizkaia acogieron en la Casa de Juntas de Gernika y en su sede administrativa de Bilbao la celebración del 47º Congreso de la Comisión Internacional para el estudio de la Historia de las Instituciones Parlamentarias y Representativas, en el que tuvo lugar el desarrollo de un conjunto de conferencias y actos culturales de gran interés y relevancia.

El significado que tenía el hecho de que estas Juntas albergaran un acto de esa naturaleza era doble: por un lado las propias Juntas Generales de Bizkaia son una de las Instituciones representativas de naturaleza parlamentaria de mayor antigüedad de Europa, habiendo regulado con carácter pionero instituciones jurídicas de gran relevancia para las libertades que posteriormente integraría el derecho constitucional comparado, tales como el *habeas corpus*.

Por otro lado y además de lo indicado, la altura científica de los ponentes y el interés del contenido de las conferencias a impartir motivaron que estas Juntas Generales prestarán su apoyo entusiasta a la celebración del mencionado Congreso bajo su cobertura.

Como colofón y complemento necesario al Congreso y en culminación del apoyo prestado por estas Juntas, la presente publicación que ahora tengo el gusto de presentar recoge todas las conferencias y ponencias desarrolladas a fin de perpetuar de este modo para futuros interesados las exposiciones desarrolladas. De este modo se facilita un material que servirá para la debida constancia y consulta futura de todo lo allí impartido, facilitando la difusión de los materiales ahí creados y puestos en común.

Por todo ello es para mí un motivo de satisfacción presentar esta publicación ofreciéndola a sus destinatarios en la creencia firmemente sentida de que el me-

El mayor conocimiento de nuestras instituciones y la investigación científica sobre su pasado, presente y futuro contribuirá a su perfeccionamiento como instrumento fundamental de expresión de la voluntad popular estando al servicio efectivo de la democracia, la justicia y la paz.

En Bilbao a 27 de mayo de 1999

Aitor Esteban Bravo

Presidente de las Juntas Generales de Bizkaia

PRESENTATION

Between 2nd and 6th September 1997, the General Assemblies of Biscay (*Juntas Generales de Bizkaia*) hosted, at the Assembly House in Gernika and at its administrative headquarters in Bilbao, the holding of the 47th Conference of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, at which a series of conferences and cultural events of great interest and importance took place.

There was a double significance in an act of this nature being hosted by these General Assemblies: on the one hand the General Assemblies of Biscay themselves are one of the oldest representative institutions of a parliamentary nature in Europe, which have been pioneers in regulating legal figures of great importance for freedom which were later incorporated into comparative constitutional law, such as *habeas corpus*.

On the other hand, the scientific standing of the speakers and the interest of the contents of the papers to be delivered caused these General Assemblies to provide their enthusiastic support for the holding of the said Conference under its auspices.

As a climax and necessary complement to the Conference, and to culminate the support provided by these General Assemblies, the present publication that I now have the pleasure of presenting includes all the conferences and papers given, in order to perpetuate the expositions made for any who might be interested in the future. Like this, material is provided that will be used as due proof and future consultation of all that took place, facilitating dissemination of the materials created there and making them commonly available

For all the above reasons, it is a cause of satisfaction for me to present this publication, offering it to its final users in the firmly held belief that better awa-

renewal of our institutions and scientific research about their past, present and future will contribute towards their improvement as a fundamental instrument to express the will of the people at the effective service of democracy, justice and peace.

Bilbao, 27 May 1999

Aitor Esteban Bravo

Chairman of the Parliament of Biscay

AITZIN SOLASA

1997ko irailaren 2tik 6ra Bilbaon antolatu zen Legebatzar eta Ordezkaritza Erakundeen Historiari buruz ikertzeko Nazioarteko Batzordearen 47. Biltzarra. 1995ko irailaren 2an Montréal-en (Canada) *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*ko batzarreak bertan aurkeztu genuen proiektua onartu egin zuen eta ondorioz Kongresua egiteko erabakia hartu.

Ohiko urteko Kongresua Bizkaiko Batzar Nagusien eta Euskal Herriko Unibertsitateko Gaurregungo Historiako Sailaren laguntzan antolatua izan zen.



Batzarkideak
Gernikako
arbolaren azpian,
1997ko irailak 5.

Congresistas bajo
el árbol
de Gernika, 5
de septiembre
de 1997.

Congress
participants under
the tree of Gernika,
September 5th
1997.

Kongresuko batzorde zientifikoa ondoko irakasleek osatu zuten: Dr. Joseba Agirreazkuenaga (UPV/EHU), Dr. John Rogister (University of Durham), Dr. Miguel Angel Ladero (Universidad Complutense de Madrid), Dra. M^a Sofia Corciulo (Università La Sapienza de Roma), Dr. Michel Péronnet (Université de Montpellier-III), Dr. John H. Grever (Loyola Marymount University), Dr. Gregorio Monreal (Universidad Pública de Navarra), Dr. Valentín Vázquez de Prada (Universidad de Navarra), Dr. Aitor Esteban (Deustuko Unibertsitatea), Dr. Manex Goyhenetche (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Dr. Mikel Urquijo (UPV/EHU) y Dr. Iosu Txueka (Eusko Ikaskuntzaren Historiaren Sailaren Lehendakaria).

Lehendabiziko hitzaldia Nafarroako Unibertsitateko Zuzenbide historikoa-ren irakasle den Gregorio Monrealek egin zuen *Nafarroako Gorteak eta Araba, Gipuzkoa eta Bizkaiko Batzar Nagusiak* gaia abiapuntutzat harturik. Ondorengo egunetan 6 gai nagusiren inguruan antolatu zen bakoitzean hitzaldi nagusia eta ekarpen ugari agertu zirelarik, guztira sei ponetzi eta hogeita hamasei komunikazio, sei estatutik eta hogeita hamar unibertsitate eta ikerketa zentroetatik etorriak. Horrez gainera berrogeita hamasei partaide egon ziren.

Azken egunean, ohiko Kongresuko ekitaldiak Bilboko Bizkaiko Batzar Nagusietako egoitzan egin ondoren, Gernikako Batzar Etxe historikoan bilkura berezia egin zen. Bertan eta Bizkaiko Batzar Nagusietako lehendakaria buru delarik, Aitor Esteban jauna, partaide izan ziren Eusko Legebiltzarreko lehendakaria, Joseba Andoni Leizaola jauna, Arabako Batzar Nagusietako lehendakaria, Jose Manuel Lopez de Juan Abad jauna, Gipuzkoako Batzar Nagusietako lehendakaria, Esther Larrañaga andrea, eta *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*ko lehendakaria John Rogister jauna.

Azkenik geure eskerrik beroena agertu gura diogu, alde batetik *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions* kideei erabateko konfidantza erakutsi dutelako geure gaitasunean, bestetik Bizkaiko Batzar Nagusietako lehendakaritzari, laguntza osoa eskaini dutelako bai Kongresuaren antolakuntza ederrean eta bai liburu hau argitaratzeko. Hemen argitaratzen ditugun testuak, espero dugu, Europako ordezkarietako osaturiko Batzarren historia ezagutzeko ekarpen handia dela eta horrez gainera XXI mendean sortzen ari diren batasun konplexuko erakundetzeetan ordezkarien Batzarren eraginez eta garrantziaz jabetzeko ere bai.

Dr. Joseba Agirreazkuenaga & Dr. Mikel Urquijo

NOTA INTRODUCTORIA

El volumen que editamos es el resultado de las investigaciones presentadas en el 47º Congreso de la Comisión Internacional para el estudio de la Historia de las Instituciones Representativas y Parlamentarias celebrado en Bilbao entre los días 2 y 6 de Septiembre de 1997. En reunión ordinaria, celebrada en Montréal (Canada) el 2 de Septiembre de 1995 de la *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, el proyecto de organización de Congreso que presentamos, fue aceptado y aprobado.

Este Congreso ordinario anual se ha realizado con el patrocinio de las Juntas Generales de Bizkaia - Bizkaiko Batzar Nagusiak y la colaboración del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

El Comité Científico estuvo compuesto por el Dr. Joseba Agirreazkuenaga (UPV/EHU), Dr. John Rogister (University of Durham), Dr. Miguel Angel Ladero (Universidad Complutense de Madrid), Dra. M^a Sofia Corciulo (Università La Sapienza de Roma), Dr. Michel Péronnet (Université de Montpellier-III), Dr. John H. Grever (Loyola Marymount University), Dr. Gregorio Monreal (Universidad Pública de Navarra), Dr. Valentín Vázquez de Prada (Universidad de Navarra), Dr. Aitor Esteban (Universidad de Deusto), Dr. Manex Goyhenetche (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Dr. Mikel Urquijo (UPV/EHU) y Dr. Iosu Txueka (Presidente de la Sección de Historia de la Sociedad de Estudios Vascos).

La lección inaugural fue ofrecida por el profesor Gregorio Monreal, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Pública de Navarra, con una conferencia titulada *Las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya*. A continuación las sesiones se organizaron en torno a seis grandes temas. En cada uno de ellos contamos con la participación de un ponente y varios comunicantes. En total se presentaron seis ponencias y treinta y un comunicaciones, de investigadores procedentes de seis países y treinta universidades y



Kongresuko lehen ekitaldia, 1997ko irailak 2.

Acto inaugural del Congreso, Bilbao, 2 de septiembre de 1997.

Inaugural session of the Congress, September 2nd 1997.

(J. Agirreazkuenaga, J. Bergara, A. Esteban, J. Rogister, G. Monreal).

centros de investigación. A estos hay que añadir los asistentes no comunicantes que ascendieron a 56 personas.

A las actividades del Congreso celebradas en Bilbao, en la sede de las Juntas Generales de Bizkaia, se añadió una sesión en la Casa de Juntas de Gernika, sede histórica y actualmente emblemática de la Asamblea de Bizkaia, en la que intervinieron el Presidente del Parlamento Vasco, Excmo. Sr. D. Joseba Andoni Leizaola, el Presidente de las Juntas Generales de Alava, Excmo. Sr. D. José Manuel López de Juan Abad y la Presidenta de las Juntas Generales de Gipuzkoa, Excma. Sra. Doña Esther Larrañaga, el presidente de la *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions* Sr. D. Jonh Rogister clausurando el acto el Presidente de la Juntas Generales de Bizkaia, Excmo. Sr. D. Aitor Esteban.

Deseamos finalmente agradecer a la *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions* la confianza que, depositaron en nosotros para la organización de este Congreso, a todos los ponentes y comunicantes que aceptaron participar así como a las Juntas Generales de Bizkaia por su generosa ayuda y el interés con que aceptaron la organización y publicación de la actas de este Congreso. Esperamos que los contenidos que se publican en el libro resulten una contribución al conocimiento de la historia y realidad de las asambleas representativas de Europa así como al destacado papel que deben jugar en las futuras unidades políticas complejas que se están fraguando en el mundo del siglo XXI.

Dr. Joseba Agirreazkuenaga & Dr. Mikel Urquijo

INTRODUCTORY NOTE

This volume contains the research presented at the 47th Congress of the International Commission for the Study of the History of Representative and Parliamentary Institutions held in Bilbao from September 2nd to 6th 1997. At the Ordinary Meeting of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, held in Montréal (Canada) on 2nd September 1995, our project for the Conference was approved.

This meeting took place thanks to the sponsorship of the Juntas Generales de Bizkaia-Bizkaiko Batzar Nagusiak (the Representative Assembly of Biscay) and was organised by this institution and the Department of Contemporary History of the University of the Basque Country / Euskal Herriko Unibertsitatea, which had been entrusted with this task by the Steering Committee of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions.

The Scientific Committee was formed by Dr. Joseba Agirreazkuenaga (UPV/EHU), Dr. John Rogister (University of Durham), Dr. Miguel Angel Ladero (Universidad Complutense de Madrid), Dra. M^a Sofia Corciulo (Università La Sapienza de Roma), Dr. Michel Péronnet (Université de Montpellier-III), Dr. John H. Grever (Loyola Marymount University), Dr. Gregorio Monreal (Universidad Pública de Navarra), Dr. Valentín Vázquez de Prada (Universidad de Navarra), Dr. Aitor Esteban (Universidad de Deusto), Dr. Manex Goyhenetche (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Dr. Mikel Urquijo (UPV/EHU) and Dr. Iosu Txueka (president of the Academic History Section of the Basque Studies Society).

The Congress was opened by the paper of the professor Gregorio Monreal with a paper entitled *Las Cortes de Navarra y las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya*. The Congress sessions were organised around six broad subjects. In each of these a principal paper was presented followed by communications. In total six papers and thirty-one communications were presented by researchers from six countries and thirty universities and research centres. To these must be added the presence of 56 persons .

In addition to the Congress activities held in Bilbao at the seat of the Juntas Generales of Bizkaia, a reception was given in the Assembly House at Gernika, the historical and currently emblematic seat of the Assembly of Biscay, offered by its President, Aitor Esteban, and attended by the President of the Basque Parliament, Joseba Leizaola, the President of the Juntas Generales of Alava Jose Manuel Lopez de Juan Abad, the President of the Juntas Generales of Gipuzkoa, Esther Larrañaga and, finally, the President of International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, John Rogister.

Finally, we would like to thank the Direction and member of the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions for entrusting us with the organisation of this Congress. We would also like to thank all of those who presented papers and communications for their participation, as well as the historical Assembly («Batzar Nagusiak- Juntas Generales») of Bizkaia for their generous help and the interest they have shown in the organisation and publication of the minutes of this Congress. We believe that the contents of this book constitute a contribution to the history of the representative Assemblies of Europe and the role of the Assemblies in the future complex political units that are being forged in the world of the XXI century.

Dr. Joseba Agirreazkuenaga & Dr. Mikel Urquijo.



Gernikako
Batzar Etxeko
bilkura, 1997ko
irailak 5.

Reunión en la
Casa de Juntas,
Gernika, 5 de
septiembre de
1997.

Meeting in the
Assembly House,
Gernika, Septem-
ber 5th 1997.

(J. Rogister, E.
Larrañaga, J.
Leizaola, A. Es-
teban, J. M. Ló-
pez de Juan
Abad).

BILTZARRAREN AGIRIAK
ACTAS DEL CONGRESO
MINUTES OF THE CONFERENCE
ACTES DU CONGRÈS

LAS CORTES DE NAVARRA Y LAS JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA

Gregorio Monreal
Universidad Pública de Navarra

Al efectuar un somero esbozo de las instituciones tradicionales de representación de los territorios vascos cabe decir de entrada que merecen el reconocimiento y un lugar de honor dentro de la historia de los Parlamentos europeos, tal como percibieron, cuando todavía estaban vigentes, algunos prohombres de la cultura moderna. Bastaría repetir textos de W. von Humboldt en que se expresa la sorpresa sobre la calidad representativa y la eficiencia de las instituciones vascas.

I.- VASCONIA Y SUS ÁMBITOS POLÍTICOS

El mundo vascónico se fragmenta en el inicio del Bajo Medievo. En 1200 fracasa definitivamente la pretensión de los reyes de Pamplona de considerar tierras patrimoniales de la Monarquía los territorios de habla vasca situadas al occidente del reino.

En la fecha citada Alfonso VIII de Castilla ocupa los territorios de Álava, Guipúzcoa y el Duranguesado. Veinticinco años antes había pasado a la órbita castellana el Señorío de Vizcaya. Estas tierras de la Vasconia Occidental conocieron dentro del Reino de Castilla un desarrollo muy amplio

del autogobierno, tan amplio que en los comienzos de la Edad Moderna llegan a interpretar sus relaciones con el monarca en términos de unión personal y confederativa.

La Vasconia Oriental subsistió como Reino independiente con el rótulo de Reino de Navarra, adquirido en la centuria precedente. Comprendía las actuales provincias de Navarra y la Basse Navarre o VI Merindad. El reino mantuvo en el Bajo Medievo una relación especial con el continente europeo, singularmente con Francia, de donde procedían las dinastías imperantes. Las casas francesas de Champagne, Francia y Evreux vincularon el destino navarro al de la Monarquía francesa, y no faltan contactos con Inglaterra, presente en la Guyena hasta mediados del siglo XV. Está naturalmente el contacto intenso y continuo con los reinos peninsulares, particularmente con los Estados vecinos de Castilla y Aragón, el medio natural de Navarra. A partir de 1512 la Navarra peninsular pierde la independencia y se convierte en una pieza más dentro del poderoso engranaje de la Monarquía española. La Navarra continental conserva por el momento su personalidad como reino distinto hasta su incorporación a la Corona de Francia.

La Monarquía Universal española de la Edad Moderna se constituye en ámbito o punto de encuentro de los vascos occidentales y orientales, o como se dirá más adelante, en la terminología fijada al final de este período, de navarros y vascongados.

Por lo que toca a los vascos de Francia no incluídos en el reino de Navarra, se adscribieron en el Medievo a ámbitos diversos para confluír en la Monarquía francesa a mediados del siglo XV. Hay que señalar que sus instituciones político-administrativas guardan una gran semejanza de fondo con los territorios vascos peninsulares poniendo de manifiesto el hecho étnico.

II.- PACTISMO POLÍTICO VASCO

En los últimos años el carácter pacticio de las instituciones de los reinos hispánicos en el Antiguo Régimen ha sido objeto de controversias. Siguiendo a Lalinde o a Ferro definamos al *pactismo histórico o historicista* como el concurso real voluntades entre el rey y los estamentos de la comunidad global para limitar el alcance del poder real, singularmente en el ámbito de la creación y observancia del Derecho.

Los autores citados han mostrado en sus trabajos el relieve singular que alcanza el pactismo en los territorios de la Corona de Aragón. Pactismo histórico firmemente asentado en el reino de Aragón y en el Principado de Cataluña por hechos sobrevenidos a lo largo de los siglos XIII y XIV (constituciones “volem, statuim et ordenam” y una vegada al any”, en Cataluña; y privilegios General y de la Unión, así como la ley “Dominus Rex” en Aragón). Y pactismo jurídico en Valencia, a partir del contrato entre la ciudad de Valencia y Jaime I, en 1261¹. Difusión incluso del sistema por los territorios mediterráneos de la Corona. Este singular orden político se vino abajo tras los Decretos de Nueva Planta promulgados por el primer Borbón entre 1707 y 1716².

La desaparición por un lado de las instituciones de la Corona de Aragón sobreviene por la pulsión borbónica en pro de la construcción del Estado unitario y absoluto, y la inexistencia por otro del pactismo en Castilla, convirtieron en una rareza histórica el afán obstinado de las comunidades de Vasconia por mantener prácticas pactistas en el siglo del Despotismo ilustrado e incluso dentro del régimen del constitucionalismo liberal del pasado siglo.

1.- PACTISMO NAVARRO

Mientras que en la Corona de Aragón los mitos fundacionales del régimen político se elaboran cuando la práctica pactista se halla bien asentada, en Navarra la praxis precede a los mitos. El prólogo del Fuero General de Navarra, escrito a mediados del siglo XIII por un monje anónimo, narra la leyenda del origen navarro-aragonés de la Reconquista, aludiendo a los caballeros de Sobrarbe que eligieron rey tras asegurar el estatus de la comunidad con la previa redacción del Derecho consuetudinario vigente. En Navarra y Aragón habría leyes antes que reyes, y el rey estaría sometido al ordenamiento jurídico. Dos siglos más tarde el Príncipe de Viana reprodu-

¹ VARIOS, *El Pactismo en la Historia de España*, Simposio celebrado los días 24, 25 y 26 de abril de 1978 en el Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria, Madrid: Instituto de España, 1980. J. SOBREQÜES Y CALLICO y J. VALLET DE GOITISOLO estudian el pactismo en Cataluña, J. LALINDE ABADIA en Aragón y Valencia, y A. GARCIA-GALLO en el Reino de Castilla y su proyección en América.

² Una visión reciente desde el punto de vista jurídico-público en Josep M^a GAY ESCODA, *El Corregidor à Catalunya*, Madrid: Marcial Pons, 1997, ps. 33-183.

ce la leyenda para indicar que el Derecho pactado por los caballeros de Sobrarbe estaba recogido precisamente en los capítulos iniciales de carácter constitucional del Fuero General navarro³.

Lacarra ha dado cuenta de la práctica pactista en el Medievo navarro⁴. Cabe preguntarse por las razones del mantenimiento del pactismo después de la conquista del Reino en 1512. El rey conquistador Fernando el Católico pudo, con arreglo al Derecho de la época, mantener vinculado el reino a su persona, incorporarlo a la Corona de Aragón o a la de Castilla. Por razones no bien conocidas optó en 1515 por la incorporación a la Corona de Castilla; pero en lo que se refiere a la condición del reino Fernando el Católico respetó su integridad institucional y presentó la ocupación del mismo como un mero cambio de dinastía. Hubo de tener en cuenta circunstancias militares y políticas, como la sólida institucionalización de la comunidad navarra, la debilidad de los títulos de conquista de Fernando, la amenaza cierta de la facción legitimista del ejército navarro exiliado y la misma tradición confederativa en la que había sido educado el rey aragonés.

En la práctica el pactismo navarro va a tener dos manifestaciones. La primera explica el carácter de la vinculación navarra a la Corona castellana, y la segunda la posición de la comunidad dentro del reino. Sobra decir que una y otra están estrechamente relacionadas. Más adelante al referirnos a la capacidad legislativa de las Cortes navarras aludiremos a la segunda de las expresiones citadas.

Por lo que concierne a la Edad Moderna, a partir de la conquista del reino —ante las Cortes navarras de 1513, y en las juras subsiguientes—, se garantiza bajo juramento el mantenimiento de los Fueros, y la condición de reino de por sí y separado. Y se van definiendo y consolidando varias instituciones que preservan la condición separada. Nos referimos a la reparación de agravios, al derecho de sobrecarta o a los pedimentos de leyes. Carecían sin embargo los navarros de un concepto pactista redondo y explicativo que hiciera olvidar la evidencia de la conquista. Las Cortes de Olite en 1645 en la ley 33 (Libro I, Título VIII) encontraron la fórmula, que quedará incorporada al Ordenamiento jurídico navarro:

³ Fuero General de Navarra, Edic. ILARREGUI Y LAPUERTA, 1-2]. UTRILLA UTRILLA, Juan F., *El Fuero General de Navarra (Estudio y edición de las redacciones protosistemáticas - Series A y B-)*, Pamplona : Gobierno de Navarra, 1987, 2 vols.- PRINCIPE DE VIANA, Crónica de los Reyes de Navarra [Edic. YANGUAS Y MIRANDA, 34-70].

⁴ *El pactismo navarro*, en "Historia 16", año 1, n.º 5.

“porque el año 1513, fué unido e incorporado por el señor rey Don Fernando de gloriosa memoria a los reinos de Castilla y León, y aunque quedó el Reino distinto y separado en territorio, Fuero, Leyes... como consta en el auto della inserto en las Cortes Generales que se celebraron en la ciudad de Burgos el año de 1515, donde expressamente se dice que la incorporación de este Reino a los de León y Castilla fuesse quedando salvos e ilesos todos los Fueros, leyes costumbres para governarse por ellos. De manera que el haverla incorporado no fue por modo de supresión sino por el de *unión principal*, y así cada reino retuvo su naturaleza antigua en leyes, territorios y gobierno...”.

En el siglo siguiente hay otra declaración rotunda, esta vez procedente de la Diputación, que abunda en la misma doctrina pactista. En 1777 este órgano derivado de las Cortes navarras sale al paso de la pretensión del Fiscal del Consejo de Castilla de aplicar el Código de las Siete Partidas en Navarra, alegando que “ningún Derecho de un Estado puede tener fuerza para otro” y que “jamás ha tenido Navarra dependencia alguna de Castilla”. La Navarra es una Constitución jurada: “V. M. tiene pactado con el Reino de Navarra bajo un solemne juramento, hecho ante la presencia del mismo Dios y sobre sus cuatro Evangelios, el guardar a sus naturales toda su Constitución... con la expresada calidad de que ni en otra forma deban tampoco obedecer a V.M.”⁵.

2. PACTISMO EN VASCONIA OCCIDENTAL

La visión que los vascos occidentales elaboran sobre su propia realidad política tiene que ser diferente a la de Navarra, donde luce la condición regnícola que se explica por sí misma. Aquí hay que fundamentar históricamente la base pactista de una amplia autonomía presente.

A lo largo de la Edad Moderna se desarrolla un corpus de ideas que protegerían el estatuto de hidalguía de la población y legitimarían el autogobierno alcanzado. Se emplean materiales distintos y de diversa procedencia, pero la construcción se interioriza por las élites y el pueblo.

Se parte de que los vascos son los primeros pobladores del territorio, y que la lengua y el Derecho son autóctonos. No habrían sido nunca conquis-

⁵ Se hace eco de este dictamen LACARRA, J.M^a., en *Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada*, en “Príncipe de Viana” 92-93 (1963) 231-248.

tados por otros pueblos, y mantuvieron una independencia constante respecto de los romanos, visigodos, árabes, asturianos, etc. Su integración en la Corona de Castilla habría sido pactada y voluntaria y con reserva del Derecho propio. De ahí que los reyes de Castilla no podían unilateralmente modificar los Fueros. Cualquier cambio requeriría el acuerdo de las dos partes, y las modificaciones del Derecho de las provincias por parte del rey sería ilegales. Cabría la resistencia armada frente a un despojo injusto.

Con materiales historiográficos endebles construyen verdaderos mitos fundacionales de las instituciones de los tres territorios. Un primer Señor electo de Vizcaya –Jaun Zuria, el Señor blanco–, en lucha con los leoneses habría creado el Señorío. Previamente tuvo que jurar los Fueros de Vizcaya, y así lo deberían hacer sus sucesores. Los Señores de Vizcaya no estaban autorizados a realizar imposiciones ni a demandar servicios. En Alava por su parte, recordaban la antigua Cofradía de Arriaga, y pensaban en la voluntaria integración en la Monarquía castellana en la época de Alfonso XI. Los guipuzcoanos por último alegaban haber estado libremente confederados con la Monarquía navarra, hasta que decidieron en 1200 pactar libremente la incorporación a la Corona castellana.

III.– LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE LAS ASAMBLEAS POLÍTICAS VASCAS

En una aproximación historiográfica completa habría que hablar de la historiografía general, y de las guías y colecciones de documentos que puedan tener relación con las asambleas tradicionales. Intentaremos centrar la atención en aquellas obras que den cuenta de una manera directa de las Cortes y Juntas Generales.

I. LA HISTORIOGRAFÍA DE LAS CORTES DE NAVARRA

En Navarra la atención a las Cortes viene de antiguo, considerando como tal los comienzos del pasado siglo. Hermida publica en 1811 una pequeña historia sobre la asamblea navarra⁶ –recordemos que Martínez Ma-

⁶ HERMIDA, Benito Ramón de, *Breve historia de las Cortes, Gobierno o llámese Constitución del Reyno de Navarra*, Cádiz, 1811.

rina, escribía por estas fechas su renombrada obra sobre las Cortes de Castilla y de León—. El conocimiento de las Cortes sacó un gran beneficio de la polémica sobre la naturaleza del reino y de su legislación que mantuvieron el jurisconsulto y magistrado donostiarra Zuaznávar (1828-29)⁷ y el erudito y práctico tudelano Yanguas y Miranda que aportó sustanciales informaciones en sus *Diccionarios de Antigüedades* y de los *Fueros de Navarra*⁸. A la Real Academia de la Historia se debe una valiosa documentación al respecto en su colección de los antiguos reinos de España⁹.

Desde el declinar de la última centuria y hasta la guerra civil de 1936 se suceden distintos trabajos que imprimen un giro nuevo al conocimiento de la asamblea navarra. Boissonade¹⁰ se ocupó en 1893 de las Cortes de Navarra en las últimas décadas de la independencia del reino. Hay que mencionar a Garrán¹¹ y Arigita y Lasa¹² -1899 y 1900 respectivamente— y sobre todo el estudio que dedicó en 1915 Campión al origen y desenvolvimiento de la Monarquía¹³. Gabrielle Be-

⁷ ZUAZNAVAR FRANCIA, J. M^a, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Pamplona: Viuda de Rada, 1820-1821, 2 vols. [2^a edic. San Sebastián: Ramón Baroja, 1827-1829, 3 vols.— 3^a edic. Pamplona: Biblioteca de Derecho Foral, 1966].

⁸ YANGUAS Y MIRANDA, J., *La contragerigonza o refutación jocosería del «Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra» compuesto por Don José María de Zuaznavar*, (reedic. Pamplona: Biblioteca de Derecho Foral, 1966).- *Diccionario de Antigüedades del Reino de Navarra*, Pamplona: Javier Goyeneche, F. Erasun, J. Imaz, 1840. - *Adicciones al Diccionario de las Antigüedades de Navarra*, Pamplona: Javier Goyeneche, 1843. - *Diccionario de los Fueros de Navarra y de las Leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 1818, inclusive*, San Sebastián: Ignacio R. Baroja, 1828. - *Adiciones a los Diccionarios de los Fueros y Leyes del Reino de Navarra, por el autor de los Diccionarios, con encargo de las Cortes Generales del mismo Reino*, San Sebastián: Imprenta R. Baroja, 1829.

⁹ REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Colección de las Cortes de los Antiguos Reinos de España*, Madrid, 1855.

¹⁰ BOISSONADE, Pierre, *Histoire de la reunion de la Navarre à la Castille. Essai sur les relations des Princes de Foix-Albret avec la France et l'Espagne (1479-1521)*, Paris, 1893.— [Versión castellana, Buenos Aires: Ekin, 1960, 3 vols.].

¹¹ GARRAN Y MOSO, J., *Catálogo de los documentos históricos referentes a las antiguas Cortes del reino de Navarra existentes hoy en le Archivo del Ayuntamiento de Tudela*, en Bol. de la Real Acad. de la Hist., 35 (1899) 167-176.

¹² ARIGITA LASA, Mariano, *Colección de documentos inéditos para la Historia de Navarra*, Pamplona, 1900.

¹³ CAMPION, Arturo, *La constitución de la primitiva monarquía y el origen y el desenvolvimiento de las Cortes de Navarra*, Conferencia leída el día 6 de enero de 1914 en el Centro Vasco de Pamplona, Pamplona: Imprenta y Librería de Serafín Argai, 1919. Recogido en *Euskariana, (Quinta Serie), Algo de historia*, III, Pamplona, 139-169 y 170-204.

rrogain¹⁴ dió a la luz en 1929 diversos documentos referentes a las instituciones políticas de Navarra durante las dinastías de Champagne y de Francia.

En las décadas que siguen a la guerra civil española los artículos y monografías utilizan una voluminosa y nueva masa documental y se benefician del empleo del aparato conceptual elaborado por la Historia constitucional comparada. Hay que citar en primer lugar los artículos del gran historiador José María Lacarra, y sobre todo su monumental “Historia de Navarra” donde está dicho casi todo lo que se sabe sobre las Cortes medievales¹⁵. Por lo que toca a la Edad Moderna, la monografía de María Puy Huici abre un panorama nuevo: describe la institución en los siglos más relevantes de vigencia, es decir, entre la conquista del reino y la celebración de las últimas Cortes en 1828-29¹⁶. Un artículo de F. Arvizu¹⁷ ha enriquecido la visión de la asamblea navarra mostrando la perspectiva que ofrece el Virrey. Alain Destrée siguió el desenvolvimiento de las Cortes de la Navarra de Ultrapuertos entre 1620 y la Revolución francesa¹⁸.

En los últimos años se han producido dos acontecimientos de gran significación para la investigación de las Cortes navarras en la Edad Moderna. El profesor Valentín Vázquez de Prada ha dirigido un trabajo de equipo que ha recogido la quintaesencia de los registros de Cortes de la Edad Moderna¹⁹.

¹⁴ BERROGAIN, Gabrielle, *Documentos para el estudio de las instituciones políticas de Navarra durante las dinastías de Champaña y de Francia*, en An. de Hist. del Der. Español, 2 (1929)462-522.

¹⁵ LACARRA, J. M.^a, *Las Cortes de Aragón y Navarra en el siglo XIV*, en An. de Est.Medievales, 7 (1970-71) 645-662. *Historia política del Reino de Navarra desde sus orígenes hasta su incorporación a Castilla*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 3 vols, 1972-73. – *Historia del Reino de Navarra*, Pamplona, 1975 (edición no venal).

¹⁶ HUICI, M.^a Puy, *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Pamplona, 1963. – *Las Cortes de Navarra a través de los formularios*, en An. de Hist. del Der. Español 31 (1961) 401-17.

¹⁷ ARVIZU GALARRAGA, Fernando de, *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna (Estudio desde la perspectiva de la Corona)*, en “Las Cortes de Castilla y León”, Valladolid, 1989, ps. 595-632.

¹⁸ DESTREE, Alain, *La Basse Navarre et ses institutions de 1620 à la Revolution*, Paris, 1955.

¹⁹ GARCIA BOURREILLIER, Rocío (coautora)/MARTINEZ ARCE, María (coautora)/SOLBES FERRI, Sergio (coautor), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla: tres siglos de actividad legislativa (1513-1829)*, Pamplona : Universidad de Navarra, Serie Colección Histórica 52, 2 vols., 1993.

En dos volúmenes se van sintetizando los datos fundamentales referentes al lugar y duración de las Cortes, a las resoluciones y nombramientos, a la actividad política y legislativa, los servicios dinerarios y de gentes de armas, y las eventuales instrucciones a la Diputación. Está acompañado de utilísimos índices de materias y de nombres propios. Por otro lado el Parlamento de Navarra ha encomendado a Javier Fortún Pérez de Ciriza, Archivero-bibliotecario de dicha institución la edición de las Actas de las Cortes de Navarra entre 1530 y 1829. Se han impreso los 19 tomos conservados en el Archivo General de Navarra. La publicación de cada uno de los libros es objeto de un estudio introductorio, y concluye con un apartado dedicado a las notas al texto de las actas. E incluye índices de nombres propios, de materias, y de autos. Es una obra monumental que abre un campo amplísimo para el estudio de esta institución y del conjunto de la historia de Navarra.

2. LA HISTORIOGRAFÍA DE LAS JUNTAS GENERALES DE VIZCAYA, GUIPÚZCOA Y ALAVA.

– Vizcaya

La referencia primera debe dedicarse a las ediciones de los cuerpos jurídicos medievales y modernos del Señorío de Vizcaya, una de las fuentes de conocimiento principales del Derecho sobre las Juntas. No se dispone todavía de una edición crítica de los Fueros o Leyes de Vizcaya, pese a que han sido publicados en numerosas ocasiones (recordemos las ediciones de Labayru, Astuy, Areitio, Celaya, Sociedad de Estudios Vascos e Instituto de Estudios Vascos de la Universidad de Deusto)²⁰.

²⁰ LABAYRU, Estanislao J. de, *Historia General del Señorío de Bizcaia*, Bilbao, 1895-1903, 6 vols. [Edición anastática de La Gran Enciclopedia Vasca, que ha añadido un séptimo volumen y un epílogo, Bilbao, 1969-69].

ASTUY, J. de, *Fuero de Vizcaya acordado por la Junta de 2 de junio de 1452*, Bilbao: Impr. y Libr., 1909.

AREITIO Y MENDIOLEA, D. de: *El Fuero, Privilegios, Franquezas y Libertades del M.N. y M.L. Señorío de Vizcaya*, Introducción de Darío de Areitio, Bilbao: La Editorial Vizcaína, 1950.

CELAYA IBARRA, Adrián, *Fuero Nuevo de Vizcaya*, Bilbao: Leopoldo Zugaza Editor, Serie Derecho 1976, XIV-137 págs. [Reproducción facsímil de la edic, de Juan E. DELMAS, Bilbao, 1865].

La primera gran publicación documental sobre las Juntas Generales se llevó a cabo en 1892 por F. de Sagarmínaga. El patricio vizcaino extractó en ocho volúmenes lo sustancial del contenido de los libros de acuerdos de las Juntas Generales y de la Diputación, desde que las resoluciones de estos órganos de representación y gobiernos se empezaron a materializar formalmente en 1558 hasta la desaparición de las instituciones forales. Antes de la última guerra civil D. de Areitio quiso mejorar el trabajo precedente, ampliando la extensión de los extractos, pero su empeño no fué más allá de los cincuenta primeros años²¹.

En los últimos años las posibilidades de investigación han mejorado sustancialmente. En 1992 M.A. Larrea y R. Mieza publicaron el registro de los actos de las instituciones forales²². También han visto la luz las actas de

HIDALGO DE CISNEROS, C.; LARGACHA, E.; LORENTE, A.; MARTINEZ LAHIDALGA, A., *Fuentes jurídicas medievales del Señorío de Vizcaya: Cuadernos legales, capítulos de Hermandad y Fuero Viejo (1342-1506)*, en "Colección de Fuentes Documentales medievales del País Vasco" 12, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986 [Recensión ORELLA, J.L., en Rev. Internac. de Estudios Vascos 33 (1988) 88-91].

Bizkaiko foru legeria-Legislación foral de Bizkaia [Recopilación por la Sección de Derecho Civil Foral del Instituto de Estudios Vascos], Bilbao: Bizkaiko Foru Aldundia-Diputación Foral de Bizkaia, 1991, XVI-577 págs.

²¹ SAGARMINAGA EPALZA, F. de, *El gobierno y el régimen foral del Señorío de Vizcaya. Desde el reinado de Felipe segundo hasta la mayor edad de Isabel segunda*, Bilbao: Astuy, 1892. 8 tomos.

SAGARMINAGA EPALZA, F. de, *El Gobierno y el Régimen Foral del Señorío de Vizcaya*. Nueva edición ampliada de la obra anterior que sólo alcanza hasta los acuerdos adoptados en 1607. 4 vols. Bilbao, 1928-1935. [Tomo I: años 1558-1576, Bilbao: 1928, XCV-466 págs; tomo II: años 1577-1589, B., 1932, CXIII-464 págs.; tomo III: años 1590-1596, B., 1934, CXXIX-448 págs.; tomo IV: años 1596-1607, B., 1935, CXC-505 págs].

RECENSION de L. Redonet en "Bol. de la Bibliot. Menéndez y Pelayo", Santander, 11 (1929) 97-134.

²² LARREA SAGARMINAGA, M^a A. (dir.) / MIEZA MIEG, R. M^a (dir.), *Legislación foral del Señorío de Vizcaya (1528-1877): registro de los actos legislativos dispuestos por las Juntas del Señorío, sus Regimientos y Diputaciones Generales*, Bilbao: Diputación de Bizkaia, 1992, XII-837 págs. [contiene además 2 diskettes (3 1/2) + 1 guía (15 p.)].

las Juntas de Villas y Ciudad, y las específicas de la Tierra Llana habidas entre 1558 y 1569, publicadas por J.I. García Arbaiza²³.

En lo que respecta a los estudios sobre las Juntas, Monreal efectuó en 1974 un estudio sobre su composición y funcionamiento material. Y en 1886 junto con M^a Angeles Larrea y R. Mieza un estudio sobre las mismas, con especial dedicación a la crisis de las mismas en el siglo XIX por parte de estos dos últimos autores²⁴.

– Guipúzcoa

Al igual que en Vizcaya el punto de partida para el estudio de las Juntas es el texto de los Fueros de Guipúzcoa, la Recopilación efectuada en 1696, que ha sido editada en dos ocasiones en el presente siglo²⁵. Resulta provechosa la consulta del “Guipuzcoano instruido” elaborada en la segunda mitad del siglo XVIII por B.I. de Egaña²⁶. Y desde el punto de vista del funcionamiento real de la asamblea guipuzcoana a mediados del citado siglo son imprescindibles dos obras del jesuita M. de Larramendi²⁷.

²³ GARCIA ARBAIZA, J.I. (otros) / LORENTE RUIGOMEZ, A. (otros) / HIDALGO DE CISNEROS AMESTOY, C. (otros), *Juntas y Regimientos de Bizkaia: actas de villas y ciudad*, Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1994 [Tomo II: 1571-1582], VII-534 págs.

– *Juntas y Regimientos de Bizkaia : actas de la Tierra Llana*, Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1994. [Tomo I: 1558-abril 1569], 597 págs.

²⁴ MONREAL ZIA, G., *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.

– *Desarrollo histórico de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya hasta 1841*, en “Las Juntas Generales de Vizcaya”, Zamudio, 1986, ps. 17-64.

²⁵ *Nueva Recopilación de los Fueros, Privilegios, buenos usos y costumbres, leyes y órdenes de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa*, Tolosa: 1696. [Reediciones: San Sebastián: Imprenta Provincial, 1916.– Valladolid: 1978].

²⁶ EGAÑA, D.I., *El guipuzcoano instruido en las Reales Cédulas, despachos y órdenes que ha venerado su madre la Provincia*, San Sebastián, 1780.

²⁷ LARRAMENDI, M. de, *Corografía de la Muy Noble y Muy leal Provincia de Guipúzcoa*, Edición, Introducción, Notas e Índices por J. Ignacio Tellechea Idígoras, San Sebastián: Larrun SA, 1982, XXXV-322

– *Sobre los Fueros de Guipúzcoa. Obras del Padre Larramendi*, Edición, Introducción, Notas y Apéndices por J. Ignacio Tellechea Idígoras, San Sebastián: Caja de Ahorros Municipal, 1983.

En la centuria pasada las Juntas elaboraron su propio reglamento y el de la Diputación –1851–, con las reglas de gobierno de ambas instituciones. Las dos obras historiográficas de enjundia que se producen en el siglo XIX ofrecen información sobre la asamblea guipuzcona²⁸. En los años veinte de este siglo C. de Echegaray describió de manera sintética todas las instituciones forales²⁹.

Luis Miguel Díez de Salazar y Rosa Ayerbe iniciaron en 1990 la edición de las Actas de las Juntas Generales y de la Diputación de la Provincia, utilizando los originales del fondo general del Archivo de Guipúzcoa, cuando éstos existen; y en su ausencia han recurrido a los traslados y copias coetáneas depositadas en dicho Archivo o en los Archivos municipales. Han concluído ya con los 17 tomos que corresponden al siglo XVI y Rosa Ayerbe va a continuar la tarea de publicación de las actas de la centuria siguiente.

– Alava

Situamos de nuevo en primer término los textos jurídicos del territorio³⁰.

El conocimiento de las Juntas requiere tener en cuenta la obra del historiador vitoriano Landazuri³¹. En el siglo siguiente se ocuparon de la

²⁸ GOROSABEL, P. de, *Noticia de cosas memorables de Guipúzcoa*, Tolosa, 1900.–SORALUCE Y ZUBIZARRETA, N. de, *Historia General de Guipúzcoa*, Madrid, 1866 [Reedic. Vitoria: Vda. de Egaña, 1870].

²⁹ ECHEGARAY, C. de, *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*, San Sebastián, 1924; – *Epítome de las instituciones forales de Guipúzcoa*, San Sebastián, 1925.

³⁰ *Quaderno de Leyes y Ordenanzas con que se gobierna esta muy noble y muy leal Provincia de Alava y diferentes privilegios y cédulas de Su Magestad que van puestas en el Indice (1623?)*, [Ediciones: Vitoria, 1750; J.M. Santamaría y J.C. Santoyo, Vitoria, 1978].

³¹ LANDAZURI Y ROMARATE, Joaquín Joseph de, *Historia civil de la M.N. y M.L. Provincia de Alava, deducida de autores originales y documentos auténticos. Tomo I. Comprende su antigua y moderna Geografía y el gobierno político y militar*, Vitoria: Imprenta Provincial, 1926, XLIII, 318 ps. Tomo II. *Comprende la narración histórica desde el siglo VIII hasta el actual*, Vitoria: Imprenta Provincial, 1927, 229 ps.

asamblea alavesa Ortiz de Zárate y Becerro de Bengoa³². Y ya en nuestro siglo la obra de Martínez Díez ha sido decisiva³³.

Las Juntas Generales de Alava están llevando a cabo la edición de los 99 libros encuadernados, manuscritos e impresos de que constan las actas entre 1502 y 1876, así como de la documentación manuscrita de diversas actas no comprendidas en la serie encuadernada. Los volúmenes que van apareciendo contienen un estudio introductorio sobre las características generales de la edición y de cada uno de los volúmenes, e índices de personas y de lugares. El índice de materias queda sustituido por una monumental base de datos, que puede ser única en su género, y cuyas características se explican en el estudio introductorio del primer volumen.

Hay un estudio de conjunto reciente y de valor irregular sobre las Juntas Generales, promovido por esta institución³⁴.

IV.- LAS CORTES NAVARRAS Y LAS JUNTAS GENERALES DE ALAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA

I.- LAS CORTES NAVARRAS

a.- Origen de las Cortes navarras

El origen de las Cortes navarras debe situarse en el mismo contexto que el de otras asambleas de la Europa Occidental y de la península ibérica. Hay que buscarlo en la eclosión del mundo urbano y el peso económico de los concejos, así como en la asimilación y difusión del principio medieval “quod omnes tangit, ab omnibus approbare debet”. En España pesa

³² ORTIZ DE ZARATE, R. de, *Compendio foral de la Provincia de Alava*, Bilbao, 1858. [Reedición, Vitoria: Diputación Foral de Alava, 1983].

BECERRO DE BENGEOA, R., *El libro de Alava*, Vitoria, 1877. [Reedición, Vitoria: Diputación Foral de Alava, 1983].

³³ MARTINEZ DIEZ, G., *Alava medieval*, Vitoria, 1974, 2 vols.

³⁴ VARIOS, *Juntas Generales de Alava. Pasado y presente. Iragana eta orainaldia. Arabako Biltzar Nagusia*, Coord. César González Mínguez, 3ª edic., Vitoria: Juntas Generales de Alava, 1997 (contiene trabajos de C. González Mínguez, J.R. Díaz de Durana, A. Bombín Pérez, J.M. Ortiz de Orruño y J.M. Portillo, E. Chávarri Martínez).

la preocupación por evitar la quiebra de la moneda. Y por lo que concierne a Navarra cuenta además la consolidación en el siglo XIII de los estamentos nobiliario y popular, que tienen que hacer frente a dinastías extranjeras que conocen mal las tradiciones políticas del reino. La confrontación da lugar a la intervención episódica y polémica de los estamentos en la vida pública hasta que se regulariza la presencia nobiliaria y popular en las Cortes. Éstas se perfilan y consolidan en el siglo XIV, al igual que otras muchas instituciones del reino. La asamblea asume las funciones que se describirán más adelante.

b. periodicidad

Las Juntas navarras celebraron 74 reuniones entre 1512 y 1841 –fecha de desaparición formal del Reino–. Hay que señalar sin embargo la progresiva reducción de reuniones que disminuyen a la mitad en cada uno de los siglos: 41 reuniones en el siglo XVI, 21 en el XVII, 10 en el XVIII, y 2 en el XIX. Si la Monarquía española no hubiera necesitado el donativo –la única contribución económica aceptada por la comunidad navarra y que necesariamente había de otorgarse en Cortes– puede que la asamblea navarra hubiera corrido una suerte similar a la castellana.

c. composición: los tres brazos o estamentos

– Un número variable de asistentes componían el *brazo eclesiástico* en el Medievo. En la Edad Moderna la presencia del estamento se estabiliza entre unos 10-12 asistentes. Desaparecen entonces los obispos con diócesis ubicadas en otras Monarquías, como los de Bayona y Dax, y dentro de la Monarquía española los ajenos al reino, y es el caso de los obispos de Tarazona, Calahorra o el abad de Montearagón. Hay que señalar que la inasistencia de los prelados y abades, personas de edad avanzada normalmente, ponía en peligro la constitución misma de las Cortes. La política real de cubrir los cargos eclesiásticos con personas extrañas al reino, normalmente de origen castellano, suscitaba además el problema añadido de la necesaria naturalización navarra, que se efectuaba antes de iniciarse la actividad de las Cortes. Por contra era grande el peso moral del brazo eclesiástico, que contaba con la preparación teológica y canonística de obispos y abades.

Al final de la etapa foral los liberales radicales consideraban –quizás de manera sectaria– que este estamento constituía “un escollo donde se estrellarán todos los conatos hacia las mejoras que reclaman las luces del siglo. Cinco o seis monjes son suficientes para impedir enteramente que se lleve a cabo la resolución más útil y mejor meditada”. [Mensaje a la Reina Regente de la D. liberal de Navarra, 5-III-1838].

– Plantea mayores problemas la participación del *estamento nobiliario o brazo militar*, tanto por la cuestión de quiénes son los nobles que tienen reconocida asiento en Cortes como por la asistencia efectiva de los convocados.

El reconocimiento a los nobles de asiento en Cortes es una regalía que es utilizada para premiar y distinguir: había nobles que tenían reconocimiento anterior a 1512 –e integraban la llamada “nómina antigua”–, y los de “nueva nómina”, posteriores. Y entre éstos se hallan los que adquieren un derecho de asistencia vitalicia y los títulos que lo disfrutaban a perpetuidad.

Pero al evaluar la efectividad de la asistencia hay que tener en cuenta circunstancias que limitan severamente la presencia del brazo de nobles. Entre ellas la acumulación en una sola persona de varios títulos con derecho a asiento, o la falta de requisitos legales en los beneficiarios, o sencillamente el costo económico de asistir a sesiones que se prolongan en el tiempo para aquellos que no residían en Pamplona.

Recojamos de nuevo la opinión sobre el brazo de la nobleza que emite en 1838 el radicalismo liberal, entonces entronizado en Navarra: “el brazo de la nobleza, aunque más ilustrado, más adherido a los intereses públicos y más generoso en transigir con ellos, está constreñido del todo por el eclesiástico, y el estamento del pueblo no puede adelantar un paso hacia el bien, bajo semejante sistema representativo”.

– Los reyes como expresión y en uso de la regalía, podían conceder un privilegio de asistencia a Cortes a algunas villas que dependían directamente de su jurisdicción. En efecto, determinadas villas de condición realenga (las poblaciones de señorío ya estaban representadas por sus señores-nobles) recibían de los reyes el privilegio de “villa franca” que llevaba aparejada automáticamente el asiento en Cortes. Ya es sabido que una de las notas características del origen de la institución se halla en la participación constante y regular de los representantes del cuerpo de villas francas en la curia plena. En la Edad Moderna el número de “universidades” participantes se estabilizó entre 36 y 38.

Dos notas a señalar en la representación de las buenas villas. Los apoderados municipales expresaban con mayor fidelidad los intereses, a menudo contradictorios, del conjunto del reino. Por otra parte ostentaban un apreciable grado de representatividad, dado que en muchos casos eran designados por elección directa de la comunidad vecinal, reunida en concejo abierto o batzarre. Solo en los grandes municipios la elección correspondía a los cuerpos restringidos de gobierno municipal o regimientos.

Ostentaban en general un mandato imperativo, aunque con inclusión de fórmulas amplias que permitían una flexibilidad.

d. Manifestaciones del poder de las Cortes

1.- El juramento ante las Cortes como medio de actualización del pacto constitucional del reino.

Englobábamos más arriba a Navarra en el área del sistema político pactista. La actualización periódica del convenio constitucional se produce en el momento del acceso al trono de cada nuevo monarca y de la emisión del juramento recíproco del rey y de la comunidad, estableciéndose el vínculo político entre la cabeza y el organismo político. Desde el siglo XIII son las Cortes, que representan al reino, las que recogen la promesa jurada del rey de respetar el ordenamiento constitucional navarro. El rey (el Virrey, tras la conquista) emplea en la emisión del juramento ante la asamblea una fórmula que apenas varía a lo largo de los siglos.

El juramento real contiene la promesa solemne de respetar el Derecho del reino en general y en concreto algunas disposiciones relevantes. Entre ellas una cláusula de gran valor que garantiza la nulidad de las actuaciones del rey o de sus órganos contrarias al ordenamiento jurídico navarro. “E quiero e nos plaze... que los dichos estados e pueblos de Navarra no sean tenidos de obedecer en aquéllo que era venido en contra de alguna manera, ante todo sea nulo e de ninguna eficacia y valor”³⁵.

³⁵ LACARRA, J. M^a, *El juramento de los reyes de Navarra, 1234-1329*, Madrid, 1972.

2.– Las Cortes garantizan la normativa sucesoria y los interregnos

Entre las disposiciones relevantes que los reyes se comprometen a respetar se halla la normativa sucesoria. Elaboradas de manera consuetudinaria en la Alta Edad Media, e inspirándose en principios que regían en el campo del Derecho privado, las leyes sucesorias se perfilan y afirman con la llegada de las monarquías francesas desconocedoras del Derecho pirenaico. Pues bien, son las Cortes la instancia que controla su aplicación, y las que interpretan, completan y dan forma a un ordenamiento que a veces presentaba lagunas ante situaciones imprevistas.

A partir de las Cortes de Estella de 1299, quedó estatuido que el esposo consorte de la reina gobierna por derecho de su mujer, y que en el caso de que muera la madre, el hijo de ambos hereda el reino al cumplir 21 años. Y que una vez que el hijo cumpla esa edad, en el caso de que todavía viva la reina, el marido dejará el “regnum”, si la reina y las Cortes así lo deciden. Por otra parte si la reina muere sin hijos, el marido consorte abandonará también el “regnum” con objeto de que las Cortes lo “puedan render et delivrar” a quien corresponda por “herencio legítimo”.

En nombre del reino, las Cortes son las depositarias de la legitimidad sucesoria. Se comprometen en 1328 a “goardar el regno para el legítimo heredero”, “goardar el regno para quien deva gobernar” y en adoptar las soluciones al respecto por mayoría. Es la asamblea la que toma decisiones sobre la regencia. Una práctica muy variada ilustra esta función a lo largo del Bajo Medievo, durante el período de independencia del reino.

3.– Las Cortes defienden la integridad territorial del reino

En el siglo XII se había afianzado la concepción patrimonial de reino, es decir, el concepto de “regnum Navarrae” como un conjunto indivisible de tierras pertenecientes a la dinastía. Ahora bien, es tardía la primera manifestación de defensa por las Cortes de la integridad del reino: la asamblea navarra denunció la sentencia arbitral de Bayona de 1463 que cedía a Enrique IV de Castilla la plaza de Estella y las demás villas y fortalezas de la Merindad. Aducen que el rey no tiene poder para desmembrar el reino y reclaman la devolución de las fortalezas. Sin embargo, quizás por el am-

biente propio de un reino recién conquistado, aceptaron en silencio el abandono por Carlos V de la VI Merindad, la mutilación territorial más importante de Navarra después de la conquista castellana en 1200 del Occidente del reino.

4.- La defensa de la integridad del Ordenamiento jurídico.

A lo largo de los siglos, y de modo especial a partir de la conquista e incorporación a Castilla en 1512, la práctica constitucional navarra desarrolla un conjunto de mecanismos institucionales para preservar el Ordenamiento jurídico propio del reino. En tal cometido desempeñan un papel de primer orden las Cortes y la Diputación, su órgano ejecutivo delegado. De manera escalonada, la comunidad empleaba los siguientes medios de defensa:

4.a) el derecho de sobrecarta

El reino sometía a un examen de legalidad las provisiones de todo orden que se querían hacer valer en Navarra. Después de la conquista las provisiones que venían del exterior, y singularmente de los órganos reales situados en la Corte, eran sometidos al refrendo del Consejo Real, institución claramente sujeta al control del rey. En 1692 las Cortes consiguieron que las disposiciones reales se sujetaran a la supervisión de la Diputación, su órgano delegado. Se había dado un gran paso en la participación de la comunidad en el control de la legalidad³⁶.

4.b) “obedézcase, pero no se cumpla”

Ahora bien, ¿qué ocurre con las disposiciones reales o de otra naturaleza que no se ajustan al Derecho preexistente del reino? Se les aplica la fórmula legal del “*se obedece pero no se cumple*”, y si el rey y sus órganos mantienen la voluntad de aplicación y ejecutan la provisión, se genera el *agravio*.

La fórmula precedente, conocida en Castilla pero no en la Corona de Aragón, tuvo especial relevancia en Navarra y los territorios vascos occi-

³⁶ SALCEDO, Joaquín, «Historia del derecho de sobrecarta en Navarra», en *Príncipe de Viana*, 116-117, pp. 256-263.

dentales durante la Edad Moderna. En Castilla de acuerdo con la doctrina mayoritaria –García Gallo, Lalinde Abadía, Bermejo, Villapalos, Tomás y Valiente– la denuncia de las disposiciones contrarias a Derecho tenían un efecto limitado, puesto que se suspendía la aplicación de la disposición contestada hasta tanto el monarca tuviera la oportunidad de resolver de manera definitiva. Sólo en algún caso aislado se aboga por la nulidad radical de las disposiciones del rey que conculcan o revocan lo acordado en un ordenamiento de Cortes.

Por lo que respecta a Navarra, en una práctica iniciada en el siglo XIII y seguida durante todo el Bajo Medievo, se había establecido que las contravenciones del rey debían ser reparadas. Ya se ha visto que el rey se obliga bajo juramento a hacerlo. En principio tales contravenciones eran nulas de pleno Derecho, y esta es la interpretación que asume el Virrey en el momento de la conquista. No obstante la interpretación que se pretende hacer valer posteriormente es la castellana, la de otorgar la institución del “obedézcase” un efecto meramente suspensivo.

4.c) el agravio

Si a pesar de la resistencia del reino el Virrey insiste en la aplicación de la provisión o de la medida antiforal, surge el *agravio*, que las Cortes tramitarán procedimentalmente como si fuera un proyecto de ley –un “pedimento de ley”–.

Hay un agravio general de carácter fundamental. Es la alteración del orden jerárquico de las normas, al aplicar el calificativo y el valor de leyes a disposiciones que no tengan tal condición, es decir, que no hayan sido debatidas y aprobadas por las Cortes navarras. O que tales normas secundarias, provenientes del Virrey o del Consejo Real, contravengan el contenido de la legislación de Cortes.

Existen después los agravios particulares, generados por la acción de los órganos administrativos o judiciales reales –sean centrales de la Monarquía o del reino–. Se trata de actos que afectan a derechos reconocidos por el Derecho navarro a entidades o a particulares. Entre ellos se cuenta la inobservancia del Fuero en la reserva de cargos públicos a naturales; pero lo que genera una contestación mayor es la actuación de los tribunales –no se olvide que la justicia es la regalía por excelencia–. Unas veces porque se

somete a navarros a la jurisdicción de jueces extranjeros. Otras porque se les destierra sin causa justificada, o porque se detrae una causa de un tribunal regnícola para tramitarla ante un juez extranjero.

Debe destacarse la relevancia de esta función de las Cortes. La asamblea se reúne primordialmente para *reparar los agravios*, y en principio no se abordan los demás temas hasta tanto no se reparan los mismos. Las Cortes no se disuelven, ni se solicita la convocatoria de otras nuevas hasta que sean subsanados los agravios denunciados.

5.- La capacidad legislativa

5.a) la cuestión de la competencia legislativa de las Cortes navarras

El problema del sujeto que posee la competencia legislativa —el rey o el reino, o ambos— es la relevante cuestión previa a abordar. En sentido propio parece que las Cortes navarras no legislaron durante la Edad Media, y sin embargo en hechos acaecidos en ese período se fundamenta la competencia legislativa de la asamblea. Es significativa al respecto la participación de los estamentos del reino en la avenencia entre los infanzones y Teobaldo I en 1237. Y según el Fuero General corresponde a los ricos homes o alta nobleza —las Cortes serían las sucesoras de la función de este cuerpo consultivo— participar en los “fechos granados”, y como tal se consideró en Navarra al acto de legislar o de autorizar la legislación. De hecho las Cortes participaron en el Medievo en la aprobación de los dos Amejoramientos o ampliaciones del Derecho medievales, el de Felipe III en 1330 y el de Carlos III el Noble en 1418. Se percibe que en tal aprobación comparten la competencia legislativa con el rey.

La formulación imprecisa de la competencia legislativa las Cortes en los siglos medievales explica la posición diversa de los autores respecto de su vigencia. Zuaznavar no aprecia tal capacidad³⁷. Para Lalinde la intervención en los Amejoramientos es sólo una concesión del monarca al reino para que exprese una opinión que permitiría una buena aceptación posterior de la norma. Campión considera innecesaria la actividad legislativa teniendo en cuenta la primacía de la costumbre popular y judicial como medio de creación del Derecho.

³⁷ ZUAZNAVAR FRANCIA, J.M^a, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, 3^a edic., Pamplona : Biblioteca de Derecho Foral, 1966.

La función legislativa del reino reunido en Cortes se consolida en la Edad Moderna. La asamblea comparte la competencia con el rey, y el ejercicio de legislar supone un complicado procedimiento de propuestas y de contrapropuestas, de réplicas y de contrarréplicas que manifiestan una concepción sumamente original sobre la creación del Derecho. El despliegue de la competencia legislativa se inicia en 1503 (no hay ley –dirán las Cortes–, sino es a suplicación y voluntad de los Estados), cuando todavía Navarra es un reino independiente, y se afianza tras la conquista. En las Cortes de Sangüesa se asimila “fecho granado” y ley, y se va poniendo de manifiesto la naturaleza compleja del proceso legislativo, como una estipulación entre el rey y el reino: el reino realiza el pedimento, y el rey, a través del virrey, decreta.

Durante la Edad Moderna sólo la normativa emanada de Cortes tiene la consideración estricta de leyes, los llamados *fueros* y *leyes*, también conocidos como *leyes decisivas*. De ahí que, por una exclusión querida por el reino, adolece de carácter legislativo la producción normativa que procede de los demás órganos institucionales –Virrey, Consejo Real, Visitadores eventuales...–. Las Cortes rechazaron varias compilaciones legales por la inclusión de normas que no procedían de la asamblea.

5.b) Tramitación

– Iniciativa legislativa

Correspondía a la Diputación, como órgano delegado de las Cortes y responsable de la gobernación del reino, un protagonismo muy destacado en la canalización hacia la asamblea de propuestas legislativas, ya fueran leyes o reparos de agravios. Además encaminaba hacia el sínodo los Memoriales que llegaban de los pueblos. En Navarra cualquier entidad o particular podía elevar a las Cortes sus peticiones. Y naturalmente el Rey presentaba la asamblea sus peticiones y demandas de donativos y servicios.

– Exigencia de la unanimidad de los brazos para la adopción de acuerdos

Desde el Medievo la validez de los acuerdos requiere la concurrencia de la mayoría de cada uno de los tres estamentos. Esta exigencia conlleva la cohesión y la comunicación entre los brazos, obligando al diálogo permanente

y al entendimiento de los Presidentes de los tres sectores que integran la Cortes. Es natural que la Monarquía intentara controlar a alguno de los brazos, singularmente al eclesiástico, puesto que la defección de un estamento permitía el bloqueo de resoluciones no deseadas.

– Decretación

Es éste el momento dialéctico de mayor interés del proceso, el momento del rey, y en concreto del Virrey, porque los navarros prefirieron que, para no demorar la aparición de las leyes, el lugarteniente del monarca disfrutara de la competencia de la decretación. Aspiraba el reino a que se decretara, en el caso del pedimento de leyes, con una fórmula sencilla: que “se haga como el reino lo pide”; y en el reparo de agravios que el decreto se limitara a declarar la nulidad del acto que lo provoca. El decreto virreinal venía precedido de una deliberación y dictamen del Consejo Real de Navarra.

– Publicación de las leyes

El trámite de la publicación de las leyes es otro momento significativo en la elaboración de la norma. Con arreglo al Derecho público navarro se necesitaba la conformidad de los tres brazos en cuanto a la aceptación del decreto ya firmado por el Virrey en su respuesta al pedimento del reino. Si el desacuerdo del reino con lo decretado por el Virrey era manifiesto, e insuperable la diferencia, las Cortes disponían de un último recurso: a partir de 1569 las peticiones legislativas de la asamblea, aun después de haber obtenido la sanción legal, quedaban sin efecto si no eran publicadas por las Cortes en los Cuadernos de Leyes. Es cierto que con esta medida extrema el reino no sacaba adelante el pedimento solicitado, pero tampoco el Virrey hacía valer su voluntad contraria a los deseos de la comunidad.

6.– El donativo o servicio y el servicio de gente de guerra

El pedido real medieval se institucionaliza en el siglo XIV, singularmente en cuanto a su voluntariedad y a la tramitación como ley. El rey carece en Navarra de la facultad de imposición directa sobre el reino y su ini-

ciativa se limita a la petición de fondos. Las Cortes tratan la petición como un objeto legislativo, sujeto por tanto a todos los avatares que sufre la voluntad del reino en el proceso de creación de normas.

De la condición de ley del pedido derivan sus características definitorias, es decir, la voluntariedad, la falta de una periodicidad regular y la libertad de las Cortes para fijar el importe definitivo de la petición real.

Merece subrayarse la relación o correlación existente entre el pedido y el número de Cortes celebradas. El reino estaba interesado en la celebración de Cortes para exponer los agravios sufridos y obtener la reparación de los mismos, y no tanto en la celebración para conceder nuevos servicios, sobre todo si todavía estaban pendientes de pago los ya concedidos. La posición del rey era la contraria: en principio no urgía la reparación de agravios pero sí en muchas ocasiones recibir fondos. En ese marco contradictorio se situaba la prerrogativa regia de autorización de Cortes. La dependencia de la autorización real para reunirse –requisito común a otras Cortes– era el punto más débil de la asamblea navarra.

2.– *LAS JUNTAS GENERALES DE ALAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA*

a.– Orígen de las Juntas Generales de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa

En el comienzo mismo del siglo XIII Alfonso VIII de Castilla conquista la Vasconia Occidental desgajándola del Reino de Navarra. A los rasgos socio-culturales que dan cierta homogeneidad a los territorios que hoy son Alava, Guipúzcoa y Vizcaya hay que sumar la existencia de un Derecho consuetudinario de fondo común, “né –como ha dicho M. Lafourcade– du peuple qui l'a élaboré a partir de ses tendances profondes et de ses besoins”.

Por lo que concierne a las asambleas políticas, cabe distinguir un “orden antiguo”, mal conocido, y las Juntas tal como se concretan en el Bajo Medievo. La evolución tiene notas distintivas en cada uno de los territorios de la Vasconia Occidental. Pero es obvio que en el tránsito a la nueva realidad institucional bajomedieval hay dos factores que en todos los lugares van a desempeñar un papel relevante. En primer lugar la creación de suje-

tos políticos nuevos tras la aparición de los núcleos urbanos privilegiados o villas. Su importancia será decisiva en la formación de Guipúzcoa, muy importante en Alava, y menos significativa en Vizcaya. Y después un elemento ambiental distorsionador que dificultaba la coexistencia y el desarrollo de las villas y requería la articulación de todos para eliminarlo. Es la llamada lucha de bandos que asola el territorio de Vasconia entre finales del siglo XIII y la segunda mitad del siglo XV.

La lucha por la superación de los enfrentamientos civiles será decisiva en la conformación de las Juntas y aun de los territorios vascos como entidades políticas.

– Vizcaya

Es notoria la continuidad del orden antiguo en Vizcaya, formación que resulta de la confluencia bajomedieval en una unidad superior de diversas tierras autónomas. Las Juntas aparecen en cada una de las entidades territoriales menores. Existen en el siglo XI en la Vizcaya nuclear –y posiblemente en las Merindades en que ésta se halla dividida– y en el Duranguesado. Están documentadas después las asambleas de las Encartaciones, y cuando nace un cuarto cuerpo, el de las 21 villas, también dispondrá de Juntas privativas. Como coronación del sistema hay por último una Junta General del conjunto de los territorios o bloques. De sus funciones nos ocuparemos más adelante.

En Vizcaya llegó a crearse una Hermandad dotada de jurisdicción especial para la represión de la lucha de bandos, si bien tuvo una importancia secundaria frente a la organización ordinaria de la comunidad. Pero debemos apuntar a un hecho significativo: la Junta General de todo el Señorío de Vizcaya pasó de ser una asamblea antigua, universal y multitudinaria, en la que participaban todos los vizcainos, a una Junta representativa de entidades municipales o territoriales, aunque pueda acudir a la misma cualquier vizcaino con voz pero sin voto. La Junta General se integra con los pequeños municipios rurales de la Vizcaya nuclear o central, que tienen un peso preponderante en la asamblea, y los representantes de las 21 villas. Están también representados los dos bloques territoriales periféricos, las Encartaciones y el Duranguesado.

– Alava

En Alava se documenta una Antigua Cofradía del territorio que pervive hasta bien entrada la Baja Edad Media. La organización podía tener un carácter similar a la vizcaína o a otras del Occidente vasco: se trata de una formación que elige a un señor jurisdiccional, y en la que la comunidad se organiza en torno a una asamblea de asistencia universal. El crecimiento desmesurado en los siglos XIII y XIV de los municipios de Vitoria y Salvatierra en detrimento de la Cofradía provoca la crisis de la institución, que, para salvar lo que se puede, pacta con el rey en 1332 la incorporación al realengo. Los alaveses hablan de la terminación de la organización antigua del territorio como de un pacto de “voluntaria entrega”.

El impulso para una nueva organización de la tierra alavesa surge de nuevo en los comienzos del siglo XV propiciada por los villazgos más importantes implicados en la creación de una Hermandad. Tratan de superar la inestabilidad provocada por la lucha de bandos. En 1417, y en 1457-58 y 1463, Alava perfecciona el instrumento legal para el buen funcionamiento de la Hermandad, utilizando la herramienta de la Junta General para el despegue institucional del territorio. A la jurisdicción criminal inicial de la Hermandad se va sumando competencias electivas, civiles, administrativas, legislativas. Alava es fundamentalmente el resultado de la actividad de la Junta General.

– Guipúzcoa

No sabemos nada de una organización general de la “terra” guipuzcoana con anterioridad a la creación de villazgos. Las comarcas o valles se constituyen en “universidades”, donde es posible que funcionaran batzarrs o el biltzar, institución muy similar al “conventus publicus vicinorum” acreditado en otros lugares de la península.

La “terra” guipuzcoana, que se municipaliza ampliamente a partir de la incorporación a Castilla, inicia su organización en el siglo XIV, de la mano probablemente de la realeza. Se crea entonces la Hermandad. La comunidad que habita el solar guipuzcoano se cuece en la salsa de los bandos y las villas promueven el perfeccionamiento de la Hermandad con la redacción de ordenanzas en 1375 y 1379, y singularmente con las que se aprueban en 1397

en la Junta General de Guetaria. Esta última fecha es un verdadero hito en el desarrollo de Guipúzcoa. Subsiste sin embargo el azote de la lucha hermandina, y nuevas Ordenanzas en 1457 y 1463 conforman decisivamente el régimen guipuzcoano, singularmente en lo que concierne al papel central que desempeñarán las Juntas Generales en su evolución.

b.— Composición

Un rasgo característico de las Juntas Generales de los tres territorios será la representación de entidades locales o territoriales en las mismas. No son instituciones de representación estamental. Los asistentes reciben los poderes de las anteiglesias o de las villas en Vizcaya, de las villas y alcaldías en Guipúzcoa, y de las villas y hermandades menores en Alava. Está prohibida la asistencia de los eclesiásticos o de los nobles como tales.

Este rasgo confiere a las Juntas Generales una capacidad de adaptación mayor que la de las Cortes navarras cuando sobrevenga el régimen constitucional.

c.— Convocatoria

No eran necesarias las convocatorias en Alava para la reunión de las dos Juntas ordinarias anuales. En Vizcaya era el Corregidor real el que expedía los mandamientos convocatorios y a partir del siglo XVIII la Diputación, retornando en la centuria siguiente la competencia al Corregidor. La Monarquía podía influir por tanto en la convocatoria de la sesión o sesiones anuales.

d.— Competencias

1) Elección del Ejecutivo o Diputación

Tocaba a la Diputación la elección del órgano ejecutivo derivado de las Juntas Generales. Los dos Diputados generales eran elegidos en Vizcaya por electores designados previamente por insaculación de los nombres de los apoderados pertenecientes a cada uno de los bandos a que de adscribían los municipios vizcaínos. El Diputado era en Alava una autoridad

unipersonal, y era elegido por la mayoría de los siete electorales correspondientes a las circunscripciones electorales –las “cuadrillas”– en que se dividía la Provincia

2) La competencia legislativa

Sería muy difícil dilucidar si las facultades normativas que ejercen las Juntas Generales de Vasconia Occidental tienen carácter formalmente legislativo. En todo caso es muy importante el papel que desempeñan en la recogida por escrito del Derecho consuetudinario o en las recopilaciones de los Fueros.

En Vizcaya todos sus cuerpos de Derecho (los de 1342, 1394, 1352 y 1526) fueron creados en el seno de la Junta General, redactadas por comisiones salidas de la misma y debatidas y aprobadas en el pleno de la asamblea. Ciertamente, como en otros ámbitos pactistas, media la confirmación final del rey. Pero en 1452, después que los congregados ratificaran el texto al grito de “vala, vala”, acordaron la entrada inmediata en vigor del Fuero aunque se produjera la oposición real. La normativa ordinaria se iba produciendo en todas las Juntas anuales.

La actividad decisoria de las Juntas recaía sobre las materias más diversas: nombramiento de cargos y de agentes públicos, reparto de las cargas financieras que asume el territorio, caminos y puentes, salubridad, policía y seguridad públicas, cuidado de archivos, instrucción pública, beneficencia, fomento de la agricultura y ganadería, y en general las cuestiones más variopintas referentes a la gestión de los problemas colectivos.

3) protección de la nobleza universal y la libertad de comercio

Interesaba a las Juntas cuidar del mantenimiento del estatuto de hidalguía que poseía la mayoría de la población, singularmente en Vizcaya y Guipúzcoa, evitando que no se alterara el equilibrio interior con avencindamientos masivos que pusiera en peligro la nobleza universal. Intentaban preservar la libertad de comercio, otra de las grandes instituciones de la foralidad, evitando la intromisión de la policía fiscal de la Monarquía y procurando el mantenimiento en los puntos habituales.

4) donativos económicos y militares

La exención impositiva y militar, afianzada en la Edad Moderna se complementaba con las aportaciones voluntarias a la Corona de servicios dinerarios y militares. Atendían y deliberaban las Juntas sobre las peticiones de recursos económicos y de hombres cursados por la Monarquía. Mantuvieron siempre el carácter voluntario de cualquier entrega –de ahí la calificación de “donativo”–.

5) el pase foral

En los tres territorios forales se llegó a aplicar algo que en Vizcaya estaba proclamado ya en 1452: “otro sí, cualquier carta que el Señor de Vizcaya diere contra Fuero de Vizcaya que sea obedecida y no cumplida”. Este importante mecanismo de control de legalidad fué aplicado durante toda la Edad Moderna e incluso Contemporánea, con mayor o menor vigor en función del peso del absolutismo monárquico.

V.– CRISIS DE LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS VASCAS

1. PROBLEMAS EXTERNOS E INTERNOS DE LA FORALIDAD

La crisis de las Cortes y de las Juntas Generales hay que situarla obviamente en un contexto de crisis más amplio, el del conjunto de la foralidad. Es un proceso largo en el tiempo: larvado a lo largo del siglo XVIII –hay sin embargo en la centuria brotes de episodios preocupantes–, y manifiesto y crudo en las primeras décadas del siglo siguiente. Mientras el sistema está en vigor, afecta a diversos ámbitos de las instituciones. Preocupa a la Monarquía la exención impositiva y militar de los vascos. Pero hay que cargar el acento en la cuestión de la libertad de comercio y las aduanas por el efecto que provocan de división interior de la comunidad, especialmente patente en Navarra.

La condición exenta de las cuatro provincias molesta a los órganos centrales de gobierno de la Monarquía. A los intentos infructuosos de llevar las aduanas a las fronteras exteriores, que produjeron la primera gran conmoción del país entre 1717 y 1722, se sucede la réplica madrileña de

aplicar a los productos vascos trato fiscal de extranjería en los aranceles de 1778, suscitando con ello la reacción interior de los sectores afectados. La medida produce la primera gran división social en Navarra: las Cortes, por un margen muy estrecho, deciden el 21 de enero de 1781 mantener las Aduanas. En el período constitucional de 1828-1823 las Aduanas del Ebro fueron suprimidas, permitiendo apercibirse a los cosecheros navarros de la Ribera de los beneficios que acarreama la unificación del mercado estatal. De ahí que en las Cortes navarras de 1838-29 se replantea el tema de las Aduanas. Por primera aprueban el traslado, si bien a modo de prueba temporal –durante seis años–. El Gobierno Central no aceptó tal restricción y el traslado no se produjo. Pero quedó de manifiesto que un sector muy importante de la sociedad navarra estaba por la desaparición de las Aduanas, y algo similar ocurrió con un influyente sector de la ciudad de San Sebastián.

Por otro lado la Desamortización acordada por el Gobierno de Madrid generó intereses sociales, singularmente en Navarra, que posiblemente se verían afectados de replantearse la cuestión en el ámbito de unas Cortes propias. Estaban por otra parte los titulares de la cuantiosa Deuda Pública contraída por el pequeño reino en las últimas décadas de agitación bélica, que querían garantías de pago que sólo podía ofrecerlas el Estado. Hay por tanto en Navarra una concurrencia objetiva de varios sectores sociales, que cuestionan el mantenimiento de la foralidad. Pesaban más los intereses de clase y de lobby que el mantenimiento de la personalidad del reino. En Guipúzcoa los partidarios de la abolición de la foralidad son menos, localizados en San Sebastián, y en Bilbao hay individualidades.

En lo que se refiere al estado de opinión vigente en la Corte de Madrid, la que influía en la política de la Monarquía, valdría como muestra representativa los puntos de vista de los que se hace eco Canga Argüelles en 1834 en su Diccionario de Hacienda. Tras aludir a la exención impositiva y militar y al sistema de donativo propio de los territorios vascos, califica de “monstruoso” el sistema foral, que hace “de las referidas provincias una nación extraña dentro de España”, un “resto vergonzoso de las ideas de los siglos férreos de la dominación feudal”. Rechaza la posición autóctona de considerar los fueros como expresión de la voluntad popular, no modificables unilateralmente. Para el erudito asturiano son meros privilegios que el monarca antes y ahora el Estado constitucional pueden abolir.

2. LAS ASAMBLEAS VASCAS EN LAS CONSTITUCIONES DE BAYONA Y DE CÁDIZ

La Junta convocada por Napoleón para aprobar la Constitución de Bayona fue la primera y única ocasión en que un momento constituyente estatal los vascos tuvieron la oportunidad de plantear de manera oficial –es decir, expresando el parecer de sus autoridades propias– el tema de los Fueros y de las asambleas forales.

Vasconia fue ocupada de manera pacífica por los ejércitos de Napoleón en 1807 y 1808. La evolución posterior de los acontecimientos trastocó la tranquilidad inicial que no se había dado en otros lugares de la Monarquía. Los cuatro territorios vascos enviaron representantes designados por las instituciones forales a la Junta de españoles que se celebró en Bayona el 20 de junio de 1808. De hecho se produjeron coincidencias importantes en las alegaciones presentadas al emperador. Se ponía en ellos de manifiesto que el Estado constitucional que establecía Napoleón en España no tenía en cuenta el carácter pactado de la vinculación de los territorios vascos con la Monarquía, y que la nueva Constitución otorgada derogaba la Constitución histórica de tales territorios.

El Estatuto de Bayona concebido para el conjunto de España, al poner en entredicho la foralidad, afectaba de lleno a la supervivencia de las asambleas políticas vascas. El representante navarro indicaba que el emperador derogaba “la mencionada Constitución navarra, no distinguiéndola en la generalidad de las demás provincias, ni reconociéndose sus Cortes particulares”. Pedían a Napoleón que, dado que la convocatoria de Cortes era en Navarra una prerrogativa regia, se convocara a las Cortes del Reino para tratar del tema. Los guipuzcoanos argüían que ellos no tomaban parte en las Cortes de Castilla, por lo que no debía atribuirse a Guipúzcoa lugar y voto en las Cortes españolas. La nueva Constitución española no debía afectar a la particular de la Provincia. El representante vizcaino alegó que el Señorío vivía separado “del Gobierno general de España, con Constitución y leyes propias... sin confusión alguna”. La Constitución vizcaína debía ser conservada, y el emperador declarar que ésta no quedaba derogada por la general que se daba en España. Algo similar se razonaba en Alava. El artículo 44 del Estatuto de Bayona es la respuesta del emperador a las pretensiones vascas.

La validez de la representación de los territorios en la asamblea gaitana es mucho más discutible, puesto que al estar el país sujeto a un gobierno militar napoleónico –los Gobiernos de Navarra y de Vizcaya–, los diputados representaban a la colonia de autóctonos en aquella plaza mercantil. Los constituyentes y el texto constitucional de Cádiz de 1812 ignoraron olímpicamente los Fueros y las asambleas vascas. Y a medida que los territorios vascos eran recuperados por el ejército aliado, se iba jurando la Constitución, e instituyendo nuevas autoridades ordinarias, no forales. La vuelta de Fernando VII supuso la restauración de la foralidad.

3.– MANTENIMIENTO DE LA FORALIDAD DESPUÉS DE 1814

Las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya continuaron la acostumbrada actividad pública, y las Cortes navarras se reúnen en 1817-18. Se afanan estos últimos en la reparación de agravios, derogando más de 100 disposiciones reales contrarias a Fuero que se habían aplicado en las últimas décadas. Y acometen por otra parte una tarea de modernización institucional, que habla alto en favor de la capacidad de adaptación a los nuevos tiempos de la multiseccular asamblea política navarra.

El trienio constitucional de entre 1820-23 trae de nuevo la derogación de las instituciones forales, incluidas las Aduanas. Con la restauración del absolutismo real en 1823 llega el restablecimiento de la foralidad, si bien en un clima de creciente hostilidad hacia los sistemas de autogobierno de los vascos. El poder central adopta medidas de signo antiforal (implantación de Comisiones militares y de la Policía –1824–, disposiciones sobre importaciones –1825–, anulación del derecho de sobre-carta y del pase foral...). No obstante subsisten las Juntas Generales, y Navarra reúne de nuevo Cortes en septiembre de 1828. Hay reparación de agravios –derogación de 15 leyes antiforales–, y se adoptan resoluciones en materia económica, universitaria, etc. Una vez más las Cortes mostraban no ser un cuerpo obsoleto incapaz de afrontar el cambio social; pero ya no se presentaron u ofrecieron nuevas oportunidades. Su ciclo histórico había concluído.

4.- GUERRA CARLISTA Y FUEROS. POSTURAS ANTE LA REFORMA DE LOS FUEROS

La I Guerra Carlista pudiera haberse librado de concomitancias dinásticas en Navarra de haberse convocado las Cortes, tal como lo solicitó la Diputación cuando en noviembre de 1832 se solicitó que se pronunciara sobre la legitimidad de la sucesión de la hija de Fernando VII. Madrid, reacio a reconocer a las Cortes navarras como instancia decisoria en esta materia, no autorizó la convocatoria. Y sin embargo, con arreglo a las leyes sucesorias navarras, en desuso tras la conquista del reino en 1512, Isabel II tenía mejor derecho que el pretendiente carlista.

Era también difícil de eludir la cuestión foral, pues un sector amplio del país había sufrido la experiencia negativa del trato constitucional aplicado a la foralidad, tanto en la etapa gaditana como durante el Trienio Constitucional. Se había podido comprobar que el régimen común constitucional suponía la supresión de la libertad de comercio y el encarecimiento de los artículos de consumo, implicaba el servicio militar, una carga impositiva mayor, la venta de comunales...

El tema foral constituye en todo caso una cuestión central a medida que avanza la guerra. En el vínculo estrecho que se establece entre terminación de la contienda y resolución del problema foral, se van a manifestar dos, e incluso tres posturas.

– Están en primer lugar los abolicionistas, inspirados por motivaciones diversas. En Madrid se suspira por la unidad del Estado, aspiración antigua reforzada ahora por la necesidad de aplicar los dogmas liberales de la soberanía popular encarnada en un único Parlamento y de la unidad de los poderes. En Vasconia se hacían eco de tales planteamientos los liberales radicales doctrinarios, con alguna audiencia en Bilbao, fuertes en San Sebastián, y en el poder en Navarra –ocupaban la Diputación desde 1836–. Temen el mantenimiento íntegro del sistema. Por lo que respecta al último territorio citado, la Diputación –que expresa el punto de vista de los sectores abolicionistas que se mencionaban más arriba–, se alarma ante una posible transacción foral que pondría fin a la guerra, y se siente obligada a advertir al Gobierno de Madrid que las Cortes navarras restringían el poder del rey en tres puntos fundamentales: “la imposición de contribuciones, el establecimiento de las leyes y la declaración de guerra y paz. Nada de esto puede hacer el Rey sin acuerdo de las Cortes”.

– A favor del mantenimiento de la foralidad se manifestaba el Informe de Lord John Hay en 1839, y singularmente el Carlismo en la última fase de la guerra. ¿Convicción foral o temor de sus líderes el debilitamiento de su campo si cundía una propuesta gubernamental de respeto de los Fueros? En las Bases de restauración foral publicadas en 1838 los carlistas se comprometieron a respetar íntegramente los Fueros de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y detallan en el articulado de las Bases la restauración de la personalidad institucional de Navarra, retro trayéndola al momento anterior a la conquista de 1512. Por lo que se refiere a las Cortes navarras el Pretendiente carlista se compromete a reformar “la representación nacional en la forma que las Cortes acordaren, reunidas según el Estado antiguo; pero a votación nominal y no por estamentos y a pluralidad absoluta de votos”. Es decir, se propone el acto revolucionario de transformar unas Cortes del Antiguo Régimen en unas Cortes no estamentales basadas en la representación popular.

– La posición de los liberales moderados hay que situarla en el centro. Desean el mantenimiento de los Fueros, pero son conscientes de que la relación de fuerzas entre el Estado y los territorios vascos no permite su conservación completa, y que la imposición del Estado constitucional unitario es ineluctable. Habrá que aceptar la Constitución estatal y procurar una aplicación flexible de la misma en Vasconia a través de una negociación hábil que salve lo salvable. Era una postura posibilista que contaba con amplio respaldo: tenía en su favor la relativa interlocución de los liberales vascos con los liberales moderados que gobernaron en Madrid a partir del golpe de Narváez.

5.– *EL FINAL FORMAL DE LAS CORTES NAVARRAS EN 1841*

Una vez promulgada la Ley que crea el marco de la Reforma, la de 25 de octubre de 1839, los negociadores navarros se abstuvieron de plantear la supervivencia de las Cortes. Al fin y al cabo los negociadores no procedían de la asamblea navarra ni tenían que dar cuenta a la misma de los resultados de la negociación. Y es que el protagonismo de las Cortes y de una Diputación foral salida de las mismas era imposible, puesto que el Gobierno de Madrid contaba con la prerrogativa de la convocatoria, y no era lógico que arriesgaran la ejecución de su plan de reforma permitiendo la constitución de un interlocutor poco fiable. La Diputación navarra que iba

a negociar la reforma procedía de unas elecciones ordinarias en las que por obvias razones políticas tuvieron escasa participación los defensores estrictos de los Fueros.

¿Cómo llevaron a cabo la negociación los representantes de la Diputación navarra? El Ministro Cortina felicitaba a los comisionados en el Preámbulo de la norma provisional que materializaba la negociación: ponderaba “su vivo deseo de identificarse con la nación de la que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes; jamás han insistido en lo que se les manifestaba era opuesto al principio de la unidad, y en todo caso han demostrado de un modo inequívoco su españolismo”. Y mirando al tendido en el que debían negociar los comisionados forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya añadirá que hacía votos “porque su [la de los navarros] noble, franca y leal conducta sea imitada”.

Navarra había sacado en limpio un Convenio Económico, directamente relacionado en su planteamiento inicial con la garantía estatal del pago a los acreedores de la Deuda contraída, el Derecho Civil, y determinadas competencias de la Diputación y de los Ayuntamientos. Perdía Cortes, Diputación derivada de las mismas, Virrey, Administración de Justicia –Consejo Real–, libertad de comercio y Aduanas... Las Diputaciones Forales de Vasconia Occidental, y por supuesto muchos navarros, entendieron que aquélla era una reforma llevada a cabo por comisionados de legitimidad dudosa y que habían defendido mal los intereses autonómicos de Navarra.

6.– MANTENIMIENTO Y FINAL DE LAS JUNTAS GENERALES DE ALAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA EN 1876

Las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya fueron restablecidas tras la aprobación de la Ley de 25 de octubre de 1839, y quedaron compuestas casi en exclusiva por fueristas convencidos, dispuestos a defender el sistema en la negociación que se avecinaba. Disueltas por Espartero dos años más tarde, tras la implicación de las mismas en el pronunciamiento de O'Donnell, fueron restablecidas por el moderado Narváez en 1844.

Tras la Reforma navarra las posibilidades de negociación de una reforma satisfactoria de las instituciones de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya habían quedado muy mermadas. Las Juntas Generales exigían la restitución

previa de las instituciones abolidas por Espartero para entrar a negociar, y poco podían hacer unas Diputaciones bien conscientes de lo que se podía obtener en Madrid. Los diversos intentos de reforma naufragaron ante lo irreconciliable de las dos posturas: la presión fuerista de las Juntas Generales obligaba a los comisionados vascos a defender la devolución de lo suprimido y, en todo caso, al mantenimiento de un elevado techo autonómico; y el Gobierno Central sólo está dispuesto a conceder lo que se había reconocido a Navarra. Así y todo las Juntas Generales y el resto foral (Ayuntamientos forales, exención militar e impositiva) subsistieron en Vasconia Occidental hasta la terminación de la última guerra carlista en 1876.

El final de las Juntas Generales estaba anunciado en la convocatoria a negociar efectuada por Cánovas en abril de 1876. Recordaba el Primer Ministro en su llamamiento que la guerra civil había concluido en Vasconia sin pactos ni concesiones, que el Estado había realizado un enorme sacrificio en hombres y dinero, y que la opinión pública española e internacional abogaba por la coronación de la unidad española. Por otra parte la guerra misma había situado a las instituciones en situación de excepción. La Ley que elabora Cánovas, la de 21 de julio de ese año, establece el servicio militar y en principio la obligación de contribuir de la misma manera que las demás provincias. Nada decía del futuro de las Juntas Generales, pero a la hora de señalar el marco de negociación, invoca expresamente las leyes abolicionarias de Juntas Generales y Diputaciones Forales (Ley de 19-IX-1837; de 16-VIII-1841 y 29-IX-1841). Realmente tal negociación no se llevó a cabo. Y en distintos momentos de los años 1876 y 1877 fué disolviendo las Juntas constituídas que no se estaban plegando a la imposición de tributos y en general a la aplicación de la Ley de 21 de julio.

Habían desaparecido las asambleas multiseculares de los territorios vascos de Occidente.

À PRES LE COLLOQUE DE BILBAO: QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE THÈME: PYRÉNÉES

Michel Péronnet
Université de Montpellier III

La représentation symbolique de la chaîne des Pyrénées pourrait être le médaillon de l'Arc de Triomphe du Peyrou à Montpellier sur lequel un vieillard digne, Océan, se rapproche d'une fraîche jeune femme, Méditerranée. Simple variation sur un genre grammatical, du masculin, Océan, au féminin, Méditerranée, le médaillon prend pourtant figure de symbole entre un monde puissant, sage, tranquille et de raison, et un monde plus fragile, plus impulsif et plus agité de passion. Sur ce médaillon du Peyrou, le trait d'union est la voie d'eau, la Garonne et le canal du Midi mais plus au sud le trait d'union est la solide chaîne de montagne qui baigne ses pieds dans l'océan et la Méditerranée. Une unité topographique, géologique, climatique, phytographique, diversement exploitée par l'homme du piedmont au haut mont: le seul espace non exploité est celui qui est abandonné aux pics vertigineux et aux neiges "éternelles". Les hommes se sont longtemps unis dans la montagne, peut être contre la montagne. Un élément de différenciation très fort est apparu quand la ligne de crête est devenue frontière au temps des Habsbourgs et des Valois, un instant atténué quand la dynastie des Bourbons régnait à Madrid et à Paris. La ligne devient de plus en plus nette entre deux pays souverains, l'un devenant peu à peu républicain par la mise en application des principes de la révolution française, l'autre

restant monarchique et Bourbon à travers les querelles de la monarchie successive, héréditaire et dynastique.

Le témoignage des géographes du XVIII^e siècle est loin d'être négligeable et une histoire de l'écriture de la géographie est souvent une approche significative. Le *Nouveau théâtre du Monde* se présente comme un fort volume in-folio de plus d'un millier de pages; on le sait rédigé par Davity à la fin du XVI^e pour les élèves du collège de Tournon et il est constamment révisé et réédité pendant le XVII^e siècle: il est l'exemple même de cette géographie de cabinet faite de la collecte de toutes les informations sur: ... "*Les estats, les empires, royaumes et principautés... La véritable description des pays, moeurs des peuples, forces, richesses, gouvernement, religion, princes, magistrats et souverains... selon que le tout existe maintenant...*". La collecte d'informations est effectuée dans l'actualité et le tri de ces informations est commandé par le même critère de contemporanéité: cette contemporanéité va si loin que le titre retient le critère des "*changements qui sont arrivés à l'occasion des dernières guerres*". L'édition utilisée étant celle de 1655 on notera que "*les dernières guerres*" concernent les événements survenus pendant la guerre dite de trente ans qui a touché toute l'Europe. A cette description des institutions et des espaces institutionnels le géographe du temps ajoute d'autres informations sur "*l'institution de toutes les religions, compagnies régulières, couvents, ordres, séminaires et sociétés tant de l'un que de l'autre sexe, avec quels voeux, en quels temps, sous quels papes, monarques, républiques et souverainetés elles ont commencé et fleuri jusqu'à présent... l'origine des ordres militaires et de chevalerie de la chrétienté... Sous quels empereurs rois et souverains, ils ont été établis et continué dans les états jusqu'à présent*".

Dans le Discours du royaume de France la description comprend "*le Comté de Bigorre, entre Béarn et Comminges*", puis le "*pays de Labourd et Bayonne... la Biscaye royale et la Biscaye Navarraise... la Basse-Navarre...*". L'essentiel des informations réunies sur les institutions de ces pays pyrénéens portent sur le Béarn et sur les Etats de Béarn: "... *qui se réunissent tous les ans, sans la permission du seigneur... font le département de la donation qu'ils lui font annuellement... les états sont très observateurs de leurs lois, fois et coutumes... et ne souffrent pas volontiers que le seigneur même s'en dispense*". La "réunion" du Béarn au royaume de France fait l'objet de longs passages qui fournissent un bon exemple pour l'ana-

lyse des rapports entre la religion et le pouvoir souverain. La reine Jeanne d'Albret en *"1569 ordonne de chasser tous les prêtres, d'abolir le sacrifice de la messe, d'abolir le carême et les jeûnes..."*. L'auteur souligne *"Le Béarn se retire de la créance commune de l'église, sous prétexte de liberté"*. Le géographe passe ensuite à l'analyse de l'édit de Fontainebleau (1599) qui permet le retour du catholicisme en Béarn: les ecclésiastiques sont rétablis, leurs biens restitués et le culte est partout permis. Les difficultés d'application de l'édit décide le roi à se rendre en Béarn. Il entre à Pau le 9 octobre 1620, fait dire une messe, suit une procession et ordonne de faire venir des pères jésuites à Pau pour faire pièce aux professeurs de l'académie d'Orthez. Ainsi le Béarn est réuni à la couronne de France et de Navarre par *"le seigneur souverain de Béarn"*.

Le *discours du royaume d'Espagne* qui se déroule de la page 216 à la page 270 fournit aussi des informations précises sur les formations souveraines établies dans la péninsule Ibérique. Les territoires placés sous la souveraineté de celui que l'auteur nomme déjà *Roi d'Espagne* sont répartis entre deux royaumes: *"Arragon et Castille"*. A propos de la *"Catalogne"*, comme de l'*"Arragon"*, l'auteur précise qu'un contrat lie le roi à ses peuples et que la garantie de l'exécution du contrat est la résistance du peuple. Il développe, à propos de l'affaire Perez, parfaitement analysée, la résistance du *justicia* d'Aragon contre Philippe II qui a rompu le contrat en 1581. A propos de la Catalogne, il évoque la faveur religieuse catholique romaine autour du *"Mont Serrat"*, lieu *"d'incroyables dévotions... à l'entour duquel lieu sur les montagnes il y a trente ermitages..."* *"Au royaume de Castille, Davity rattaché... "la Biscaye et le royaume de Navarre..."*. En ce qui concerne le royaume de Navarre *"usurpé sur les rois de Navarre... il appartient de droit au Roi de France... et se divise en six provinces que les habitants nomment merindales..."*. L'auteur ensuite sans plus d'informations signale que *"Alava, Guipuzcoa, Biscaye sont assujettis au royaume de Castille"*.

Les géographes ultérieurs au XVIII^e siècle et au XIX^e siècle ont une image beaucoup plus précise de la chaîne des Pyrénées d'une part et de sa fonction de frontière entre deux grandes souverainetés, d'autre part. *Le Traité de géographie moderne à l'usage des collèges et pensions* de 1768 précise que l'Espagne *"est un royaume héréditaire même aux filles"* et seconde caractéristique: *"que la religion catholique est la seule que l'on souffre dans ce royaume..."*. Chacune des formations souveraines est énumérée avec l'évêché dont elle dépend: *"III, de la Biscaye... a pour évêché"*

Bilbao...” et ...“*IV Du royaume de Navarre... qui se divise maintenant entre France et Espagne et qui formait autrefois un seul royaume... usurpé par Ferdinand d'Aragon sur Jean d'Albret, grand-père du feu roi Henri...*”. Le même traitement est réservé au royaume d'Aragon et à la Catalogne dénommée “*principat*” (principauté). Le Roussillon compte tenu de la date est traité avec le royaume de France.

La *méthode abrégée pour apprendre la géographie* retient les mêmes informations mais précise que le royaume d'Espagne est “*séparé de la France par la montagne des Pyrénées... et est “composé de 13 provinces qui ont presque toutes porté le titre de royaume”*. Il y a lieu de retenir l'usage du terme de province pour désigner les grandes formations politiques quelques fois souveraines qui entrent dans la formation d'un royaume placé sous une souveraineté unique.

Les *Géographies Universelles* ou les *Dictionnaires géographiques* postérieurs à l'époque de la révolution française apportent de nouveaux enseignements. Le *Dictionnaire géographique* de Vosgien, publié en 1808 apporte des précisions intéressantes à l'article “*Pyrénées: Grande chaîne de montagne ... sépare la France de l'Espagne ... depuis la Méditerranée jusqu'à l'Océan... on donne différents noms selon les lieux auxquels elles sont contigues...*”. Le *Dictionnaire* de Vosgien a recueilli l'héritage des voyageurs, des escaladeurs, des minéralogistes, des naturalistes qui ont reconnu et exploré la chaîne depuis le milieu du XVIII^e siècle. Ce *Dictionnaire* bénéficie aussi, dans ses planches, de l'effort des cartographes pour donner des informations de plus en plus précises. Les géographes du temps sous l'influence de l'esprit du siècle ont esquissé les grands traits d'une théorie de la géographie physique s'organisant en bassins fluviaux séparés par des chaînes de montagne. On doit à Buache cette systématisation de la géographie. La nouvelle géographie prend aussi en compte la nouvelle histoire et indique, du côté français, le nouveau découpage administratif de la France. Les Basses-Pyrénées sont un département constitué autour du Béarn et de la Navarre avec pour chef lieu Pau. Les Hautes-Pyrénées sont composées de Bigorre et des Quatre-Vallées et ont Tarbes comme chef lieu. Les Pyrénées-Orientales avec Perpignan sont formées de l'ancien Roussillon. Un seul département ne porte pas en son nom la référence Pyrénées bien que contenant dans ses limites une partie de la chaîne: il s'agit de l'Ariège “*formé des ci-devant comté de Foix et de Couserans*”. Pour une des dernières fois, les petits pays d'états Pyrénéens conservent une identi-

té. Peu à peu, en quelques années, ils s'effaceront du souvenir et de l'identification.

La découverte des Pyrénées, de la complexité topographique à la complexité humaine, est l'oeuvre du XVIII^e siècle. La chaîne est explorée, les pics gravis, des cartes dressées, des enquêtes menées. Les résultats de ces enquêtes sont portés à la connaissance de la république des lettres par la presse française comme le *Journal de l'Agriculture* qui publie en 1774 un mémoire sur la Vallée d'Aspe “... *les habitants sont attachés à la terre natale... ils aiment leur foyer: ils n'ont ni seigneurs, ni corvées, ni servitudes féodales, ni gênes intérieures... Ils forment une petite république presque indépendante... dotée du droit de délibérer sur ses propres affaires...*”. Ce qui se dit de la vallée d'Aspe se dit aussi du Catalan de la montagne vu par le subdélégué de l'Intendance de Perpignan, Poeydavant: “*Les habitants tiennent aux moeurs, aux coutumes, aux préjugés qui leur ont été transmis par leurs pères... les Roussillonnais... longtemps unis aux Catalans... ont conservé ... d'eux... des idées républicaines... Le penchant qu'ils ont à censurer, à critiquer les opérations qui émanent des autorités de toute espèce, décèle en eux, le principe d'un orgueil qu'on dit faire le partage de la plupart des habitants de l'Espagne. ... Ils demeurent constamment asservis aux préjugés qui sont établis dans leur patrie ... Ils vivent renfermés dans l'intérieur de leur famille...*”. La prise de conscience de part et d'autre de la frontière de souveraineté est la même : les montagnards vivent en famille, sont en dehors du système seigneurial, délibèrent entre eux sur un pied d'égalité pour leurs propres affaires, ce qui dans les deux cas, amène sous la plume l'expression de *république* et de *républicain* au temps des souverainetés monarchiques. Un des caractères relevé quasi par tous est l'attachement profond de l'homme au territoire sur lequel il vit; un lien quasi organique lie l'homme à la terre natale. La terre est libre de toute entrave seigneuriale, et les libertés des habitants comprennent le droit de chasse, le droit de pêche, le droit de port d'arme et des droits de parcours et de pacage.

Des deux côtés de la frontière, à partir du XVI^e, apparaissent deux souverainetés fortes, françaises et espagnoles. Sur les deux versants, la résistance des peuples s'articule sur la défense des privilèges et libertés connue généralement sous le nom de *fors* ou *fueros* ou encore *libertés, franchises et privilèges*. En Aragon, la souveraineté même s'incline devant la force des *fueros* puisque le *justicia* d'Aragon prête un serment célèbre concentrant en

lui-même toute la puissance du privilège et de la véritable dévolution conditionnelle de la souveraineté à un roi: “*Nos que valemus tanto como vos y que podemos mas que vos, os hazemos nuestro Rey, y señor con tal que gardies nuestros fueros sino no*”. En 1788, D'Antraigues qui place ce texte en exergue de son *Mémoire sur les Etats généraux, leurs droits et la manière de les convoquer* traduit ainsi le texte castillan en français “*Nous qui valons chacun autant que vous et qui tous ensemble sommes plus puissants que vous, nous promettons d'obéir à votre gouvernement si vous maintenez nos droits et privilèges*” et indique que ce texte est le “*Serment du Justicier d'Aragon au Roi au nom des Cortes*”.

En Béarn, intervient un acte de souveraineté qu'il y aurait lieu d'évaluer par rapport au fonctionnement des assemblées d'Etats. La reine Jeanne d'Albret impose la religion calviniste par un acte de souveraineté. Son fils Henri IV par un autre acte de souveraineté autorise le retour de la religion catholique dans les évêchés de Béarn: Oloron et Lescar, dans les paroisses des diocèses et restitue à l'église les biens sécularisés. On note ici une des rares interférences du facteur religieux dans les politiques des souverainetés Pyrénéennes.

Pendant le processus de centralisation mené par les monarchies qui exercent la souveraineté, les coutumes, privilèges, franchises et libertés ne sont pas remises en cause et les formations politiques: *Juntas Générales, Cortes, Etats provinciaux* continuent à se réunir et conservent leur attribution fondamentale: la liberté de don et d'administration. Avec quelques variantes du côté français, les assemblées sont constituées en réunion d'états, c'est-à-dire en réunion des trois ordres, comme en comté de Foix, en Nebouzan, en Comté de Bigorre, en Pays de Soule, en Navarre et en Béarn, ailleurs il s'agit d'états à représentation partielle des ordres ou de pays abonnés c'est-à-dire jouissant de certains privilèges notamment en matière de fiscalité que les réunions périodiques servent à défendre. Dans le royaume de France, les franchises, libertés et privilèges, sont liés aux pratiques de la monarchie consultative et à la société d'ordre et de corps.

Au début du XVIII^{ème} siècle la dynastie des Bourbons est installée des deux côtés de la frontière et la tendance à la centralisation se manifeste pareillement. On peut le constater dans les décrets dits de Nueva planta, déclaration royale du 29 juin 1707. “*Mi deseo es de reducir todos mi reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernando se igualmente todos por la leyes de Castilla, tan*

loables y plausibles en todo el universo". Alors que du côté français, les coutumes, franchises, libertés et privilèges tombent sous le coup de l'unification rationnelle du royaume et que les liens des provinces ou des corps tendent à ne plus être que des liens de quelques personnes privilégiées avec le souverain, en Espagne et plus particulièrement dans les Pyrénées, le lien entre le Souverain comme Roi et seigneur de territoires variés reste fondé sur des bases contractuelles, la partie du contrat incombant au Roi et seigneur étant le respect des fueros, et celle incombant aux anciens royaumes et seigneuries d'exécuter le devoir de contribution consentie.

En Roussillon, par exemple, au moment de la rédaction des cahiers de doléances, seule la noblesse souhaiterait le retour des fors et la réunion des Corts. Les citoyens jouent en revanche le jeu des réformateurs français proposant de mettre en place une hiérarchie d'assemblées pour consentir l'impôt. On insiste plus sur l'exemple du Dauphiné qui a reconquis en juillet 1788 ses états provinciaux que sur une reconnaissance des anciens fors catalans.

Les informations réunies sur le Pays Basque montrent une pratique politique inscrite dans la longue durée. Sans remonter à la nuit des temps, la pratique de la *Hidalguia universal* fait de tout chef de maison basque, un militaire, un électeur, un éligible et un participant aux assemblées politiques connues sous le nom de *Juntas Generales*. Cette pratique n'est pas sans rappeler celle des cantons primitifs suisses voire celle des comices de la république romaine. Le Roi Seigneur de Vizcaya prête serment: "... *guardar... privilegios e franquezas e libertades e fueros e unas e costumbres e tierras e mercedes segun que los habieron en los tiempos pasados et le fueron guardados ...*". Le mode de fonctionnement du système foral est fixé par la tradition et par l'adaptation progressive du système à une évolution. Le cœur du système des libertés et franchises est la fixation par le temps d'un certain nombre de principes fondamentaux qui peuvent être éventuellement mis en écrit comme c'est le cas pour les pays basques en 1452, 1526 et 1630. En ces occasions, à condition de l'adhésion des populations, on procède à une réforme: un abus, c'est-à-dire un usage nouveau, reconnu comme tel peut être, soit adopté et auquel cas il devient usage, soit modifié, soit surtout rejeté comme "*mauvais usage*". L'expérience politique et la culture politique qui en découle sont originales dans les provinces basques et par conséquent, fournissent un vocabulaire historique très riche. Le *fuero viejo* de 1452 comme le *fuero nuevo* de 1526 comme la

Concordia de 1630 précisent par exemple : “*Todos los procuradores constituan una republica, una comunidad y una junta*”. Les termes sont à placer au coeur de la recherche proposée puisqu'ils permettent une approche de la définition de la nature d'un régime politique, de son fonctionnement et aussi des termes employés pour désigner ceux qui sont appelés à parler au nom de tous. “*Tienen derechos para elegir representantes todos los vecinos y las cualidades de eligibilidad son naturaleza originaria o propiedad territorial en Vizcaya...*”. Le régime foral pratiqué en Biscaye est fondé sur le privilège par rapport à une formation étatique souveraine. Le privilège est ici le droit de tous de participer activement à la gestion administrative et fiscale, à l'organisation politique, à la défense du pays, à l'élaboration de la loi par la réforme des fueros. Ce système protège le pays contre un état souverain centralisé et s'appuie sur une forte tradition historique qui devient au cours des siècles une marque identitaire.

A la fin du XVIII^{ème} siècle, de part et d'autre de la frontière de souveraineté, s'observent des formes d'organisation justifiant leur existence par la tradition, telle que les anciens l'ont transmise, telle que les hommes du moment doivent la protéger et la transmettre à leurs enfants.

On remarque aussi de part et d'autre de la frontière de souveraineté, des pratiques successorales comparables : la propriété d'une “maison” reçue avec le nom par un héritier unique est un dépôt reçu des ancêtres à conserver intact pour le transmettre aux descendants. Le chef de maison a une autorité traditionnelle sur tous les membres de la maison, parents ou domestiques. Il est le seul à exercer des droits politiques en assistant aux assemblées; il est le seul à exercer des droits militaires. Le choix de l'héritier unique repose sur des règles simples : droit de l'aîné des enfants du chef de maison quelque soit son sexe, droits de l'aîné des garçons, droits de l'héritier choisi par le chef de maison parmi ses enfants. On remarque en 1612 ...“*les habitants les plus gueux se font appeler sieurs ou dames de telle maison...*”. Cette structure familiale commune avec des nuances aux pays pyrénéens a été étudiée par le démographe français Le Play à la fin du XIX^{ème} siècle comme exemple de ce qu'il a appelé la famille souche. Ce n'est qu'à la fin du XIX^{ème} siècle que le repérage de cette structure familiale commune a suscité un regain d'intérêt pour les pays pyrénéens qui, par ailleurs, n'ont jamais formé une unité humaine, culturelle ou linguistique réunissant tous les habitants de la chaîne sous un même terme identitaire.

La structure familiale pyrénéenne correspond aux diverses facettes des sociétés rurales pratiquant des activités sylvo-pastorales et conservant jusqu'à nos jours les caractères originaux de la vie pastorale traditionnelle. Le village est la réunion des "*maisons*", la vallée celle des villages. Cette organisation est bien marquée au XVIIIème dans les petits pays d'Etats pyrénéens du Nord de la chaîne où l'organisation politique des assemblées est, mis à part Béarn et Navarre, adaptée à l'espace pastoral. Elle est aussi la caractéristique des Juntas des pays basques. En revanche, dans les grandes formations politiques de la Generalitat et d'Aragon, se dégage un niveau que l'on ne retrouve pas ailleurs et qui marque un net élargissement du champ d'action. On doit se souvenir ici des Cortes d'Aragon et du contrat qui par le *Justicia* d'Aragon lie la fidélité des sujets au Roi, au respect des privilèges et franchises.

L'économie sylvo-pastorale des montagnes Pyrénéennes repose sur un étagement des activités et sur un étagement des droits. Autour du village, chaque maison dispose de biens privés: potagers, prairies de fauche, quelques parcelles pour les céréales; il semblerait, en attendant une recherche systématique de part et d'autre de la ligne faitière que ces biens privés n'occupent qu'une faible surface du finage, un cinquième sans doute. Les quatre cinquièmes sont des propriétés collectives sur le territoire desquelles chaque maison a un droit d'usage. Dans certains cas, notamment pour la montée à l'estive, le troupeau des habitants est mené par les bergers du village. La forêt est exploitée de la même façon: l'usage permet de collecter le bois de chauffe et le bois d'oeuvre. Du côté du royaume de France, la création de l'administration des Eaux et Forêts est ressentie comme une atteinte aux droits collectifs et les Pyrénéens réagissent durement contre les agents du Roi dès 1660, puis contre les agents de la république ou de l'empire. La permanence des droits collectifs d'usage, ainsi que du droit de chasse et du droit de pêche est un des fondements de l'union dans le village pyrénéen, union qui perdure jusqu'à nos jours sous diverses formes pérennisant les traités de lies et passeries de jadis. L'équilibre social dépend de ces usages collectifs et les communautés ont suscité des organisations qui leur permettent de contrôler leur équilibre soit pour régler les conflits internes: bornages, succession, héritage; soit pour régler les conflits externes: usages collectifs et limite de ces usages .

La forme d'exploitation du sol, le mode d'appropriation, l'organisation familiale, l'organisation des services collectifs : administration, justice, dé-

fense, ne dépendent en dernière instance que de la volonté de chacun de s'intégrer dans la communauté. Cette indépendance s'accompagne d'un vif sentiment de solidarité entre voisins qui s'estiment égaux entre eux. Face à la montagne, aux catastrophes, à la peur des gouffres et des intempéries, les Pyrénéens ont besoin d'intercesseurs et ils ont reçu très tôt l'empreinte du christianisme. Ils ne veulent pas plus déranger l'équilibre réalisé dans le domaine spirituel que celui réalisé dans le domaine temporel. Toute intrusion venue de l'extérieur est repoussée et rejetée avec vigueur. Les droits, libertés et franchises sont recueillis dans des fueros ou des fors, écrits, délibérés et sanctionnés par le Roi. Ces privilèges, libertés et franchises sont souvent assignés au sol natal, à la patrie, à la Tierra. D'où aussi ce fort patriotisme de la terre, de la terre natale, de la terre des ancêtres, qui paraît fortement enraciné dans les populations Pyrénéennes. Malgré ces forts caractères identitaires, les hommes des Pyrénées ne réussirent jamais à s'unir en une grande formation politique souveraine. On peut même considérer que le terme Pyrénées relève de la nomenclature géographique et que Pyrénéen est plus souvent employé comme adjectif que comme substantif.

De cette recherche dans le cas particulier de notre problématique: assemblées d'Etats et mode de désignation des participants se dégage une série de termes basés d'un futur vocabulaire historique: *fueros, fors, Cortes, Corts, Juntas, Juntas generales, diputados, representantes, procuradores, apoderados*. Une autre série est liée à *privilèges, libertés, franchises*. Une troisième série met en cause les relations qui s'établissent entre des organisations collectives et l'organisation mise en place par l'autorité souveraine. Dans le cas Pyrénéen, la coupure entre souveraineté française et espagnole se double des nuances apportées par chacun des organes locaux selon qu'ils ont conservé ou non des éléments de souveraineté liés au moment où ils étaient organismes souverains: en France par exemple, le royaume de Navarre et le Comté de Béarn; en Espagne, les royaumes de Castille, d'Aragon, la principauté de Catalogne. Le cas de la Navarre française et du Roussillon mérite un traitement à part. En Catalogne par exemple, les "*sentencias*" élaborées par les corts pour être présentées au Roi ressemblent fort aux cahiers de doléances portés au Roi de France, chaque année, par les députés en cour des Etats de Languedoc. A propos de la Catalogne se pose aussi la problématique d'approche du fondement de ces institutions d'après les concepts de *pactismo, contractismo, foralismo*.

D'une manière générale, on peut penser que les organes collectifs, politiques, intermédiaires entre l'échelon local et l'échelon général de souveraineté, jouent leur rôle dans le système monarchique où la centralisation administrative se développe : en France, par la non convocation d'états comme en Dauphiné et en Provence, en Espagne par la recherche de l'uniformité, sans pour autant, dans les deux cas, que la nature consultative des monarchies Bourbon ne soit fondamentalement remise en cause. Les assemblées de la monarchie consultative ont le droit de consentement et de répartition de l'impôt, sont les organes de défense des libertés, privilèges et franchises reconnus au territoire ou aux hommes, se servent de la doléance pour faire connaître leurs griefs au Roi qui tranche souverainement. Toutes ces pratiques contribuent à développer des formes de pratique politique, des débats d'idées, des interrogations sur la représentativité de ces assemblées, sur les limites de la souveraineté de droit divin.

“Portons la liberté et l'égalité en Espagne par nos victoires et nous dirons alors avec plus de vérité: il n'y a plus de Pyrénées”, lance Barère à la convention en mars 1793 après la déclaration de guerre des Bourbons d'Espagne à la république Française.

La Révolution Française se construit autour de deux axes forts: détruire l'ancien régime, construire un nouveau régime. La rupture est effectuée dans les premiers mois de la Révolution ainsi définie. Les décrets des 4/11 août 1789 ont aboli les privilèges tant des personnes, que des ordres, que des corps, que des provinces, et ainsi fondé l'égalité des droits. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce les principes fondamentaux qui sont appelés à servir de fil directeur aux institutions nouvelles. L'article 3 stipule que : *“le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation: nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément”*. L'article 6 précise : *“La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation”*. L'article 14 ajoute: *“Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée”*. L'article 15 complète ces dispositions par *“La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration”*.

Tant sur la pratique des privilèges, libertés et franchises des ordres ou des corps particuliers que sur les principes fondamentaux de la souverai-

neté de la nation, de la volonté générale, de la citoyenneté et de la décision et du contrôle, les principes mis en avant par la Révolution française apparaissent non seulement en rupture avec la monarchie française, mais en rupture avec tous les principes fondamentaux appliqués dans l'Europe des princes chrétiens au XVIII^{ème} siècle.

A partir de mars 1793 et jusqu'en juillet 1795, la guerre oppose les forces espagnoles et les forces françaises sur les Pyrénées. Les Français déploient deux armées : l'une des Pyrénées orientales, l'autre des Pyrénées occidentales, composées l'une et l'autre de volontaires, de requis ou de levées de la masse, elles représentent les républicains français de l'An II originaires du midi de la république. Barère qualifie à la Tribune de la Convention les opérations sur les Pyrénées de "*guerre des méridionaux*". La guerre s'interrompt très vite, chacun rentre chez soi, les Bourbons continuent à régner à Madrid et même deviennent les alliés de la république française en 1796 face à l'ennemi commun : l'Angleterre.

Du côté français, la mise en place des départements bouleverse à peine la géographie politique antérieure; les lois municipales permettent de maintenir la vie communautaire; les lois sur le partage des communaux, sur le droit d'enclôre, sur l'égalité des héritiers ne sont pas appliquées par les populations et l'état, faute de plainte, n'a pas à faire respecter la loi. Les seuls incidents notables se placent de nouveau dans les droits d'usage de la forêt provoquant "*la guerre des demoiselles*". La mise en place d'un réseau de communication par l'état, du côté français, réoriente les échanges que la mauvaise qualité du réseau espagnol décourage. La persistance des genres de vie traditionnelle est illustrée précisément par les études de Le Play qui trouve dans la famille pyrénéenne la famille-souche qui sert de base aux développements de son ouvrage de 1875 sur *L'organisation de la famille selon le vrai modèle signalé par l'histoire de toutes les races et de tous les temps*.

Du côté espagnol, les événements se suivent à un rythme différent sur fond de refus assez large des principes fondamentaux de la révolution française spécialement sur le refus des mesures concernant l'église catholique, présentées comme des mesures de persécutions systématiques. Dans l'ensemble, la révolution française apparaît à la majorité comme une intrusion extérieure menaçant l'équilibre intérieur de la communauté... le phénomène est particulièrement analysable dans les provinces basques où à la menace du monde extérieur s'ajoute une menace intérieure, le pouvoir des

villes, notamment celui de Bilbao. Dans les épreuves, les Basques se retrouvent autour des libertés, franchises et privilèges du pays où tous les citoyens égaux entre eux règlent les affaires de la communauté selon les règles, coutumes et traditions déposées par les morts entre les mains des vivants pour qu'ils les transmettent fidèlement à leurs descendants. *Les fueros* gardent la trace de ces privilèges et franchises et loin de paraître une distinction abusive sont la marque de l'égalité naturelle.

La récente *Histoire d'Espagne* de J. Perez permet de replacer l'évolution des institutions représentatives dans le royaume Bourbon. D'abord soumises aux malheurs de la guerre avec les offensives françaises de 1794 et 1795, les provinces basques d'un côté, la Catalogne de l'autre, ne sont pas sensibles à la propagande des armées occupantes venant "*apporter la liberté et l'égalité à l'Espagne*" sans s'adapter aux conditions spécifiques des provinces, plus spécialement des provinces basques. L'absence de pression féodale et seigneuriale, l'égalité des droits découlant de la hidalguia universelle, les libertés, franchises, et privilèges formant le cadre d'une société reconnue comme "*républicaine*" depuis des siècles, sont les principaux facteurs qui amènent le pays basque à ne pas être tenté par les innovations françaises de la révolution qui, par le partage égal des successions, met en cause l'équilibre social, et qui par les lois religieuses met en cause l'équilibre spirituel. Les Basques sont enclins à soutenir la monarchie qui, par les lois fondamentales, met en pratique l'alliance du Trône qui garantit les fueros et de l'autel qui protège et garantit la légitimité du pouvoir.

Les divers épisodes des guerres entre 1808 et 1814 sont révélateurs des débats politiques qui marquent le désir des espagnols de s'affranchir d'une occupation militaire, d'un régime et d'un souverain imposés de l'extérieur pour créer un régime politique nouveau. Des assemblées représentatives se forment dès mai 1808 dans les provinces, se réunissent en une Junta centrale le 24 septembre 1808. Napoléon de son côté, reprend le langage de Barère : "*Espagnols! ... Après une lente agonie votre nation périssait. J'ai vu vos maux, je vais y porter remède... Ma mission est de rajeunir votre monarchie... d'améliorer votre constitution...*".

L'occupation du territoire par les forces françaises provoque un mouvement de résistance d'une grande ampleur populaire et la montagne devient le refuge des guerrilleros notamment les Pyrénées navarraises, zone d'opération du célèbre Espoz y Mina.

Malgré la présence des troupes étrangères, des élections peuvent se dérouler durant l'été de 1810, sous l'égide d'un Conseil de régence, qui a succédé à la Junta General. Le 24 octobre 1810 s'ouvrent les Cortes dont le premier acte est de se proclamer : “*dépositaire de la souveraineté nationale*”. Tous les députés sont animés d'un fort sentiment anti-français qui a pour fondement le rejet des propositions des réformateurs baptisés depuis longtemps afrancesados. Le clergé s'engage dans la lutte et invoque le Sacré-Coeur et la Virgen del Pilar. Des catéchismes diffusent cet enseignement: “*Que sont les Français? d'anciens chrétiens devenus hérétiques... Est-ce pécher que tuer un français? Non... C'est un acte méritoire de libérer la patrie de ses oppresseurs...*”. On remarquera ici que du côté catalan quand le répertoire d'insultes a été complètement utilisé, notamment : voleur et gavatch, il reste encore les plus graves : Français, hérétiques et surtout huguenots !

Les Cortes de Cadix, on le sait, donnent une constitution au royaume en 1812 et prennent des dispositions jugées urgentes : la suppression du régime seigneurial, des corps de métier, de l'Inquisition et des biens communaux. Elles proclament que “*La religion catholique, apostolique et romaine... est et sera perpétuellement la religion de la Nation. La nation la protège et interdit l'exercice de tout autre culte*”.(article 12). La souveraineté de la Nation s'exprime dans une chambre unique puisque la souveraineté est une et indivisible. Dès ce moment, apparaît une historiographie libérale qui valorise les traditions espagnoles allant dans le sens d'une restauration de ces traditions contre “*les tyrans étrangers... les Habsbourgs ... qui ont interrompu l'histoire de l'Espagne en 1521...*”. L'allusion aux comunidades de Castille est transparente, tout comme au même moment, celles qui rappellent le serment du justicia d'Aragon. Aux Cortes de Cadix sont débattues des idées, adoptées des dispositions, pratiqués des choix qui pèsent très lourd sur le destin politique de l'Espagne : unité du pays au nom de la tradition catholique, au nom des libertés, privilèges et franchises politiques des Cortes de Castille.

L'histoire contemporaine de la péninsule ibérique fournit des bases comparatives à l'histoire des assemblées représentatives et à l'histoire de la représentation. Elle amplifie toutes les idées politiques diffusées à l'époque en Europe.

Josef Pérez analyse les divers courants politiques au moment du retour de Ferdinand VII et souligne la multiplicité des approches politiques. Le

manifeste des Perses par exemple joue un rôle important dans la définition de ces divers courants: *“Il était d'usage chez les Anciens Perses de vivre pendant cinq jours dans l'anarchie après la mort d'un roi afin de montrer plus de dévouement au nouveau souverain après avoir assisté aux assassinats, aux vols, aux abominations commis pendant cette période... La monarchie est l'oeuvre de la raison et de l'intelligence : elle obéit aux lois de Dieu...”*. Ce manifeste du 12 mai 1814 est publié une semaine après le retour de Ferdinand VII à Madrid. Libéré par Napoléon après la signature du Traité de Valençay, le 11 décembre 1813, Ferdinand VII se met en route le 7 février 1814, arrive en pays catalan le 23 mars, puis en Aragon le 26, et enfin à Valence le 16 avril, accueilli aux cris de *“Vive le Roi, Vive le Roi absolu, A bas les Cortes, A bas la Constitution”*. Les dispositions promulguées par le Roi sont sans ambiguïté : toutes les décisions prises depuis 1808 sont annulées, la souveraineté du Roi complètement rétablie, la constitution abrogée, le conseil de régence établi à Madrid en janvier 1814, dissous pour avoir subordonné le rétablissement du souverain à la prestation d'un serment de fidélité à la constitution. Le texte condamne formellement: *“... les adeptes des innovations ... les fidèles imitateurs de la révolution française... ceux qui ont substitué la souveraineté de la Nation à celle du Roi... ceux qui ont fermé les couvents... aboli le régime seigneurial... persécuté le clergé et la noblesse”*. Le 5 mai, Ferdinand est à Madrid et dans la semaine, ordonne une vague d'arrestations, malgré la clause d'amnistie générale prévue dans le Traité de Valençay. Le 11 mai, le texte rédigé le 4 mai à Valence, est publié : il est accueilli par la population aux cris de *“Vive la religion, vive l'inquisition, A bas les Cortes...”*.

Le retour de Ferdinand VII crée des conditions nouvelles dans la vie politique de l'Espagne. La monarchie, de consultative, tend à devenir autoritaire et à ne reconnaître aucune consultation. L'esprit de réforme politique est cristallisé autour de la constitution des Cortes de Cadix. Le 1 janvier 1820, à Cadix au milieu des troupes destinées à partir vers les colonies qui s'affranchissent de la mère patrie, Riego se prononce en faveur du rétablissement de la constitution de 1812.

L'armée espagnole initie en 1820 une longue série de pronunciamientos: c'est-à-dire qu'elle manifeste son choix, se prononce, entre deux conceptions de l'exercice du pouvoir sans remettre en cause ni les principes fondamentaux, ni la nature du régime, ni sa légitimité. De janvier à mars, les principales garnisons se prononcent et le 9 mars 1820, Ferdinand VII

convoque une Junta consultative. Tout au long des années 1820 et 1821 deux tendances s'affrontent: les partisans de la monarchie absolue, *les Perses, les Apostoliques* et les partisans de la monarchie consultative telle que l'organise la constitution de 1812: *les libéraux*. Ceux ci organisent un réseau de sociétés patriotiques, environ 150, liées entre elles par l'échange de correspondance. Les "*doceanistes*" partisans de la constitution de 1812 forment par ailleurs une aile politique la Franc-maçonnerie espagnole.

Ferdinand VII qui a accepté le 7 mars 1820 la mise en place de Cortes, joue le jeu jusqu'en décembre 1821, date à laquelle il informe les puissances européennes qu'il est privé de liberté. Des élections de 1822 sort une majorité favorable aux réformes : celle des *Exaltés*. Au congrès de Vérone, les puissances auxquelles la France s'est jointe en 1818, exigent la liberté du roi et l'abrogation de la constitution. Le 27 janvier 1823 Louis XVIII ouvre la session de la chambre des députés et déclare "*Cent mille français... sont prêts à marcher en invoquant le Dieu de Saint-Louis pour conserver le trône d'Espagne à un petit-fils d'Henri IV...*". L'intervention française est placée sous l'égide de la monarchie légitime, de droit divin, successive, héréditaire, et dynastique : les Bourbons sont le rempart de la civilisation chrétienne. Le 7 avril 1823, les troupes françaises franchissent la Bidassoa et sont accueillies aux cris de "*A mort les Constitutionnels*". Le 31 août, le Trocadero, pièce essentielle de la défense de Cadix, est pris. Le 13 septembre, Riego est fait prisonnier après la défaite des forces constitutionnelles à Jaen. En février 1824, un accord entre Louis XVIII et Ferdinand VII prévoit le maintien de garnisons françaises à Cadix, Burgos, Valadolid, Vitoria, Gérone, Saint Sébastien.

La mort de Ferdinand VII le 29 septembre 1833 ouvre une période de guerres civiles qui amène un durcissement des positions politiques. Le problème de souveraineté monarchique par légitime succession, le problème des rapports entre les provinces, on commence à dire les nations, et le pouvoir central, peuvent l'un comme l'autre, déboucher sur des oppositions radicales.

En France la Révolution a posé des principes fondamentaux : liberté, égalité des droits, souveraineté de la nation, état de droit fondé sur une constitution, concrétisation juridique de la volonté générale des citoyens par des représentants élus. Le processus politique déclenché à partir de la Révolution porte sur la recherche du régime politique capable de rendre irréversible ces principes fondamentaux. On peut considérer que cette évo-

lution s'achève avec la mise en oeuvre de la constitution de 1875 et l'affirmation de la conscience républicaine dans les années qui suivent.

Le royaume d'Espagne au contraire devient l'enjeu de pouvoir entre des conceptions différentes de la souveraineté: souveraineté monarchique de droit divin autoritaire ou consultative, souveraineté monarchique constitutionnelle, avec son problème de participation des citoyens, souveraineté, d'une république fondée sur la légitimité de la souveraineté du Peuple ou de la Nation. A l'échelle du royaume, le débat est grave et il trouve un débat d'une même gravité au niveau des divers territoires disposant de traditions politiques notamment dans les territoires pyrénéens : Pays Basques, Catalogne, Aragon, Navarre, héritiers des traditions fortes du "*système foral*" des Basques, "*pactiste*" de Catalogne et "*contractiste*" d'Aragon.

Les forces politiques d'autre part sont très diversifiées et interviennent dans la vie politique de l'état espagnol comme par exemple le parti carliste très implanté dans les montagnes des Pyrénées s'appuyant sur l'alliance du trône et de l'autel conciliée avec la tradition forale de la *hidalguia* universelle et de la tenue d'assemblées. Entre 1833 et 1839, en 1846, entre 1872 et 1879 les forces carlistes contrôlent une partie du pays créant des institutions de quasi indépendance. Des partis monarchistes, de tendance autoritaire ou de tendance libérale, interviennent dans les Cortes élues au niveau de l'état espagnol allant jusqu'à les ériger en assemblée constituante en 1869, à leur conférer le choix du souverain, voire le choix du régime lors de la proclamation de la république en février 1873 et de l'élaboration de la constitution de 1876 qui s'applique jusqu'en 1923.

Les deux partis alternant au pouvoir à la fin du XIX^{ème} siècle (*turno político*) ne parviennent pas à réduire l'opposition carliste légitimiste et l'opposition républicaine qui se renforce par une différenciation des diverses tendances avec l'insertion des mouvements socialistes, communistes et anarchistes dans l'idée républicaine. L'originalité politique espagnole du XIX^{ème} siècle est le *pronunciamento*, soulèvement d'un ou de plusieurs généraux qui se prononcent en faveur de tel ou tel et soutiennent ou non telle politique nationale or l'armée traverse une grave crise après la perte des dernières colonies : Cuba et les Philippines en 1898.

L'Espagne du XIX^{ème} devient un véritable champ d'expérience politique à la recherche des définitions de la souveraineté, de la formulation de la nature du régime, à la rencontre des théories politiques et des pratiques quotidiennes comme le *cacisisme*, dans la quête de systèmes de représenta-

tions des citoyens. Elle présente souvent l'affrontement brutal et violent des diverses théories et pratiques compliquées encore par la recherche d'un statut dans l'état pour l'église catholique romaine. Les modèles constitutionnels de 1812, de 1837 modifiant 1812, de 1845, de 1856, de 1869 et de 1876, doivent être analysés pour être réintroduit par l'analyse institutionnelle dans les grands systèmes institutionnels. Les lois électorales pour désigner les participants aux assemblées fournissent elles aussi ample matière à réflexion. Resteraient enfin à analyser les rapports de ces théories et pratiques espagnoles, castillanes, confrontées aux théories et pratiques des provinces pyrénéennes; basques, navarraise, aragonaise et catalane, dans un débat sur l'idée de démocratie et l'idée de représentation.

Un des derniers points à considérer est l'histoire de l'historiographie de ces questions. De fait, des histoires de France et des histoires des provinces françaises paraissent nombreuses au XVII^e et XVIII^e siècle. De même des histoires d'Espagne. Au XIX^e siècle, l'historiographie est traversée par les diverses grandes options politiques telles qu'elles se dégagent après la révolution française et par rapport à elle. En France, les droites de René Rémond : légitimistes, orléanistes, et bonapartistes, ont chacune leur école historique. Les gauches identifiées comme symétriques de droites : la gauche de la liberté, la gauche de salut public, la gauche de l'égalité sociale, s'accomodent plus spécialement du régime républicain et les écoles historiques correspondant à chaque courant se développent. L'historiographie en Espagne épouse à peu près les mêmes contours idéologiques et l'évaluation et l'interprétation des phénomènes du passé suit des fluctuations de la vie politique des pays. Dès lors de nouvelles acceptions des mots anciens apparaissent, de nouvelles significations sont données aux institutions, de nouvelles conséquences historiques sont tirées. Dans les définitions du vocabulaire historique à établir, il y a à prendre en compte aussi les ambiguïtés naissant des divers usages du même mot, ne serait-ce, à titre d'exemple, que les termes: libéral et libéralisme. Ainsi chaque terme utilisé de nos jours par les historiens peut avoir deux sens: le sens historique, l'usage d'un mot rencontré dans l'analyse historique; le sens historiographique, les usages naissant de la pratique de l'histoire et de l'historiographie. Il reste à fixer le sens technique, celui qu'il faut établir compte tenu de l'usage historique et de l'usage historiographique.

Le colloque de Bilbao a réuni des historiens collectant et publiant des sources et des historiens utilisant les méthodes nouvelles d'élaboration des

sources grâce à des grilles de lecture traitées par informatique pour analyser les débats et actes des assemblées ou encore les articles de presse. Une réalisation est déjà bien avancée celle des recherches prosopographiques du personnel parlementaire.

Diriger les regards des historiens sur la montagne des Pyrénées fait apparaître sur les deux versants des activités économiques anciennes comparables, des sociétés proches les unes des autres et entretenant des rapports entre elles, des institutions fondées sur des libertés, privilèges et franchises, rapportées à une antiquité immémoriale transmise des ancêtres aux descendants par les vivants. Des assemblées portant des noms divers : cortes, corts, juntas, assemblées d'états, y jouent un rôle important dont la pièce maîtresse est le consentement à l'impôt, l'administration de la répartition et de la perception de cet impôt; quelquefois à ces attributions s'ajoute celle du contrôle des agents. Les citoyens chargés de ces tâches sont choisis selon différents modes allant de la présence de tous les chefs de famille comme au pays basque jusqu'à la députation par ordre fondée sur la fonction comme les évêques, sur la position sociale comme la noblesse ou sur la fonction de direction urbaine.

L'évolution historique de l'état souverain de part et d'autre de la frontière modifie la place des assemblées traditionnelles dans les institutions d'état. En France, elles disparaissent et les communautés élémentaires sont dotées d'un conseil élu et d'un exécutif élu, comme les communautés intermédiaires, comme la communauté nationale. La mise en place de la liberté et de l'égalité des droits fait du privilège et de tout ce qui s'y rattache un avantage réservé à quelques uns d'après les discriminations de la société de corps et d'ordre rejetées par les institutions révolutionnaires. Les franchises, privilèges et libertés des "provinces" alimentent alors les espoirs de la contre-révolution s'appuyant sur la tradition.

Les réactions des "Espagnols" aux pressions extérieures de la révolution s'orientent généralement vers la conservation des équilibres antérieurs et l'argumentation s'appuie totalement sur la tradition pour repousser toute innovation, cette tradition passe, au plan politique, par les assemblées traditionnelles garanties par les fueros. Au pays basque même ces assemblées se révèlent le point de rencontre de tous au moment des guerres carlistes. Le sens, la signification, la perception de ces assemblées devient le domaine des juristes et des historiens. Des concepts permettent d'identifier ces institutions pour mieux les analyser : foralismo, pactismo, federalismo,

constitucionalismo, les définitions de ces concepts doivent figurer dans un vocabulaire historique. Ces assemblées pyrénéennes permettent aussi d'approcher de près les notions de députation et de député, de représentation et de représentant, pour en cerner les contours historiques. Les noms même donnés à ces assemblées sont un objet d'analyse: Cortes, Corts, Juntas, Juntas Generales. L'histoire d'Espagne fournit aussi un vocabulaire de soulèvement contre l'état avec le pronunciamiento. L'analyse des écrits des historiens du XIX^e siècle révélerait sans doute des approches tout à fait significatives entre une historiographie proposant l'exemple des assemblées territoriales pyrénéennes comme le berceau de la démocratie, de la conception contractuelle entraînant en cas de violation la résistance à l'oppression, comme le berceau de la liberté et à contrario une historiographie républicaine dénonçant les privilèges, franchises et libertés comme une des marques les plus caractéristiques de l'ancien régime, comme l'instrument de conservation du pouvoir par des ordres et corps non reconnus par le nouveau régime. Les nuances historiographiques de part et d'autre de la frontière de souveraineté deviennent significatives. Dès lors, le vocabulaire historique aura à s'enrichir du terme de libéral et de libéralisme.

Le colloque de notre commission tenu à Bilbao a fourni matière à amples réflexions, a approfondi la connaissance d'un milieu montagnard séparé par une frontière de souveraineté et a permis de poser quelques termes de vocabulaire historique. Il est à souhaiter que ces réflexions se prolongent par un approfondissement entre les historiens de part et d'autre de la frontière de souveraineté.

RÈGLEMENTS DES «PAYS» D'ÉTATS PYRÉNÉENS : LA GESTION DE L'ESPACE

Christian Desplat

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Des travaux de Le Play à ceux de P. Bourdieu, les Pyrénées ont toujours été considérées comme un espace social et domestique depuis l'observatoire de la «maison». En réalité, cet espace est au moins autant politique que social et la communauté, sous diverses formes, y a une importance égale à celle de «l'ostau». La communauté villageoise, le «pays» et la maison avaient des exigences identiques et s'opposaient avec la même force à toute espèce de division; sans la première, la seconde n'aurait eu aucune chance de préserver son existence. Les Pyrénéens géraient l'espace, domestique ou commun, selon les mêmes principes: villages, «pays», vallées, constituaient des corps régis par une stricte verticalité: montagnes particulières et montagnes communes, «vics» (quartiers) d'en haut et d'en bas. Dans cet espace unitaire, le privé est à l'intérieur du collectif et ne saurait en être dissocié; d'où l'intérêt de considérer la gestion de l'espace commun et son principe fondateur: l'égalité.

Dans les petits pays d'états des Pyrénées occidentales françaises, la tradition foraliste a entretenu jusqu'au milieu du XVIII^e siècle une forte activité institutionnelle. Les «pays», les vallées, promulguaient, actualisaient sans cesse des «Règlements» qui constituaient de véritables coutumes lo-

cales et qui complétaient le texte foral. Celui-ci définissait la politique privée de la maison, ceux-là réglait celle, publique, de la terre commune. Les règlements ne se préoccupaient naturellement que de la propriété paysanne; leur objectif est toujours et partout le même: empêcher la formation d'une communauté nouvelle en s'opposant à la constitution de nouvelles terres privées. La maison et la communauté étaient également hostiles à la scissiparité et cette exigence n'entretenait pas, en dépit d'une légende tenace, une société des égaux. La gestion de l'espace, privé ou commun, privilégiait les «grandes maisons» qui avaient intérêt à perpétuer intacts les «herems» communs. Vastes et en bon état, ceux-ci permettaient d'entretenir de grands troupeaux; l'objectif n'était d'ailleurs pas la croissance illimitée du profit, mais le maintien d'un statu quo. La cohérence du système était assurée par la coutume successorale qui interdisait l'accès à la propriété durable d'une catégorie sociologique constante: les cadets. Les règlements étendaient cette interdiction à tous les ruraux sans terre, artisans, paysans, qui gravitaient autour du groupe dominant des agro-pasteurs héritiers.

L'analyse des Règlements ne contredit pas les conclusions générales, si souvent formulées, sur le fonctionnement de la société pyrénéenne. Mais elle en découvre un volet, politique, communautaire, trop souvent négligé; la maison était au cœur d'un espace de concordance qui s'articule autour d'un corps politique, d'usages communs et enfin d'un système de régulation et de sécurité. Difficiles d'accès, les Règlements des «pays» pyrénéens ne méritent pas d'être confondus avec de simples règlements intérieurs ou des statuts; sans eux, la législation forale des pays d'états serait rapidement devenue obsolète et elle aurait perdu l'essentiel de son intérêt pratique. Enfin, dans le contexte contractuel des sociétés pyrénéennes, ils représentaient un pôle d'ancrage capital de l'autonomie politique et sociale du monde paysan: sans les Règlements, il n'y aurait pas eu de représentants aux états, pas de navette législative entre la communauté paysanne, les assemblées d'états et le pouvoir central. Les Règlements encadraient et définissaient le niveau élémentaire de la vie politique¹.

¹ Règlements consultés: vallée de Barétous, A.D. Pyr.Atl., E. 1792 et A.C. BB.1; Pays de Soule; A.C. LARRAU, BB.1 et A.D.Pyr.atl. E.2390; vallée d'Aspe, A.D.Pyr.Atl. E.2173; vallée de Baïgorry, A.D.Pyr.Atl. C.21; vallée d'Ossau, A.C. ARUDY, AA.1 et A.C. BESCAT, AA 1; Pays d'Ostabaret, A.C. AA.1; Pays de Cize, A.C. DD.1 (déficit).

UNE GESTION POLITIQUE DE L'ESPACE

La vallée, le «pays» existaient d'abord au travers d'institutions communes qui faisaient d'eux un corps; sa structure, verticale, épousait la configuration géographique de lieux, subdivisés en quartiers, l'un du haut, l'autre du bas, avec en leur centre une capitale fédérale. La vallée béarnaise d'Aspe est un exemple, parmi bien d'autres, de cette gestion de l'espace; le premier article du Livre des Règlements de ce «pays», qui possédait par ailleurs son propre for, la décrit ainsi: «La ditte vallée d'Aspe compo- sade en detz villages lousquoaux fen dus vicqs, saver lou vicq de baïx et lou vicq de haut et Accous est lou capdoul de toutz et touts ensemble compo- sen un corps»². A l'image de la vallée toute entière, chaque vic disposait à son tour d'un «capdeuilh» ou chef lieu. En Aspe, les Règlements de mars 1656 confirmaient le rôle du «tilaber» qui se trouvait à Accous, au centre de la vallée; en principe, à la réquisition de la vallée, un conseiller du roi réunissait chaque année des «tilabers», le mot désignant à la fois l'institu- tion et son lieu d'assemblée. Les jurats délégués par chaque communauté la représentaient sans distinction d'ordres; les Règlements ne laissaient rien au hasard et prévoyaient aussi bien les indemnités des représentants, le lieu de réunion (l'église Saint-Julien), que l'ordre des votes. Les com- munautés opinaient dans un ordre fixé une fois pour toute, qui donnait l'avantage aux plus importantes et laissait très peu d'initiative aux moins peuplées³. A l'issue de chaque «tilaber», les jurats revenus dans leur villa- ge étaient tenus «d'en baillar connexence chascuns a sa communautat de ço quy sera estat proposat or arrestat affin que per apres sie delibarat de tals feyt a la pluralitat de bouts». Les Règlements aspois faisaient preuve d'une véritable manie de la collégialité; ainsi, les jurats d'Accous et ceux de Bor- ce détenaient chacun une clef du «tilaber», l'une pour l'ouvrir, l'autre pour

La Révolution abolit la force législative des Règlements, elle ne tarit pas leur puis- sance à travers les usages; ceux-ci entretiennent jusqu'au début du XX^e siècle, en ma- tière de gestion communale, «une relation moderniste à la coutume», C. THIBON, Les Pyrénées, les villages et l'Etat: l'intégration par le bas (1848-1914), dans Pays py- rénéens et pouvoirs centraux, XVI^e – XX^e siècles, p. 167, Actes du colloque de Foix, 1993, T. 2, s.d.

² A.D.Pyr.Atl. E.2173.

³ Les communautés votaient dans l'ordre suivant: Accous, Borce, Bedous, Orcun, Cette, Eygun, Osse, Lescun, Lees, Athas, Etsaut, Aydius, Escot, Urdos.

le fermer. Tous les jurats disposaient par ailleurs d'une clef du coffre des archives communes. Partout, les Règlements prenaient enfin des dispositions contre les représentants qui «manquent de se trouver aux assemblées»⁴; ceux de la vallée de Baïgorry se plaignent même de la désaffection générale en 1704: «La plupart ne s'y trouve pas quoiqu'avertis»⁵.

Quel qu'ait été par ailleurs le niveau de participation aux assemblées, le système était incontestablement représentatif. En vallée d'Aspe, les jurats représentaient l'intégralité de chaque communauté; en vallée de Baïgorry, mandatés par la Cour Générale, qui reproduisait le modèle des états de Navarre, l'assemblée des jurats, des députés et des nobles «procède à faire les statuts et règlements politiques du présent païs». Les raffinements d'un système collégial, les degrés multiples de la représentation, du «locq» (village), au «vic», du «vic» au «capdeuilh», du «capdeuilh» aux états permettent en effet de considérer les vallées comme d'authentiques corps politiques. Autorisent-ils à y voir des modèles de démocratie primitive, des Républiques montagnardes des égaux? Sans doute pas, la suite tentera de la prouver; retenons pour l'instant un non-dit essentiel: les Règlements précisent très mal la composition des corps électoraux. Ceux de Baïgorry rappellent toutefois, incidemment, que les Cours Générales réunissaient en fait: «les maîtres de maison qui ont voix délibérative»⁶. Pour les contemporains, les choses étaient claires: seuls les maîtres de maison avaient voix au chapitre, mais pas tous. Chacun savait dans la vallée ce que «maison» voulait dire; par ailleurs, comme les quatorze jurats de la vallée avaient seuls pouvoir de convoquer la Cour Générale, le système était étroitement verrouillé. Gardons nous donc de tout anachronisme; les Règlements assuraient aux vallées une représentation, mais ce n'était pas celle des démocraties parlementaires du XX^e siècle. Le «pays» pyrénéen est un corps, au sens d'Ancien Régime de ce terme, savamment hiérarchisé, inégalitaire par principe. Quelle pouvait être, dans la réalité, l'existence de ce corps?

En attendant les résultats de l'analyse d'une confrontation entre les règles et les pratiques, dont l'histoire gît pratiquement inconnue dans les

⁴ A.D.Pyr.Atl. E. 2390, Règlements de Soule de 1695.

⁵ A.D.Pyr.Atl. C. 21 (18 novembre 1704). De nombreux auteurs concluent au manque de civisme ou au désintéret pour des institutions inadaptées; en réalité, les versions successives des Règlements (1570-1663) répètent le même constat.

⁶ A.D.Pyr.Atl. C. 21.

archives syndicales des vallées, les Règlements établissent l'essentiel: la représentation aux états, la répartition des charges. Le beau texte aspois de 1656 s'attardait longuement sur la manière de députer afin de prévenir «las dispustes et coutges»; il prenait d'abord une précaution, qui en dit long sur les passions locales, contre ceux qui intercepteraient les lettres de convocation du syndic des états de Béarn. Il intimait ensuite aux jurats d'Accous de convoquer sans délai tous leurs collègues au «tilaber» afin de procéder à l'élection de «dus jurats les plus capables»⁷. En fait, non seulement les jurats députés aux états devaient être «capables», mais ils étaient désignés selon une alternance établie une fois pour toutes et qui assurait, en principe, une représentation équitable de chaque «locq» suivant son importance. Chacun des «vics» élisait un député; le Vic d'en bas était représenté tous les trois ans par Accous et par Bedous et une fois tous les dix ans par les autres communautés. Pour le Vic d'en haut, le roulement privilégiait Borce dont le tour revenait tous les quatre ans. Les Règlements précisent mal le contenu de ces mandats annuels; les députés devaient rapporter devant le «tilaber»: «coupie deux reglaments qui se faran ausdits estats, aussy la donation qui se fara au rey ou autres charges deu pays». A l'instar des états, le «tilaber» revendiquait une capacité législative et la liberté de consentir la «donation», soit la réalité du pouvoir tel que le concevait l'assemblée provinciale; on peut supposer que, comme les états, la vallée subordonnait sa participation fiscale à la satisfaction préalable de ses «greuges» (doléances). Les Règlements éclairent ainsi la navette constitutionnelle qui, de la communauté au roi et du roi à la communauté, produisait la loi dans ces pays d'états. Même un monarchiste radical comme Pierre de Marca le reconnaissait sans réserve: «Les estats ont aussy droict de faire des délibérations sur les règlements de police du païs. Ce qui a force de loi suivant les termes exprès du For»⁸. Il ne faut cependant pas dissimuler qu'au XVIII^e siècle l'activité des états et celles des «pays» s'est considérablement ralentie; mais ce n'était pas la première fois et rien ne permet de conclure qu'elle était tarie à jamais. Les «brevets» des états de Béarn et de Navarre, les délibérations des assemblées des «pays» attestent une vigoureuse vigilance fiscale, lors de l'abonnement et de la répartition locale. Il est sûr que

⁷ A.D.Pyr.Atl. E. 2173.

⁸ Pierre de Marca, Antiquité de Béarn, texte publié par BASCLE de LAGREZE, Pau, 1846, p.17.

l'article 4 du For de Béarn n'était plus exactement observé par le souverain et ses représentants, mais les provinciaux s'en souvenaient et le rappelaient souvent: «Lous habitants deu present pays sont mainteguts en las libertats et privilegede de no podar estar impausats que de lour consentiment»⁹.

Quoiqu'il en soit des compétences fiscales et financières des assemblées locales, elles étaient bien au centre de la réalité politique des «pays» et des vallées. Les Aspois ne payaient en principe au roi qu'un «fief», «fiu que nou y aperan taluquet» et qui s'élevait à la somme symbolique de 18 écus petits. Chaque vic en payait la moitié et les Règlements procédaient à la répartition entre chacun des locqs; le règlement avait lieu le jour de la fête de Saint-Martin, date ordinaire des paiements ruraux, entre les mains des jurats du Capdeuilh à Accous. De la même manière, «las ventes et charges de la ditte vallée se cruben et se pagen de tout anciennetat» par moitié par chaque vic. La fiscalité semble avoir produit en Aspe une circonscription particulière, «qui es la besiau», distincte du vic proprement dit. On sait que les «be-sii» (les voisins), d'une communauté étaient les seuls habitants autorisés à participer à la gestion des affaires communes.

Tout ce qui précède laisse entrevoir une forte hiérarchisation de l'espace politique; les Règlements allaient souvent plus loin encore dans le sens de l'inégalité, parfois jusqu'à une véritable marginalisation. Ainsi, tous ces textes tendaient à établir une préférence économique pour les produits du terroir; le Règlement souletin de 1695 révèle à qui profitait cette disposition lorsqu'il s'agissait des vins: «Il est délibéré entre la noblesse et le clergé que le vin du pays sera vendu par préférence à tout autre au prix qu'il sera arrêté entre le vendeur et l'acheteur en gros et que lorsqu'on en voudra vendre en détail, la taxe en chasque lieu sera faites par les sieurs curés et gentilshommes, dans laquelle délibération le tiers état n'est point entré»¹⁰. Les Règlements prévoyaient aussi des procédures d'intégration qui garantissaient la fidélité des individus aux intérêts de la vallée. La vallée de Barétous exigeait de ceux qu'elle recevait «voisin» un droit d'entrée et surtout l'engagement de garder un secret absolu sur les délibérations de la communauté¹¹. En Aspe, lors de leur réception, les notaires devaient

⁹ Compilation d'auguns privilegedes et reglamens deu pays de Bearn, Pau, 1716, p.129. Cet article avait été confirmé en 1623 et en 1641.

¹⁰ A.D.Pyr.Atl. E. 2390.

¹¹ A.C. BARETOUS, BB.1.

«prestar jurament de fidelitat» devant l'assemblée des jurats du «tilaber»; le Vic d'en haut exigeait que ce serment soit répété devant son propre «capdeuilh» à Borce.

Mais la vraie hantise de la communauté était de préserver les «herems» communs et la stabilité hiérarchique entre «les maîtres des grandes et petites maisons». Les Règlements de Baïgorry consacrent ainsi de nombreux articles à la question des «labaquis», défrichements limités et temporaires, autorisés par le for de Navarre: «nouvellins vulgairement appelez labaquis». L'assemblée de 1704 dénonçait de: «grandes cultures. On n'a jamais vu un plus grand abus que celui qui se comet au present pais sur la fermeture des terres»; elle rappelait que les colons ne pouvaient mettre en culture que trois arpent de terres communes et qu'ils n'étaient autorisés à y cultiver «qu'un fruit par an». La crainte constante des vallées était de voir apparaître des entreprises collectives d'appropriation individuelle des «herems» qui pouvaient conduire à une scission et à la formation d'une communauté nouvelle. L'article 34 des Règlements de Baïgorry interdisait formellement «de se joindre ensemble en nombre de deux ny davantage pour faire conjointement des nouvellins». La vallée ne pouvait empêcher les labaquis, mais elle mettait tout en œuvre pour qu'ils restent temporaires et qu'ils n'entravent en rien l'activité pastorale; l'article 6 exigeait qu'un espace de douze coudées soit laissé vacant entre deux labaquis «pour le passage des bestiaux».

Les Règlements baïgorriens désignent d'autre part très clairement ceux qu'ils suspectent d'attenter à l'intégrité des «herems». Il va sans dire que les «étrangers» et autre forains étaient impitoyablement écartés; l'article 21 dénonce: «des étrangers qui acheptent quelque méchante maison ou borde», pour jouir des droits de pacage et de colonisation. S'ils ne résidaient pas, s'ils n'étaient pas reconnus «voisins» par la Cour Générale, «toutes sortes de personnes qui ne seront pas du pais» devaient être exclues des terres communes. Mais les cibles principales de la réglementation étaient les cadets, véritables ennemis de l'intérieur; l'article 10 s'indigne de leur conduite: «plusieurs cadets et cadettes se donnent la liberté de vouloir cultiver et fermer aux terres communes et font par ce moyen un grand préjudice aux pâturages des bestiaux». Les «cadets et cadettes qui ne sont pas mariés» et qui ne payaient pas les charges locales étaient interdits de labaquis et «ne pourront point introduire au bois commun aucun cochon à peine d'être carnalez» (art.29).

Ainsi, tout semblait être mis en œuvre pour préserver la prépondérance sociale et économique des grandes maisons. Il ne faut toutefois pas surestimer la rigidité de ce verrouillage qui devait tenir compte des flux démographiques, de la nécessité sociale d'intégrer une partie de ses cadets et de tolérer quelques agriculteurs. Les Règlements de 1704 déplorent une vague d'usurpations, mais ils l'entérinent: «les cultures et fermes faites jusques asture resteront en leur état». La gestion contraignante de l'espace communautaire avait des limites; la société pastorale était vigilante mais pas bloquée et conservait une capacité d'absorption démographique et d'intégration sociale. On doit cependant insister sur l'efficacité générale de ces Règlements; la création d'une communauté de cadets, comme les Aldudes au détriment de Baïgorry, est l'exception qui confirme la règle. Jusqu'à la Révolution, assurés d'une législation qu'ils élaboraient eux-mêmes, les maîtres des grandes maisons furent en mesure de pérenniser à leur profit une gestion de l'espace parfaitement inégalitaire¹².

USAGES DE L'ESPACE: LES HEREMS COMMUNS

La préservation des terres communes au bénéfice des éleveurs des grandes maisons correspondait à une logique économique: celle d'une économie d'échanges. Les terroirs de montagne produisaient au mieux la moitié des céréales nécessaires à la subsistance des populations. Le complément devait donc être acheté sur le marché et l'élevage était le seul moyen de se procurer le numéraire nécessaire; en même temps, les vallées cherchaient à limiter leur dépendance. La réglementation des usages des terres communes devait concilier ces deux exigences contradictoires et assurer le nourrissage du bétail sans provoquer une crise sociale. En Navarre, les labaquis apportaient une solution à ce dilemme; mais il ne s'agissait au fond que d'une tolérance et d'un pis aller. Tout dépendait de la gestion pastorale des terres communes; le degré et les formes d'appropriation des «herems» paraissent avoir varié dans le temps et suivant l'usage qui en était fait.

¹² Le principe d'inégalité s'appliquait en toute occasion; ainsi l'article 40 des règlements de Baïgorry accorde 40 ducats au maître de «quelques grande maison incendiée» et 20 ducats à celui de «quelque maison nouvelle ou petite».

Les derniers Règlements de Baïgorry autorisaient celui qui avait défriché et clos un labaquis à «vendre la fermeture et le travail de l'extirpation»; dans le contexte d'une propriété à titre précaire, la valeur ajoutée par le travail était privée et cessible, le fond restait public. L'usager ne conservait par ailleurs ses droits que s'il mettait en valeur le labaquis, mais: «si quelqu'un laisse le clos qu'il a aux terres communes pendant trois ans ouvert sans le travailler et ceuillir du fruit, il sera permis à un autre de s'emparer de la dite terre» (Art. 18)¹³. Tout était mis en œuvre pour empêcher quelque forme que ce soit de colonisation permanente et un article insistait particulièrement sur la portion la plus précieuse du domaine pastoral: la fougère. Ceux qui, «par succession de temps veulent les approprier et les fermer (les fougères)», étaient prévenus: leurs clôtures seraient détruites et les fougères rendues à la communauté. La question de l'appropriation en principe réglée, les textes prévoyaient des usages destinés à protéger la qualité des «herems».

La précieuse fougère qui fournissait à la fois une pâture, la litière et l'engrais qui dispensaient de la jachère faisait l'objet de soins attentifs. Les Règlements de Baïgorry imposaient un quota d'exploitation: chaque maison ne pouvait faucher «plus de trois daillées» de fougères (Art.20)¹⁴. Ils interdisaient par ailleurs de faucher la fougère avant la fête de Notre-Dame de septembre, date de sa pleine maturité; car «la destruction des fougères des terres communes provient de ce que les uns à l'envi des autres se portent à les couper étant fort vertes, ce qui fait sécher la racine». Le calendrier particulier de la fauchaison renvoie à celui, général, de la transhumance annuelle qui répartissait l'espace entre trois domaines: les terres communes proprement dites, la forêt, les pâturages de montagne. L'objet de cet instrument de régulation de la vie pastorale était très clair: «pour par ce moyen conserver l'herbage des dites terres communes pour le retour du bétail à l'entrée de l'hiver, pour encore empêcher les grands dégâts que les dits bestiaux font aux fruits qui sont aux terres communes et aux fougères» (Art.11). Entre le premier juin et jusqu'à la Notre-Dame de septembre ou à la Saint-Michel, les troupeaux de vaches et de juments devaient évacuer les «herems» et gagner la montagne des Aldudes; les Rè-

¹³ A.D.Pyr.Atl. C. 21.

¹⁴ La daillée désigne ici la surface fauchée au moyen de la «dalhe sostrère», la faux destinée au «soutrage» (ajoncs et fougères).

glements ne donnent aucune définition particulière de ce territoire montagnard, domaine de l'indivision et du co-usage absolu. Pendant l'été, seuls étaient autorisés à demeurer dans la vallée «les bœufs et vaches aratoires... et même une vache à lait en cas de nécessité».

La portion la plus difficile à protéger de l'espace pastoral paraît avoir été la forêt, zone de transition entre les «estives» et les «herems»; sur cinquante trois articles des Règlements de Baïgorry, onze lui étaient consacrés. Les pasteurs étaient autorisés à couper le feuillage en cas de pénurie de fourrage; en revanche la réglementation dénonçait les troupeaux qui descendaient des Aldudes «avant que la neige tombe», qui ravageaient prématurément la glandée et qui, pour finir, «mangent la plupart des millocs du país». La discipline s'imposait en particulier pour les cochons qui devaient être cantonnés dans les bois entre la Saint-André et le 30 novembre; avant cette date, ils n'étaient autorisés à rejoindre les communaux que «si la neige les y oblige». La priorité absolue accordée aux «herems» s'accompagnait enfin d'une stricte surveillance des surcharges pastorales. Si le système favorisait les grandes maisons, ce n'était en aucune manière pour autoriser un enrichissement indéfini; cette économie de marché n'était pas une économie capitaliste et son idéal, inaccessible bien entendu, était la pérennisation absolue des patrimoines. Avec toujours le même objectif, la protection des terres communes, les Règlements s'opposaient à l'introduction de bétail étranger toute l'année au moyen de contrats de «gasailhe» ou de cheptel. En s'interdisant ce procédé de capitalisation, les grandes maisons confirmaient leur stratégie conservatrice. De la même manière, les Baïgorriens qui au printemps faisaient passer en Espagne du bétail étranger à la vallée ne pouvaient le cantonner plus d'un jour et une nuit sur les «herems», sous peine de «carnau».

La prépondérance de l'activité pastorale n'était pas incompatible avec une authentique politique de l'arbre; la forêt était, au même titre que l'agriculture, un complément indispensable, un enjeu aux multiples facettes. Elle représentait une ressource alimentaire pour les hommes et surtout pour le bétail; une source d'énergie et une matière première pour l'artisanat domestique; en revanche les Règlements excluaient une mise en valeur spéculative des bois. Le principe de la protection était simple: «Personne ne pourra faire aucune coupe d'arbre du pied dans les bois communs sous quelque prétexte que ce soit, sans précédente permission de la Cour Générale». Celle-ci faisait marquer les arbres à abattre et pour chacun d'eux, l'usager devait planter deux chênes. En contrepartie, les Règlements tolé-

raient le ramassage du bois mort et des branchages, «à chacun ce qui lui sera nécessaire pour son chauffage et autres usages en traitant le bois en bon père de famille».

Les dispositions les plus révélatrices de la gestion forestière étaient toutefois celles qui désignaient les dévastateurs potentiels des bois communs; ceux-ci s'inscrivent parfaitement dans un espace d'inégalité dont nous avons déjà entrevu les limites. Les colons des labaquis étaient autorisés à planter des arbres, mais pas plus d'une centaine. Ce quota, en apparence en contradiction avec le souci de protéger le domaine forestier, était conforme à la logique générale des Règlements. Les colons étaient pour la plupart des cadets et la vallée était naturellement hostile à l'émergence d'une classe de forestiers puissants. Aussi mettait-elle tout en œuvre pour empêcher une colonisation définitive par le biais de la forestation; un article interdisait aux défricheurs des labaquis de «fermer dessous des arbres» et un autre «d'englober dans les nouvellins qu'ils feront aux herems communs aucun arbre». Les arbres devaient enfin être plantés à douze pas les uns des autres. Le colon qui plantait un arbre ne jouissait que de ses fruits et encore, dans le cas de noyers, la cueillette n'était autorisée qu'après la Sainte-Croix de septembre.

Le domaine forestier était en dernière analyse entièrement dépendant de la vie pastorale; les Règlements pourchassaient avec vigueur les entreprises favorables à l'agriculture. L'article 24 s'en prenait à la fois à ceux «qui écorchent les arbres et les font sécher par ce moyen pour aux endroits des arbres en faire des nouvellins», et à ceux qui coupaient des arbres «pour faire cuire de la chaux pour bonifier les terres». En revanche, l'article 25, faisait preuve d'une grande tolérance à l'égard d'usages pastoraux souvent désastreux pour la forêt. En principe, les bergers ne pouvaient couper ni les arbres, ni les branchages pour leur bétail: «Sauf à eux de couper des branches dans la rigueur de l'hiver, en défaut de fourrage». Le législateur n'ignorait pas non plus les conséquences de l'écobuage, «il arrive souvent que les pasteurs allument le feu aux herems communs». Mais en fait, le nourrissage du bétail importait davantage que la protection des bois et, entre la mi-mars et la mi-avril, «dans les endroits où il n'y aura pas de bois», l'écobuage était autorisé. La politique de l'arbre telle que l'exposaient les Règlements n'avait évidemment pas pour objet la protection en soi de la forêt; elle confirmait le statut privilégié des grandes maisons pastorales et la position marginale des petits agriculteurs.

Le sort que la vallée de Baïgorry réservait à ses artisans permet de conclure sur la finalité des usages de l'espace commun. L'article 38 défendait aux cordonniers «d'écorcher ny de couper aucun arbre au commun pour en faire aucun tan pour accommoder des cuirs». L'activité des chauffourniers, qui creusaient des fosses, «ce qui fait qu'il y a des bestiaux qui ont péri», était sévèrement contingentée. Les chaudronniers enfin, souvent des itinérants venus d'Auvergne, accusés «des fraudes qu'ils font au poble», étaient contraints de ne vendre que sur les marchés ou dans leur boutique.

UN ESPACE DE SECURITE COLLECTIVE

L'inégalité des conditions engendrée par la gestion de l'espace pyrénéen avait une contrepartie qui la rendait acceptable à tous: elle garantissait de très fortes solidarités et une réelle sécurité collective.

Fondée sur la transhumance et le co-usage, l'activité pastorale était génératrice de conflits qui dépassaient les limites des affrontements inter-individuels et l'on peut parler, à propos des Pyrénées, de véritables guerres paysannes¹⁵. Les vallées, les «pays» avaient élaboré au cours des siècles des institutions régulatrices de ces violences. Les plus célèbres étaient les traités de lies et passeries ou faceries; les Règlements aspois évoquent ainsi le tribut des Médailles que le Lavedan payait à l'Aspe chaque année, le jour de la Saint-Luc, au couvent de Saint-Savin, sur les lieux de la guerre pastorale. Destinées à prévenir les rixes collectives ou individuelles, mais aussi véritables casus belli, les saisies, pignurations, «penheres» et «carnaus» tiennent une place de choix dans tous les Règlements. En vallée d'Aspe, les habitants avaient, de mémoire perdue, le droit de «se poudier penharar lous bestias lours uns aux autres»¹⁶; le droit de «penhere» déterminait celui de «far boylars», d'exiger une rançon contre la restitution du bétail saisi. Les contestations, nombreuses on s'en doute, étaient réglées par la cour des jurats du lieu où s'était opérée la saisie et il y avait possibilité de faire appel devant la Cour du Capdeuilh. Dans la vallée de Baïgorry, les labaquis établis sur les «herems» compliquaient cette question des saisies: «Il arrive

¹⁵ Voir C. DESPLAT, La guerre oubliée. Guerres Paysannes dans les Pyrénées (XII^e-XIX^e siècles), Biarritz, 1993.

¹⁶ A.D.Pyr.Atl. E. 2390.

souvent des désordres entre les habitans du présent païs sur ce que les uns pignoient aux autres les bestiaux des enfermés, cultures, preries et autres qu'ils ont aux terres communes». Autoriser les «penheres» aux colons des labaquis aurait donné une présomption de propriété privée à leurs entreprises; aussi, même lorsque les parcelles étaient entourées de murs ou de pieux d'une hauteur de deux coudées, les saisies étaient interdites. En contrepartie, la victime des déprédations pastorales pouvait demander des dommages au pasteur. Les pignurations étaient donc en principe interdites sur les terres communes, mais il existait deux exceptions significatives des limites des solidarités collectives. La première concernait «les chèvres qui pourront être pignorées»; ce bétail des plus pauvres était considéré comme dangereux pour le milieu naturel et la défense des ressources naturelles coïncidait, ce n'était pas un hasard, avec les intérêts des éleveurs de gros bétail. La seconde exception touchait le bétail étranger qui transitait par la vallée; surpris sur les «herems», il pouvait être «carnalé». On notera qu'un quart du produit du «carnau» – une tête de chaque troupeau – revenait au dénonciateur. L'interdiction des saisies sur les «herems» ne doit pas laisser conclure à une tyrannie sans partage des grands éleveurs. Dans le pays de Soule, les Règlements protégeaient les récoltes des labaquis établis sur les «herems» et enjoignaient de «n'envoyer point aucun bétail aux campagnes communes les fruits pendants et jusques à la fin de la récolte»¹⁷. Au cours de cette période, le bétail ne pouvait traverser les terres communes, «qui soit sans bride et sans muselière». Les dispositions étaient encore plus rigoureuses «contre ceux qui mettent leur bétail dans les clos d'autrui», ou contre ceux qui dévastaient les foin, les regains et herbes d'hiver.

Tous les valléens, quelle que soit l'importance de leur maison, bénéficiaient par ailleurs d'une protection économique collective. Le marché des denrées alimentaires était strictement surveillé; partout, les jurats étaient autorisés à taxer les prix, chacun dans sa communauté ou «touts en corps»¹⁸. La plupart des vallées publiaient chaque année une liste des produits taxés qui concernait toujours les céréales, la viande et le vin; ces procédures paraissent avoir été moins fréquentes au XVIII^e siècle que par le passé. Les jurats avaient également la charge de surveiller les poids et les mesures; en Aspe, à la suite d'une longue procédure avec les états de

¹⁷ A.D.Pyr.Atl. E. 2390.

¹⁸ A.D.Pyr.Atl. E. 2173 et E. 2390. A .C. LARRAU BB 1.

Béarn, la vallée avait même obtenu de disposer de ses propres mesures. Les Règlements souletins condamnaient ceux qui se servaient de «deux mesures pour le grain, l'une pour en prendre et l'autre pour en vendre». Les bouchers, les cabaretiers, taverniers et hôteliers «qui font mestié de vendre du vin au détail» devaient utiliser les poids et mesures de Mauléon, identiques à ceux du Béarn. Les boulangers enfin, lorsqu'ils vendaient du pain qui ne se trouvait pas «du poids équivalent au prix auquel le bled se vend» étaient punis par la confiscation et la distribution de leur pain, moitié aux pauvres, moitié au dénonciateur. Les derniers Règlements de Soule connus, ceux de 1695, complètent leur appareil de régulation de la vie pastorale et des marchés en se préoccupant, fait exceptionnel, de l'ordre moral et public; ils exigeaient «que les charibaris et courses d'ânes soient deffendus dans tout le pays». Cette exigence est assez surprenante de la part d'une province où les derniers charivaris datent du milieu du XX^e siècle et où les courses d'ânes (asto lasterka) se perpétuent sous une forme folklorisée. Il est probable que, dès cette époque, les Souletins aient été partagés entre la fidélité à leur propre système de régulation morale et des modèles concurrents proposés par l'Etat et les Eglises. Même dans un milieu aussi exclusivement rural que la Soule, la civilisation traditionnelle présentait déjà quelques fissures. Cette préoccupation n'en traduit pas moins, comme les précédentes, la force des institutions communautaires au service de la sécurité économique et sociale de tous.

Toutes ces institutions de paix nécessitaient une vigilance et des réajustements constants pour endiguer la sauvagerie des hommes et celle des bêtes. Ainsi, en août 1653, le Tilaber aspois constatait: «lous abus qui se commetten sur las penheres quy se fen en la ditte ballée, s'en a enséguit de grands escandalles et battemens»; en conséquence, la «penhere» était interdite lorsque son propriétaire montait l'animal ou bien le tenait par la bride. La même année, les Aspois établissaient un règlement contre ceux qui blasphémaient le nom de Dieu pendant les sessions du Tilaber et contre ceux qui «offensen ou calomnien a augun de la compagnie».

Lieux de passage, les montagnes servaient souvent de refuge à des malandrins, comme les fameux Miquelets. Les Règlements contiennent de nombreuses dispositions contre les «layrous fameux, goeitapas ou assassins»; chaque communauté devait procéder à ses dépens à l'arrestation des criminels. Ceux, originaires de la vallée, qui étaient capturés hors de leur village natal l'étaient aux frais de la communauté «ond sien filhs natius».

En revanche les frais de capture des criminels «étrangers» étaient imputés aux finances communes de la vallée. Ces textes sont également révélateurs d'une criminalité pastorale spécifique; ceux de Baïgorry se préoccupaient des individus «qui maltraitent aux communaux les bestiaux» et de ceux qui se servaient de poison, «ny de certaine herbe vulgairement appellée ous-sainbélhara pour faire mourir les cochons».

Les Règlements faisaient enfin un sort aux indésirables et aux nuisibles; les premiers étaient représentés, en particulier dans les vallées basques, par les bohémiens. Les textes souletins de 1633 et de 1695 étaient très clairs à leur encontre: «Ils seront chassés par les habitants du pays», «A l'esgard des bohemis, il a esté ordonné que lorsqu'ils s'approchent de quelque paroisse, les communautés leur courront sus»¹⁹. Les Baïgorriens réservaient deux articles aux seconds; les «chiens viscieux» dévastateurs de brebis, de chèvres et de maïs devaient être abattus. Les ours et les loups, auteur de «notables degatz» subissaient le même sort, en particulier ceux de la montagne des Aldudes. La vallée n'entretenait pas de chasseurs publics, mais distribuait des primes en fonction de la taille et de l'âge des animaux. En Aspe, les loups étaient particulièrement redoutés et chaque vic versait une moitié des primes; les jurats devaient par ailleurs s'assurer que le chasseur «nou y an lechat augun loupad au nid ny fore»! Dans le même esprit, celui de la sécurité collective, les jurats étaient tenus, sous peine d'amende de signaler les maladies contagieuses et les épizooties.

A travers les Règlements, la gestion de l'espace montagnard semble faire une référence systématique au principe d'inégalité; en réalité, il serait sans doute préférable d'évoquer un exclusivisme pastoral au service de la survie économique et de la stabilité sociale.

Au prix d'un double verrouillage, à l'égard des menaces internes, les cadets et tous ceux qui n'étaient pas éleveurs, et à l'encontre des dangers extérieurs, colons, forains, co-signataires de contrats de cheptel, le «pays» pyrénéen poursuivait son idéal de pérennité. Celui-ci ne mettait pas seulement en cause la maison, la grande surtout, mais aussi la communauté; sans les «terres communes» de la seconde, la première n'avait plus sa raison d'être. La communauté donnait au système sa véritable dimension: politique; elle le rendait enfin acceptable en créant pour tous un espace de solidarité et de sécurité.

¹⁹ A.C. LARRAU BB. 1 et A.D.Pyr.Atl. E. 2390.

LES SYNODES DE BÉARN-NAVARRRE au temps de la souveraineté (1563-1620)

Philippe Chareyre

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Le Protestantisme se distingue dès 1559 dans l'ensemble français par une organisation ecclésiastique fondamentalement différente de celle de l'église catholique, composée d'assemblées hiérarchiquement ordonnées et dont les membres sont désignés par la volonté, ou tout au moins avec l'approbation, de la communauté des fidèles. Ce système, dit presbytéro-synodal, trouve une expression particulière dans la souveraineté de Béarn où la Réforme est officiellement établie par la reine Jeanne d'Albret au moyen de grandes ordonnances, publiées de 1561 à 1571.

La dynastie souveraine de Béarn règne également sur la Basse-Navarre¹ dans laquelle elle tenta avec moins de bonheur malgré l'adhésion de brillantes élites, d'implanter aussi la Réforme. Ainsi les expériences protestantes béarnaises et navarraises furent pour un temps étroitement liées, même si leurs destinées divergent.

¹ La dynastie de Foix hérite de la couronne de Navarre en 1479 et la transmet à celle d'Albret en 1484. En 1512 Ferdinand d'Aragon occupe la Haute-Navarre. Deux tentatives pour la recouvrer ayant échoué, la famille d'Albret ne règne effectivement que sur la Basse-Navarre, au Nord des Pyrénées.

Les synodes du pays de Béarn et par extension de la Basse-Navarre, organisés selon le modèle des synodes nationaux français, constituent une institution véritablement représentative qui s'est développée de manière originale; elle reste cependant relativement méconnue car son existence fut éphémère (1563-1682) et la documentation peu abondante. Les délibérations, retrouvées tardivement, offrent la vision d'une assemblée qui dirige l'église et cherche à étendre ou défendre la Réforme.

UNE ASSEMBLÉE

LA DOCUMENTATION

Les délibérations des assemblées synodales de Béarn ont été pratiquement inconnues des historiens locaux et notamment de ceux qui se sont consacrés à ses aspects religieux, faute de documentation. Jusqu'à la fin des années 1920, seuls les actes des années 1670, 1671, 1676, 1679 et 1681 étaient connus ou publiés². Les délibérations déterminantes des premiers temps étaient ignorées, même si leur existence était citée par les historiens anciens comme Nicolas Bordenave à la fin du XVI^{ème} siècle, ou plus tard au début du XIX^{ème}, par l'abbé Poeydavant qui semble avoir eu un recueil entre les mains³.

Ce n'est qu'en 1921 que fut achetée par Jules Forsans à Bordeaux, l'une des compilations des actes synodaux qu'il céda au pasteur Gustave Cadier qui en fit don à son tour dans les années 1940 à la Bibliothèque de

² 1670, 1671, 1681: SOULICE(L.), «Documents pour servir à l'histoire protestante du Béarn», *Bulletin de la Société des Sciences Lettres et Arts de Pau*, 1879-1880 pp. 174-181;

1679: STAES (J.), «Actes du synode de Lembeye...», *Bulletin du Centre d'Étude du Protestantisme Béarnais*, n.° 5, avril 1989, pp. 4-20;

1676, Bibliothèque de l'Histoire du Protestantisme Français, Ms 32 publication partielle: CHAREYRE (P.) «de la difficulté à s'esnoncer en Béarnais», *Bulletin du Centre d'Étude du Protestantisme Béarnais*, pp. 18-19.

³ BORDENAVE (Nicolas de), *Histoire de Béarn et Navarre*, Renouard, Paris, 1873. POEYDAVANT (Abbé), *Histoire des troubles survenus en Béarn dans le XVI^{ème} et la moitié du XVII^{ème}*, Tonnet, Pau, 3 tomes, 1819-1820.

l'Histoire du Protestantisme Français où elle se trouve actuellement⁴. Ce manuscrit relié en un fort volume est malheureusement incomplet, ne recueillant qu'une partie des actes des années 1563 à 1580 et 1594 à 1623. Il fut composé tardivement et retranscrit d'une seule et même main; l'écriture et un lapsus calami permettent de le dater des années 1630⁵. Paul Lorber avait émis l'idée que ce volume était celui que Poeydavant avait autrefois consulté. L'examen des citations de ce chroniqueur ne permet pas de confirmer cette hypothèse: Poeydavant ne connaît pas en effet certains actes⁶, il en cite en revanche d'autres⁷, en dehors même de l'étendue chronologique du volume découvert à Bordeaux⁸.

Cette divergence n'est pas étonnante car les assemblées synodales ont eu le souci de la diffusion de leurs actes pour assurer le respect de leurs décisions, comme le montrent de multiples délibérations à ce sujet. Au début de chaque session étaient nommés deux secrétaires, un pasteur et un ancien, qui signaient les actes pour les authentifier. Dès le synode de 1566, un recueil est composé et il est ordonné que chaque surveillant de colloque, subdivision géographique, en prendra copie en fin de session⁹. Il est aussi décidé en 1574, qu'en chaque église il y aura copie de la confession de foi, des articles de la discipline et des arrêts des synodes¹⁰. Enfin les églises de Pau en 1609 puis d'Orthez en 1612 sont chargées de réaliser à leur propre usage un recueil identique¹¹. Le registre retrouvé pourrait être une copie de celui de Pau car sur trente-trois sessions, vingt-quatre soit 73% se sont déroulées à Pau ou Lescar, et seulement trois à Orthez¹².

Si l'un des livres a été retrouvé, d'autres sont donc encore à rechercher pour compléter la collection actuellement disponible, notamment pour le grand vide du XVII^{ème} siècle. Une liste des synodes attestés et supposés a été réali-

⁴ Bibliothèque de l'Histoire du Protestantisme Français, Ms 433.

⁵ B.S.H.P.F. ms 433, f° 180. Un 1577 raturé couvre un 163 initial.

⁶ De 1564 à 1568, de 1570, de 1578 à 1580, 1603-1604, 1612.

⁷ 1569, 1573, 1586, 1588, 1594, 1602, 1610, 1612, 1616.

⁸ 1629, 1631 et 1640.

⁹ B.S.H.P.F. ms 433, f° 82 V° & 85 V°.

¹⁰ Idem, f° 161V°.

¹¹ Idem, f° 261V° & 274 V°.

¹² Pau 20, Lescar 4, Oloron 2, Nay 3, Sauveterre 1, Orthez 3.

sée; elle s'élève au nombre de cent trente-trois, dont seulement trente-neuf sont connus par leurs actes, et parmi eux trente-deux sont antérieurs à 1623¹³.

Cette répartition des actes connus permet donc de justifier la limite de cette étude à la période de la souveraineté, qui s'achève en droit en 1616 et dans les faits en 1620, et à l'intégration volontaire des églises de Béarn à l'Eglise Réformée de France.

UNE ASSEMBLÉE OFFICIELLE

Le registre découvert correspond donc à une période cohérente pour l'étude des églises réformées béarnaises. Il relate les problèmes rencontrés au moment de l'installation du protestantisme, puis de son existence comme seule religion légale de 1571 à 1599, et enfin les difficultés rencontrées lors de la réintégration du catholicisme, difficultés qui s'accroissent après la mort d'Henri IV pour aboutir à l'édit de mainlevée des biens ecclésiastiques et à la réunion définitive de la souveraineté par Louis XIII au royaume de France¹⁴.

Les synodes ont été souhaités par Jeanne d'Albret; le premier a été tenu sous la présidence de Jean Reymond-Merlin que la reine avait fait venir spécialement en Béarn avec l'assentiment de Genève pour mettre en place la Réforme dans ses États. Leur existence est officiellement reconnue par l'article 14 des grandes ordonnances ecclésiastiques du 26 novembre 1571:

Et afin que la piété soit de plus en plus conservée par bonne et solide doctrine et qu'on puisse mieux proscrire toutes hérésies et scandales nous assignerons le synode national de notredit pays de Béarn pour le moins chacun an au lieu que nous aviserons auquel ne pouvant assister nous députerons homme de qualité requise qui y as-

¹³ Voir tableau général en annexe.

Synodes dont les actes sont connus: 39; cités seulement par des historiens anciens: 10; attestés par des documents d'archives: 40; supposés: 44; total 133.

¹⁴ En 1599, l'édit de Fontainebleau rétablit le culte catholique dans certains lieux du Béarn. Voir DESPLAT (Ch.), «Édit de Fontainebleau du 15 avril 1599 en faveur des catholiques du Béarn», *Revue de Pau et du Béarn*, 1984-1985, pp. 17-41 & *Réforme et Révocation en Béarn*, J&D éditions, 1986, pp. 223-246. En 1616 est pris l'édit d'union du Béarn à la France, puis en 1617, l'édit de mainlevée qui restitue à l'église catholique les possessions confisquées par l'ordonnance du 2 octobre 1569.

sistera sous notre nom et notre autorité auquel synode tous doutes seront résolus par les oracles et esprits des prophètes et apôtres sans permettre qu'autre doctrine y soit aucunement reçue.

Les synodes ont donc une existence légale, officielle. Le souverain n'y intervient personnellement qu'à l'occasion des premiers synodes fondateurs: Jeanne d'Albret et son fils Henri en 1567-1568, ou ce dernier et Ludovic de Nassau, son cousin, en octobre 1571. En dehors de ces cas, la présence du lieutenant général, souvent suppléé par un conseiller royal, officialise l'assemblée. Le lien est conservé par la lettre de convocation et l'exercice par le synode du droit de remontrance.

Les synodes se réunissent annuellement mais au début de la période, il s'est avéré nécessaire de les convoquer plus fréquemment. Le synode de printemps est convoqué le premier mardi après Quasimodo, et le synode d'automne le premier mardi de septembre ou après la cène de septembre.

Les horaires des séances sont fixés le matin de 7h à 10h et de 1h à 5h l'après-midi; les sessions peuvent durer plusieurs jours, en moyenne cinq, du mercredi au dimanche. En 1619 et 1623, elles se prolongent sur deux semaines. Les assemblées se réunissent dans les principales villes de la souveraineté et notamment celles qui sont chef-lieu de colloque; 21% ont été réunies à Pau et 11% à Orthez qui les reçurent le plus souvent (chiffres à relativiser car les lieux de réunion de 39% d'entre elles restent inconnus). Cependant pour les périodes 1563-1580 et 1594-1620, les synodes tenus à Pau ou à Lescar représentent plus de la moitié de la totalité, ce qui marque bien le caractère centralisé et étroitement lié au pouvoir monarchique de la réforme béarnaise, Orthez n'y apparaissant qu'une seule fois entre 1563 et 1609. Les locaux ne sont que rarement cités sauf en 1568 le château de Pau, en 1603 le temple (ancienne cathédrale) de Lescar, et en 1604 la maison de ville de Pau.

UNE ASSEMBLÉE REPRÉSENTATIVE

L'assemblée synodale est composée de l'ensemble des pasteurs déjà nommés par les assemblées précédentes, ainsi que d'un ancien pour chaque église réformée béarnaise. Cette assemblée, d'une taille respectable, réunit dans les premiers temps (autant que le document le laisse entrevoir) environ quatre-vingts personnes, pour atteindre au début du XVII^{ème} siècle (les renseignements sont là très précis) cent quarante présents avec voix délibérative.

Outre les représentants de la couronne, l'assemblée comporte également un certain nombre de membres de droit tels que, à partir de 1594, le principal et les professeurs de l'académie d'Orthez, les trois diacres-trésoriers et le procureur ecclésiastique, puis à partir de 1610, les deux députés non pasteurs du synode. Peuvent également assister au synode sans voix délibérative, les pasteurs des provinces voisines, les catéchistes, les proposant, les membres du consistoire du lieu de session.

En 1604, le nombre des pasteurs est limité à soixante par décision du souverain, et le synode décide en 1609¹⁵ de rétablir la parité entre anciens et pasteurs, ce qui limite l'effectif théorique synodal à environ cent trente membres.

L'absentéisme des pasteurs est relativement faible car surveillé, consigné en début de session dans les actes, et blâmé. Les synodes successifs se sont d'ailleurs battus, comme en témoignent les multiples remontrances à ce sujet, pour maintenir la prise en charge des frais de déplacement et de séjour sur les deniers royaux ou ecclésiastiques. Pour les pasteurs, le taux s'élève au tournant des deux siècles car les pasteurs fondateurs, âgés et dont les infirmités sont soigneusement consignées, se voient dispensés de la fatigue de la route et de la longueur de la session. L'absentéisme toléré comprend aussi les députations en cour qui se multiplient au début du XVII^{ème} siècle. Le taux moyen d'absentéisme est de 12% (6 à 9) mais peut atteindre en certaines occasions les 17%. L'absentéisme des anciens suit une tendance inverse: il est plus important dans les premiers temps, autour des 20%, l'impulsion de la Réforme revenant davantage aux pasteurs chargés de dresser les églises, mais il faiblit jusqu'à 12% à partir des années 1570 pour atteindre environ 6% au début du XVII^{ème} siècle. Le nombre des anciens présents est, à partir de 1578, pour les synodes connus, supérieur à celui des pasteurs, malgré l'apport à leur effectif des professeurs de l'académie. Les représentants directs des églises ont donc eu la majorité, les décisions se prenant à la pluralité des voix¹⁶.

La seule qualité requise pour être représentant d'une église est la capacité, et non l'appartenance à un corps social. En réalité, ils appartiennent

¹⁵ B.S.H.P.F. ms 433, f° 250 & f° 265.

¹⁶ La situation est encore plus marquée dans les assemblées inférieures et notamment en consistoire; il est décidé en 1596 que les décisions se prennent à la pluralité des voix, même en cas d'avis contraire du pasteur. B.S.H.P.F., ms 433, f° 219.

à l'élite locale selon les souhaits de l'assemblée synodale qui en 1566 puis en 1567, recommande aux pasteurs d'emmener avec eux aux synodes des anciens «de marque et de savoir et même jurisconsultes»¹⁷, puis de composer autant que faire se peut les consistoires de personnages «fournis de zèle, science et diligence». En 1615, lorsque les noms des représentants sont consignés pour la première fois dans leur intégralité, les trois quarts portent un titre de «Monsieur» ou de «sieur de», les autres ne sont désignés que par leurs noms et prénoms et viennent des plus petites églises. Le système de représentation favorise cependant les petites églises au détriment de celles des villes, qui ne sont représentées que par un seul député, comme toutes les autres.

Assemblée représentative, le synode de Béarn l'est donc assurément en raison de la part importante des envoyés des églises qui ont accès, en compagnie des pasteurs, à un certain nombre de charges synodales, et dont la participation ne cesse de croître jusqu'au début du XVII^{ème} siècle. L'institution synodale a su attirer les élites locales qui pratiquaient déjà les assemblées civiles, en les associant à la direction des églises jusqu'au plus haut niveau. En 1596, elles obtiennent l'accès aux assemblées d'églises composées jusqu'alors des surveillants de colloques et de leur adjoint, tous pasteurs. Cette présence accrue dans les assemblées ecclésiastiques témoigne du succès de l'implantation du système presbytéro-synodal.

LA DIRECTION DES ÉGLISES RÉFORMÉES DU BÉARN ET DE LA BASSE-NAVARRÉ

Le synode est l'instance souveraine qui définit le dogme en approuvant ou modifiant la confession de foi, qui règle l'organisation générale de l'église et la pratique religieuse en établissant, précisant et adaptant la discipline ecclésiastique, et enfin qui légifère sur les affaires courantes aux moyen d'ordonnances.

¹⁷ L'étude des noms d'anciens qui apparaissent dans le synode de 1615 permet effectivement de constater la présence d'une certaine élite dans les députations synodales: sur 55, 32 reçoivent le titre de Monsieur, 7 de Sieur de, 2 ont un titre particulier (l'abbé laïc de Camblong et le capitaine Muneinh), 14 sont désignés simplement par le nom et le prénom, soit un quart seulement

LE DÉCOUPAGE ECCLÉSIASTIQUE

Le synode est un organe d'encadrement qui définit souverainement l'organisation ecclésiastique de son ressort. Il met en place dès sa première session en 1563, les grandes circonscriptions, appelées colloques, qui deviennent la base du découpage du Béarn protestant. Elles sont au nombre de cinq, Pau-Lescar, Orthez, Vic-Bilh ou Lembeye, Sauveterre et Oloron, cette dernière comprenant les trois vallées d'Ossau, Aspe et Barétous.

Le nombre des colloques s'accroît avec les progrès de la Réforme et notamment lorsqu'elle a seule le droit de cité, à partir de l'ordonnance du 28 janvier 1570. En octobre 1571 est créé le colloque de la Basse-Navarre par démembrement de celui de Sauveterre-de-Béarn mais il disparaîtra entre 1579 et 1594, l'absence d'actes synodaux pour cette période ne permettant pas d'être plus précis; en 1573 le colloque de Nay est séparé de celui de Pau.

Ces colloques ont été découpés non pas selon les limites ecclésiastiques anciennes qui partageaient le Béarn entre quatre évêchés¹⁸, mais en reprenant approximativement les limites des «parsans» (districts financiers) de 1549 qui s'adaptent mieux aux réalités du temps¹⁹. Cette répartition n'est pas pour autant parfaitement harmonieuse entre les églises car les colloques présentent entre eux des disparités notables: en 1579 celui de Nay rassemble sept églises, Oloron quatorze, Orthez quatorze, Pau treize, Sauveterre dix, Vic-Bilh dix, Basse-Navarre trois. La différence, plus sensible en termes de densité fait ressortir l'importance qu'a revêtu pour le synode la nécessité de couvrir l'intégralité du territoire à partir des principales villes de la souveraineté. La Réforme s'étant appuyée sur le pouvoir temporel, il s'agissait dans les secteurs qui n'y avaient pas été préalablement sensibilisés, de créer un cadre général avant même de dresser les églises. Ceci explique l'accroissement du nombre des églises au cours des sessions successives. L'encadrement aurait pu se multiplier davantage si le synode ne s'était pas heurté à la difficulté du recrutement des pasteurs, et si le nombre de ceux-ci n'avait pas été limité en 1604 à soixante par le pouvoir souverain. Cependant le nombre des pasteurs n'est pas limitatif du

¹⁸ Lescar, Oloron et deux ayant leur siège en France, Dax et Tarbes.

¹⁹ DESPLAT (C.) & TUCOO-CHALA (P.), *Atlas historique de la principauté du Béarn*, S.N.E.R.D., Pau, 1980, 94 p.

nombre des églises car les plus petites, ne nécessitant pas la présence permanente d'un pasteur, peuvent posséder un consistoire établi par le pasteur du village le plus proche qui peut les visiter régulièrement notamment pour les quatre cènes annuelles, les exercices quotidiens et l'instruction religieuse de base étant assurés par un diacre catéchiste; ces petites églises succursales peuvent être également prises en compte dans la répartition des deniers des pauvres, elles portent le nom d'églises recueillies.

LA HIÉRARCHIE ECCLÉSIASTIQUE

Ainsi donc peut s'établir la hiérarchie ecclésiastique du Béarn, chaque église étant dirigée par un consistoire composé d'anciens choisis annuellement parmi les fidèles et approuvés lors de leur nomination; les églises sont regroupées par colloques, eux-mêmes dirigés par une assemblée de colloque composée des pasteurs du colloque et d'un ancien, désigné par chaque consistoire de la circonscription; enfin au niveau supérieur, le synode est composé comme on l'a vu de l'ensemble des pasteurs de la souveraineté et d'un ancien par église de celle-ci. Cette organisation est similaire à celle des églises réformées de France, mais pour les colloques béarnais la situation s'avère à l'usage très inconfortable en raison de la taille relativement réduite de la souveraineté et de l'échec de l'implantation réformée en Basse-Navarre: le synode national, très présent, réduit de fait leur rôle et ils n'arrivent pas à jouer, comme dans certaines provinces françaises, le rôle d'instance de premier appel des décisions consistoriales; la discipline des églises réformées de Béarn ne leur attribue d'ailleurs «aucune juridiction»²⁰. Ainsi les colloques béarnais perdent leur utilité, ne devenant qu'un simple organe de coordination locale et de surveillance mutuelle des pasteurs. L'absentéisme croissant de ces derniers aux assemblées de colloques qui oblige le synode à intervenir en ordonnant la tenue d'un registre de présence contrôlé à chaque session, est au début du XVIIIème, le signe de cette désaffection.

Le synode nomme à toutes les fonctions ecclésiastiques; il affecte, et éventuellement censure et dépose les pasteurs, de même que les diacres et les catéchistes. Il juge en dernier recours les appels formulés par des parti-

²⁰ FROSSARD (Ch. L.), *La discipline ecclésiastique du pays de Béarn*, Grassart, Paris 1877, 70 p. (p 46).

culiers contre les décisions consistoriales, les différends entre les pasteurs et leurs églises. Il a autorité sur le collège et l'académie.

LES SURVEILLANTS

Le système béarnais qui ne se distingue en tout cela que relativement peu des synodes nationaux et provinciaux français, possède de façon plus originale une autorité directe sur les églises qui en relèvent. Il présente donc le double caractère presbytéro-synodal, caractéristique des églises protestantes, alors que le système français offre davantage un aspect congrégationaliste. L'étroitesse du territoire, mais surtout l'appui du pouvoir souverain et le rôle initial déterminant du synode, conduit par des réformateurs zélés comme Jean Reymond-Merlin et Pierre Viret, ont permis sa mise en place.

C'est dans la fonction du surveillant de colloque que réside cette originalité. Elle est exercée par un pasteur désigné annuellement par le synode, qui a pour fonction de visiter les églises et les ministres et de rapporter au synode les éventuels manquements des desservants ainsi que l'état moral et spirituel de leurs églises. Un formulaire de visite est tardivement établi en 1614, et inséré à la discipline²¹.

Cette fonction de nature épiscopale doit être exercée tour à tour, et donc renouvelée annuellement en vertu du principe réformé de l'égalité des ministres entre eux. Néanmoins, il arrive que quelques pasteurs aient détenu la charge à plusieurs reprises, mais jamais deux années consécutives; certains, très rares iront jusqu'à trois fois et très exceptionnellement, Nicolas Bordenave l'exerce six fois (trois fois dans le colloque de Pau, puis trois autres fois dans le colloque de Nay qu'il a contribué à créer). Cependant, de manière générale, sur cent soixante-trois charges recensées entre 1563 et 1615, les trois quarts sont exercées par des pasteurs qui s'en acquittent pour la seule fois de leur carrière. C'est en effet une charge lourde qui intervient en sus du service pastoral habituel; elle est également inconfortable car le surveillant, pour des raisons de

²¹ FROSSARD, *op. cit.*, pp. 32-35.

commodité de déplacement, est choisi parmi les pasteurs du colloque et doit donc être tout à la fois l'inspecteur et le délateur de ses frères.

Le collège et l'académie font également l'objet d'une surveillance scrupuleuse. Déjà en 1569, Pierre Viret avait tout fait pour les ramener d'Orthez vers Lescar afin qu'ils fussent placés plus étroitement sous l'autorité du pouvoir souverain. Le collège est inspecté chaque année par trois pasteurs²².

Un contrôle est également exercé sur les écrits des pasteurs qui doivent être examinés par le synode avant publication, puis à partir de 1604 par l'assemblée de l'église; les controverses sont limitées et doivent également être soumises à autorisation, même lorsqu'elles se déroulent à l'étranger, sur le territoire français.

ADAPTATIONS: LA CRÉATION DE NOUVELLES ASSEMBLÉES

Dès la fin des années 1570, et surtout dans les premières années du XVII^{ème} siècle, l'institution synodale devient trop lourde; son effectif trop important et le nombre d'affaires abordées conduisent à sa quasi-asphyxie. Pour améliorer son fonctionnement, elle remet dans un premier temps aux colloques et à leurs surveillants la préparation des affaires à traiter, mais cela ne suffit pas.

La solution est trouvée dans la création d'une nouvelle assemblée intermédiaire et réduite, capable de diriger plus efficacement l'église, sous le nom de «l'assemblée de l'église». Elle apparaît dès 1573 mais se développe principalement entre 1604 et 1620. Elle est composée des surveillants des colloques, de leurs adjoints qui sont des pasteurs, et d'anciens désignés par les colloques. Cette assemblée de taille réduite a reçu la mission de régler toutes les affaires survenant entre deux synodes et rend compte de ses décisions pour approbation, à la session suivante. Ce n'est pas pour autant une assemblée permanente, une sorte de bureau chargé de gérer les affaires quotidiennes qui aurait pu vider de son sens la représentativité synodale,

²² B.S.H.P.F. ms 433, 1594 f° 268

mais une commission qui siège trois à quatre fois entre deux synodes et dont les députés sont défrayés par la chambre des comptes²³.

Cette institution originale, et dont on ne trouve pas l'équivalent dans l'Eglise de France, assure –avantage notable dans les années 1610-1620– une permanence de fonctionnement de l'organisation ecclésiastique car elle peut se réunir sans autorisation et sans la présence d'un représentant de l'autorité royale, notamment lorsque la monarchie «oublie» certaines années de convoquer le synode.

Dans le même esprit de défense des intérêts de l'église, une «assemblée des affaires extraordinaires» est instituée en 1612, composée de manière représentative de trois pasteurs et de deux anciens; appelés «les cinq députés», ils ont pour tâche la défense des intérêts de l'église et les négociations avec les autorités locales ou royales.

CONTRÔLE DES FINANCES DE L'EGLISE

Le contrôle des deniers ecclésiastiques est aussi une originalité béarnaise par rapport à l'exemple français car, lorsque la Réforme devint religion de l'Etat, les biens ecclésiastiques catholiques furent confisqués et alimentèrent officiellement la nouvelle église. L'ensemble des institutions financières mises en place entre 1564 et 1568 est officialisé par les grandes ordonnances de 1571. Tous les membres en sont désignés par le synode et installés par le souverain. Afin de mieux garder le contrôle sur ces différentes instances, il est ordonné que leurs membres résideront à Pau et pour éviter de prêter le flanc à la critique, il leur est enjoint de ne pas procéder pendant la durée de leur charge, à l'affermage des biens ecclésiastiques.

Un diacre général est chargé pour trois ans de recueillir et de reverser les deniers des pauvres et du ministère. Il se fait aider par trois commis désignés chacun pour une circonscription financière, appelée en Béarn «par-san». Sans doute trop importante et victime de nombreuses plaintes sur les

²³ Ceci étant inconnu de L. SOULICE, («Documents pour servir à l'histoire protestante du Béarn», *Bulletin de la Société des Sciences Lettres et Arts de Pau*, 1879-1880 pp. 174-181) l'a conduit à confondre assemblées des affaires et synodes et, par conséquent, à plusieurs erreurs dans la liste des synodes qu'il a dressée pp. 175-179.

manquements ou les méthodes de l'occupant de la charge, la fonction est répartie en 1580 sur trois diacres généraux ou trésoriers ecclésiastiques, chacun relevant d'un «parsan», Pau, Orthez et Oloron.

Le diacre général est assisté par un conseil ecclésiastique, composé de sept diacres et deux pasteurs, désignés pour trois ans et dont la tâche est d'assurer le «ménage en bon père de famille» des biens fonciers de l'église. Il veille au bon entretien des bâtiments, temple, collège; il est chargé en outre de dresser la liste des pauvres du pays. La limite de son autorité réside dans la soumission étroite aux décisions synodales formulée en 1574²⁴.

Le diacre général doit rendre des comptes devant les auditeurs des comptes désignés par le synode, au nombre de quatorze et choisis à raison de deux dans la noblesse, deux parmi les jurats, deux parmi le conseil souverain, deux parmi la chambre des comptes, deux parmi les surveillants, deux parmi les ministres et enfin deux parmi les diacres mais sans voix délibérative.

Enfin, un procureur général des deniers ecclésiastiques est chargé du contrôle de la gestion des biens de l'église et des deniers des pauvres, et notamment de l'audition des comptes des fabriques. Devant en poursuivre les abus, il conserve l'ensemble des documents relatifs à cette gestion et assiste au conseil ecclésiastique.

UNE INSTITUTION AGISSANTE

Le synode n'a pas pour seule fonction l'encadrement religieux mais également le développement géographique de la Réforme et son approfondissement. Créé par le pouvoir temporel, il ne cesse de lui rappeler ses engagements antérieurs et, malgré le changement de souverain, de le pousser dans ce sens. Organe initial cautionnant la volonté monarchique, il outre-passe ce rôle et joue souvent celui d'aiguillon.

UN SYNODE DE SOUVERAINETÉ

La dynastie d'Albret a réussi à implanter le protestantisme en Béarn comme unique religion. Elle avait tenté simultanément de l'étendre à la

²⁴ B.S.H.P.F. ms 433, f° 165

Basse-Navarre, son autre possession souveraine. Cette implantation avait été remise en cause en 1567, par un soulèvement qui commandait désormais la prudence. Les ordonnances de 1571 ne sont donc applicables qu'à la seule souveraineté de Béarn, malgré les encouragements formulés par le précédent synode²⁵. L'année suivante, Jeanne d'Albret promet néanmoins de «contraindre» le peuple de Basse-Navarre d'assister aux prédications et le synode décide qu'il y sera créé un colloque: le colloque des Basques ou de la Basse-Navarre envoie ses représentants en 1573²⁶. Il comprend quatre églises possédant pasteur et consistoire: Saint-Jean-Pied-de-Port/Ostabat, Saint-Palais, La Bastide-Clairence, et Saint-Esteben. La Basse-Navarre est devenue la terre de mission du synode de Béarn qui va tenter de jouer sur le pouvoir temporel et sur une pastorale adaptée, promue par les pasteurs en place. Ainsi en 1573, le synode réclame que «des lettres soient envoyées aux jurats pour faire assister les populations aux prédications, et que «la messe soit chassée de la Basse-Navarre». La même année, le pasteur Lissarague est remboursé des cinquante écus qu'il avait avancés pour l'impression du Nouveau Testament qu'il venait de traduire en basque. Le colloque disparaît néanmoins entre 1579 et 1594, et les églises survivantes de Saint-Palais et de La Bastide-Clairence sont rattachées au colloque voisin de Sauveterre; elles continuent d'apparaître régulièrement par la suite, avec leurs pasteurs basques prêchant en basque.

Sans s'appesantir ici sur les raisons de l'échec de la diffusion de la Réforme en Basse-Navarre, cette aventure éphémère montre à quel point ce dessein religieux correspondait avec les projets étatiques et centralisateurs de la monarchie: alors que toute chance de reconquête du reste de la Navarre s'estompait, l'union des possessions souveraines au Nord des Pyrénées pouvait renforcer sa puissance. La religion et l'organisation ecclésiastique synodale auraient pu constituer un facteur d'unification, au-delà de la multiplicité des identités et des particularismes, au-delà des institutions représentatives déjà en place. La création du parlement de Navarre alors que la souveraineté disparaît n'en est plus, dans un autre domaine, que l'avatar stérile.

La monarchie béarno-navarraise a également tenté d'étendre la Réforme dans ses territoires de la mouvance de France. C'est le cas pour l'église de Bigorre mais, en 1568, l'église de Tarbes s'étant rangée dans le

²⁵ B.S.H.P.F. ms 433, f° 129 V°

²⁶ B.S.H.P.F. ms 433, f° 151 V°

synode provincial de Guyenne, le synode de Béarn enregistre la sécession en répondant par la négative à la requête formulée par l'église de cette ville pour obtenir un pasteur parlant gascon ou bigourdan. Le synode essaie, pour sa part, d'élargir son aire d'influence vers la terre de Bidache en négociant avec M. de Gramont l'envoi d'un pasteur contre l'assujettissement aux églises de Béarn. Seules, vers la fin de la souveraineté, les églises d'Hastingues et de Mauléon figurent régulièrement dans les listes de présence. La mention d'autres églises «françaises» secourues temporairement par l'envoi d'un pasteur témoigne du rayonnement de l'institution béarnaise; il s'agit de Mont-de-Marsan et des églises de Chalosse, Bergerac, Vic-Fezensac, Montréal, Eauze, Viella et Le Houga.

L'effet le plus durable de cette église de souveraineté apparaît au travers de l'utilisation des langues locales, dans le double dessein de favoriser la pénétration des idées de la Réforme, conformément à toutes les églises nationales, mais aussi dans une optique étatique de renforcement identitaire, pour conforter son indépendance face aux deux grands royaumes voisins. Dès le synode de 1563, il est décidé que tous les ministres gascons ou béarnais prêcheront dans leur langue, et que ceux qui ne la parlent pas «s'efforceront à leur pouvoir» de la parler. L'obligation de prêcher dans le «langage du pays» est rappelée en 1612²⁷, et même en 1676²⁸. Une préoccupation identique est accordée à la langue basque; il est même précisé lors du synode de 1574²⁹, que les enfants des pasteurs basques, Tartas, Landecheverry et Tardetz, avant que d'être placés au collège, devront séjourner un an en Basse-Navarre auprès du traducteur du Nouveau Testament pour y «apprendre le langage basque». En 1612³⁰, il est précisé que le pasteur Rival est affecté temporairement à Saint-Palais en attendant de trouver un pasteur basque disponible «qui sache parler le basque».

Cette obligation de l'emploi des langues vernaculaires pousse à la réalisation de supports imprimés nécessaires à la pratique quotidienne des Réformes, Écritures, psaumes, prières, catéchismes, et par conséquent à les faire naître ou renaître à l'écriture. La traduction du Nouveau Testament en basque est l'occasion d'un débat entre les différents pasteurs de cette

²⁷ B.S.H.P.F. ms 433, 269 V°

²⁸ CHAREYRE (P.), op. cit.

²⁹ B.S.H.P.F. ms 433, f°168.

³⁰ B.S.H.P.F. ms 433, 277 V°.

langue qui conduit le synode de septembre 1565³¹, pour y mettre un terme, à instituer une commission de gens entendant la langue pour sortir des querelles «à raison de quelques dialectes». Cette tradition se perpétue au début du XVII^e lorsque en 1614 et 1615, les basques de Navarre, Soule et Labourd obtiennent du synode les moyens d'imprimer un traité dans leur langue³². Aux premiers psaumes de Peir de Garros traduits en gascon en 1564 répond la traduction de la confession de foi «en langage béarnois» par Arrac, le surveillant de Sauveterre³³. En 1571, Arnaud de Salette présente la traduction de l'intégralité des psaumes; elle sera imprimée ainsi que les prières ecclésiastiques et le catéchisme, en 1583 à Orthez, accompagnée pour la première fois d'une codification sommaire du béarnais.

LES REMONTRANCES

Comme toute assemblée représentative, les synodes de la souveraineté de Béarn formulent régulièrement auprès du pouvoir royal et de ses représentants, des remontrances. Deux d'entre elles se distinguent, par leur longueur, des suppliques ponctuelles que l'on trouve régulièrement mentionnées au cours des délibérations.

Les premières, formulées le 23 décembre 1574³⁴ sous le titre «Mémoire des choses qu'il faut remonstrer à Monsieur d'Arros, lieutenant général», sont une série de requêtes touchant à l'empêchement des courses des ennemis aux frontières nord qui gênent l'implantation du culte, à l'extension de la Réforme en Basse-Navarre, à l'application de la législation ecclésiastique, à la gestion des biens d'église; elles concernent, enfin, plus audacieusement, son manque de zèle religieux sous forme de censure: «qu'il n'a ouy si longtemps à aucune prédication», qu'il retire ses filles de «l'idolâtrie».

Les secondes sont formulées le 16 avril 1577 à l'attention de la régente Catherine de Bourbon: «A madame, remontrances du synode suivant l'expres commandement de Dieu et l'exemple de tous bons princes chré-

³¹ B.S.H.P.F. ms 433, f° 68.

³² B.S.H.P.F. ms 433, f° 290 & 302.

³³ B.S.H.P.F. ms 433, f° 618 V°.

³⁴ B.S.H.P.F. ms 433, f° 173 et sq.

tiens». Elles touchent à l'application des ordonnances ecclésiastiques, aux affaires financières et au développement du collège. L'originalité de ces remontrances réside dans les réponses apportées par la Régente, présente lors de la session, et consignées à leur suite. Sur quatorze articles, quatre sont renvoyés à la décision royale, trois font l'objet d'informations complémentaires et sept, soit la moitié, sont immédiatement accordés.

Au début du XVII^{ème} siècle, un cahier est tenu, dans lequel sont notées les remontrances au lieutenant général et les réponses. La plupart des doléances, qui n'ont plus pour but le développement de la Réforme mais sa protection, étant désormais formulées directement par les «cinq députés», disparaissent des procès-verbaux des assemblées synodales au profit de ce cahier, qui reste à découvrir.

Institutions créées par la volonté monarchique, les synodes de Béarn et les autres assemblées ecclésiastiques réformées se développent sans difficulté dans le cadre de la souveraineté. Institutions importées, elles ont même encouragé, à terme, le développement des identités locales.

L'échec de l'implantation de la Réforme dans la Basse-Navarre n'a cependant pas permis aux synodes de jouer le rôle unificateur et centralisateur des possessions souveraines de la famille d'Albret-Bourbon.

Loin d'être sclérosés et soumis, les synodes de Béarn jouent le rôle d'aiguillon en matière religieuse auprès de la monarchie, puis s'adaptent avec souplesse lorsque les circonstances deviennent moins favorables au début du XVII^{ème} siècle.

Les institutions ecclésiastiques béarnaises constituent un modèle original, achevé, en regard de celles du royaume de France qui ont dû s'accommoder de l'hostilité de la monarchie. Cette originalité se dilue progressivement avec l'adhésion des églises de la souveraineté de Béarn aux églises réformées de France, la restitution des biens ecclésiastiques à l'église catholique et le rattachement au royaume de France.

LISTE DES SYNODES DE BEARN

| An | Date | Lieu | Modérateur | Secrétaire pasteur | Secrétaire ancien | Référence |
|------|-------|------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| 1563 | 20/09 | PAU | J.Reymond-Merlin | Bernard Ponteto | Ch. de Pont | SHPF Ms 433 |
| 1564 | 14/03 | PAU | J.Reymond-Merlin | Landecheverry | Jean du Frex | SHPF Ms 433 |
| 1564 | 10/04 | ORTHEZ | François Le Gay | Landecheverry | Jean du Frex | SHPF Ms 433 |
| 1565 | 1/05 | OLORON | Jean de La Rive | Pierre Carrier | Ch. de Pont | SHPF Ms 433 |
| 1565 | 5/09 | SAUVETERRE | Michel Vignaux | Pierre Martel | Bernard Sansans | SHPF Ms 433 |
| 1566 | 5/06 | NAY | Solon | Pierre Martel | Bernard d'Incamp | SHPF Ms 433 |
| 1566 | 5/11 | LESCAR | Du Bois | Pierre Carrier | de Lanne | SHPF Ms 433 |
| 1567 | 10/04 | PAU | Pierre Viret | Pierre Martel | Ch. de Pont | SHPF Ms 433 |
| 1568 | 17/04 | PAU | Pierre Viret | Pierre Martel | Bernard d'Incamp | SHPF Ms 433 |
| 1569 | 10/10 | LESCAR | Pierre Viret | Pierre Martel | Ch. de Pont | SHPF Ms 433 |
| 1569 | | MORLAAS | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1570 | 13/06 | LESCAR | Pierre Viret | Bernard Carrière | Pierre Jausioudy | SHPF Ms 433 |
| 1571 | 17/10 | PAU | Nicolas DesGallars | Bernard Carrière | J. de Castetnau | SHPF Ms 433 |
| 1572 | ? | | | | | |
| 1572 | 11/11 | OLORON | | | | SHPF Ms 433 |
| 1573 | | OLORON | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1573 | 13/10 | PAU | De La Pierre | Bernard Carrière | Jean de Castetnau | SHPF Ms 433 |
| 1574 | 15/12 | PAU | Barbaste | A. de Salette | Jean de Jausioudy | SHPF Ms 433 |
| 1575 | 9/09 | | | | | <i>Ms 433</i> |
| 1576 | 4/01 | NAY | Pierre Hespérien | Bernard Carrière | Jean Parage | SHPF Ms 433 |
| 1577 | 16/04 | PAU | Nicolas DesGallars | Pierre Carrière | Guill. du Turon | SHPF Ms 433 |
| 1578 | 7/05 | PAU | Nicolas Bordenave | Jean Arriulat | J. de Casamayour | SHPF Ms 433 |
| 1578 | fin | OLORON | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1579 | 8/09 | PAU | De La Pierre | Pierre Carrière | Bert.de Cazaubon | SHPF Ms 433 |
| 1580 | 13/06 | ? | | | | <i>Ms 433</i> |
| 1581 | ? | | | | | |
| 1582 | ? | | | | | |
| 1583 | ? | | | | | |
| 1584 | | | | | | <i>Archives</i> |
| 1585 | ? | | | | | |
| 1586 | | NAVARRENX | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1587 | | | | | | <i>Archives</i> |
| 1588 | | PAU | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1589 | ? | | | | | |

PHILIPPE CHAREYRE

| An | Date | Lieu | Modérateur | Secrétaire pasteur | Secrétaire ancien | Référence |
|------|-------|--------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| 1590 | ? | | | | | |
| 1591 | ? | | | | | |
| 1592 | ? | | | | | |
| 1593 | ? | | | | | |
| 1594 | 20/09 | PAU | Pierre Hespérien | Gaillard Du Casse | Arnaud de Foix | SHPF Ms 433 |
| 1595 | ? | | | | | |
| 1596 | 20/08 | PAU | Guillaume Rosier | Gaillard Du Casse | De Labaig | SHPF Ms 433 |
| 1597 | ? | | | | | |
| 1598 | ? | | | | | |
| 1599 | 24/09 | | | | | <i>Ms 433</i> |
| 1600 | ? | | | | | |
| 1601 | 17/07 | PAU | Guillaume Rosier | Gaillard Du Casse | De Labaig | SHPF Ms 433 |
| 1602 | | LESCAR | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1603 | 3/08 | LESCAR | Gaillard Du Casse | Samuel Muguat | De Lacoste | SHPF Ms 433 |
| 1604 | 5/10 | PAU | De Pefaur | De Pourrat | De Péfaur | SHPF Ms 433 |
| 1605 | ? | | | | | |
| 1606 | ? | | | | | |
| 1607 | 7/08 | PAU | Blair | Th. Casamayour | Mirassou | SHPF Ms 433 |
| 1609 | 3/08 | PAU | Gaillard Du Casse | Du Faur | De Foix | SHPF Ms 433 |
| 1610 | 7/06 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1610 | | PAU | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1611 | 7/02 | PAU | Brun | | | <i>Archives</i> |
| 1611 | 3/05 | PAU | Baldran | | | <i>Archives</i> |
| 1611 | 8/08 | ORTHEZ | Pierre Duprat | | | <i>Archives</i> |
| 1612 | 28/03 | ORTHEZ | Péfaur | Du Prat | De Caumia | SHPF Ms 433 |
| 1612 | 6/04 | ORTHEZ | Péfaur | | | SHPF Ms 433 |
| 1614 | 4/03 | PAU | Diserotte | Pourrat | Casessus | SHPF Ms 433 |
| 1615 | 4/08 | PAU | Gaillard Du Casse | Diserotte fils | De Begue | SHPF Ms 433 |
| 1616 | 12/02 | PAU | | | | <i>Archives</i> |
| 1616 | 3/06 | PAU | | | | <i>Archives</i> |
| 1617 | 30/04 | PAU | De Péfaur | De Faget | Du Hau | SHPF Ms 433 |
| 1619 | 15/04 | PAU | De Rostalan | De Davant | De Romatet | SHPF Ms 433 |
| 1619 | 2/12 | | | | | <i>Archives</i> |
| 1620 | 14/02 | PAU | | | | <i>Archives</i> |

| An | Date | Lieu | Modérateur | Secrétaire pasteur | Secrétaire ancien | Référence |
|------|-------|------------|------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| 1621 | /02 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1621 | 26/07 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1621 | /10 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1622 | /02 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1623 | 16/08 | NAY | De Charles | De Loustounau | de Carresse | SHPF Ms 433 |
| 1624 | /04 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1625 | /02 | | | | | <i>Archives</i> |
| 1625 | /07 | MORLAAS | | | | <i>Frossard</i> |
| 1626 | av.09 | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1627 | ? | | | | | |
| 1628 | ? | | | | | |
| 1629 | 10/09 | PAU | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1630 | ? | | | | | |
| 1631 | 16/06 | SAUVETERRE | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1632 | ? | | | | | |
| 1633 | ? | | | | | |
| 1634 | ? | | | | | |
| 1635 | ? | | | | | |
| 1636 | ? | | | | | |
| 1637 | ? | | | | | |
| 1638 | ? | | | | | |
| 1639 | ? | | | | | |
| 1640 | | | | | | <i>Poeydavant</i> |
| 1641 | ? | | | | | |
| 1642 | ? | | | | | |
| 1643 | ? | | | | | |
| 1644 | | | | | | <i>Frossard</i> |
| 1645 | | ORTHEZ | | | | SHPF Ms 667 |
| 1646 | ? | | | | | |
| 1647 | ? | | | | | |
| 1648 | ? | | | | | |
| 1649 | 27/09 | OLORON | | | | <i>Frossard</i> |
| 1650 | ? | | | | | |
| 1651 | ? | | | | | |

PHILIPPE CHAREYRE

| An | Date | Lieu | Modérateur | Secrétaire pasteur | Secrétaire ancien | Référence |
|------|--------|------------|--------------|--------------------|-------------------|------------------|
| 1652 | ? | | | | | |
| 1653 | | LEMBEYE | | | | <i>Archives</i> |
| 1654 | ? | | | | | |
| 1655 | ? | | | | | |
| 1656 | ? | | | | | |
| 1657 | | | | | | <i>Archives</i> |
| 1658 | ? | | | | | |
| 1659 | av./05 | NAY | | | | <i>Archives</i> |
| 1660 | | MORLAAS | | | | <i>Frossard</i> |
| 1661 | /08 | LEMBEYE | | | | <i>Archives</i> |
| 1662 | | ORTHEZ | | | | <i>Archives</i> |
| 1663 | av./09 | NAY | | | | <i>Archives</i> |
| 1664 | | OLORON | | | | <i>Archives</i> |
| 1665 | /12 | SAUVETERRE | | | | <i>Archives</i> |
| 1666 | | NAY | | | | <i>Archives</i> |
| 1667 | /06 | PONTACQ | | | | <i>Archives</i> |
| 1668 | /09 | MORLAAS | | | | <i>Archives</i> |
| 1669 | 6/05 | LEMBEYE | | | | <i>Archives</i> |
| 1670 | 10/06 | GARLIN | De Brunet | | | L. Soulice |
| 1671 | 18/02 | ORTHEZ | De Casamajor | | | L. Soulice |
| 1672 | /04 | SALIES | | | | <i>Archives</i> |
| 1673 | /11 | | | | | <i>Archives</i> |
| 1674 | /05 | OLORON | | | | <i>Archives</i> |
| 1675 | | NAY | | | | <i>Syn. 1681</i> |
| 1676 | 15/09 | PONTACQ | De Garsin | | | SHPF Ms 32 |
| 1677 | 23/06 | MORLAAS | | | | <i>Syn. 1681</i> |
| 1678 | /06 | BELLOCQ | | | | <i>Archives</i> |
| 1679 | 23/06 | LEMBEYE | | | | ADPA 56 J 9 |
| 1680 | | MORLAAS | | | | <i>Syn 1681</i> |
| 1681 | 25/06 | GARLIN | De Casamajor | | | L. Soulice |
| 1682 | 18/06 | ORTHEZ | | | | <i>Syn. 1681</i> |

La colonne «référence» fait apparaître en caractères normaux les références des manuscrits repérés à ce jour et en italiques l'origine des mentions des synodes dont les procès-verbaux n'ont pas été retrouvés:

SHPF: Société de l'Histoire du Protestantisme Français, Paris.

A.D.P.A.: Archives Départementales des Pyrénées-Atlantiques.

L. Soulice: Actes publiés sans références par Louis Soulice, «Documents pour servir à l'histoire protestante du Béarn», *Bulletin de la Société des Sciences Lettres et Arts de Pau*, 1879-1880.

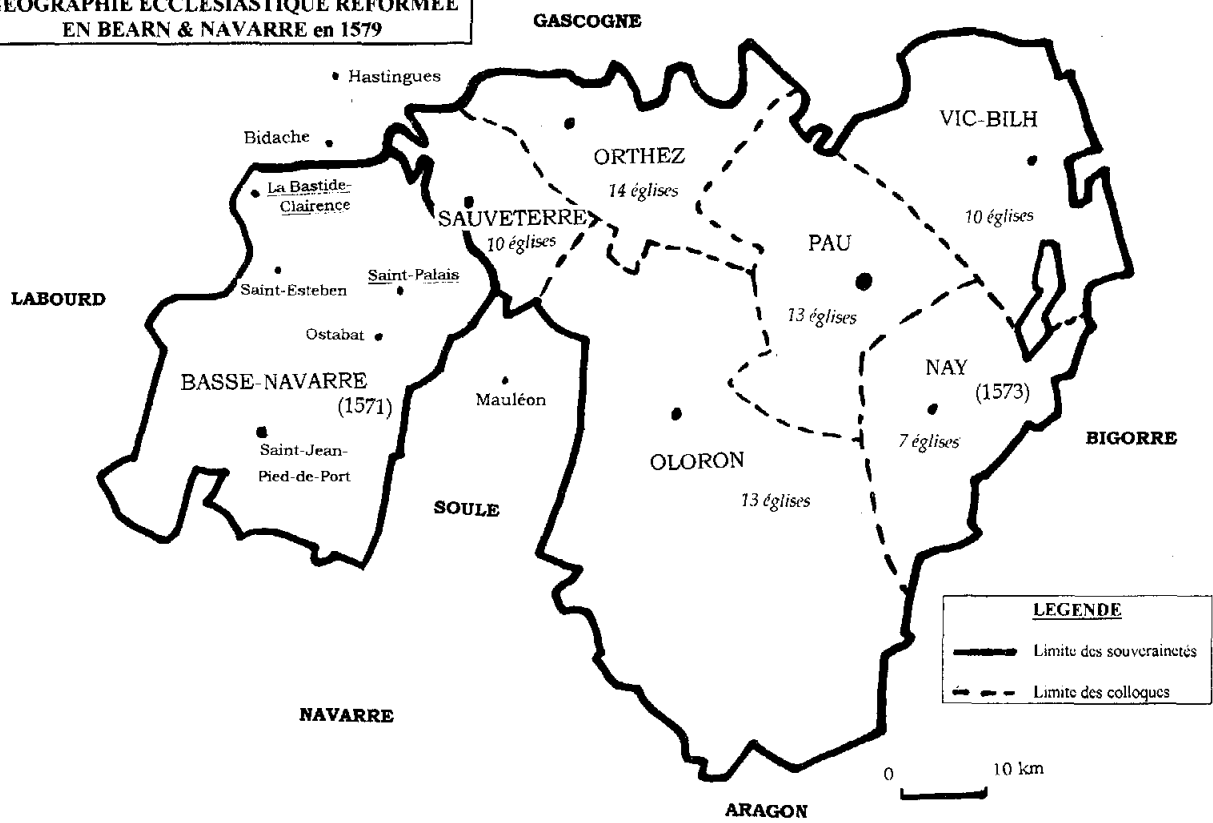
Poeydavant: POEYDAVANT (Abbé), *Histoire des troubles survenus en Béarn dans le XVI^{ème} et la moitié du XVII^{ème}*, Tonnet, Pau, 3 tomes, 1819-1820.

Frossard: FROSSARD (Ch. L.), *La Réforme en Béarn*, Paris, 1896.

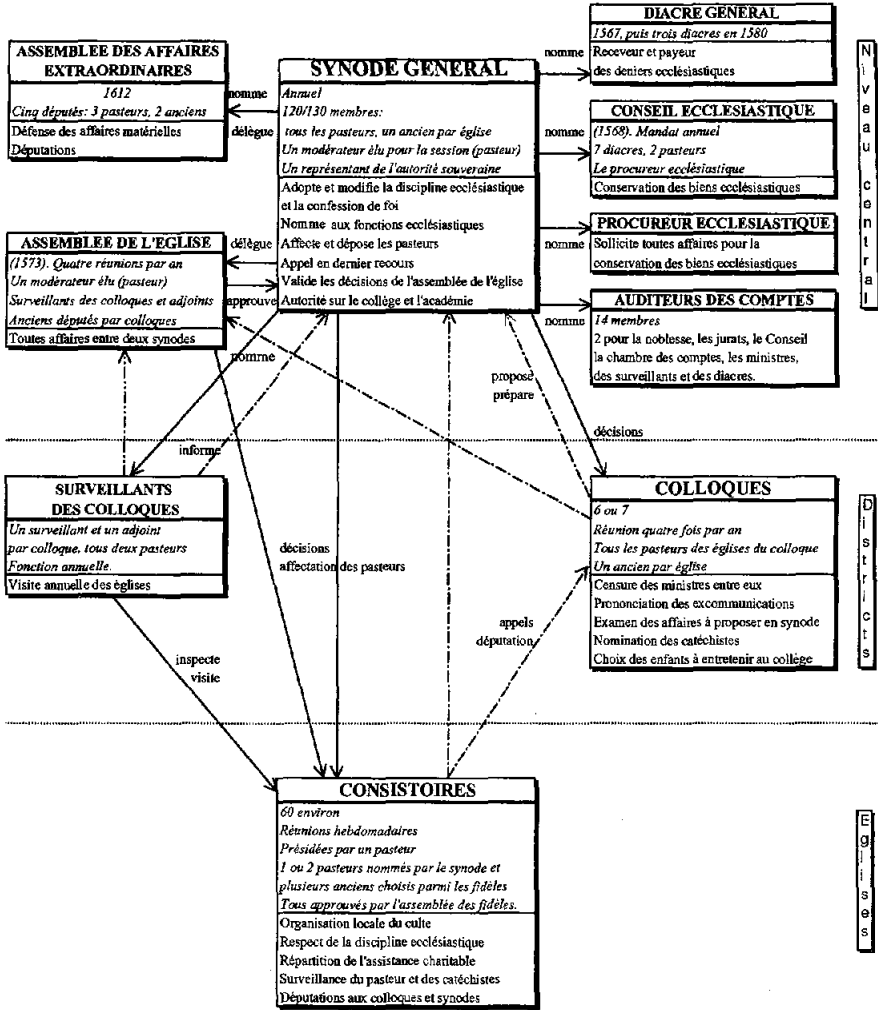
Ms 433: citation dans les procès-verbaux des actes figurant dans l'unique recueil connu.

Archives: Mention dans des documents d'époque, documents comptables de la série B des A.D.P.A., ou dans les registres consistoriaux de Baigt, d'Osse en Aspe et de Pau.

**GEOGRAPHIE ECCLESIASTIQUE REFORMEE
EN BEARN & NAVARRE en 1579**



ORGANISATION DES INSTITUTIONS PROTESTANTES BEARNAISES 1563-1620



LEGENDE
 —> Relation d'autorité
 - - -> Relation de représentation

LA PAROISSE, LE PAYS, LA PROVINCE, LA NATION: L'IMBROGLIO DE LA REPRÉSENTATION EN COMMINGES ET VAL D'ARAN PENDANT LES GUERRES DE RELIGION (PYRÉNÉES CENTRALES, XVI^e-XVII^e SIÈCLES).

Serge Brunet

Université de Toulouse-Le Mirail

Nous souhaitons proposer un certain nombre de réflexions concernant les modalités de représentation des montagnards des Pyrénées centrales, au cours de la première modernité. Pour cela, il s'agit d'abord de voir quelles sont les solidarités de base, ainsi que les raisons qui amènent ces populations à se lier pour la défense d'intérêts communs. Cette interrogation rejoint la question de la formation de ces petits pays d'Etats qui émaillent la chaîne des Pyrénées, mais également celle de la genèse d'accords entre les vallées, appelés «lies et passeries»¹. Nous allons voir que ces deux mouvements peuvent s'avérer contradictoires.

¹ La première synthèse sur les lies et passeries a été apportée par Henri Cavallès («Une fédération pyrénéenne sous l'Ancien Régime. Les traités de lies et passeries», *Revue Historique*, t. 105, 1910). Voir également: *Lies et passeries dans les Pyrénées. Actes de la 3.^e journée de recherche de la Société d'études des Sept Vallées, Luz-Saint-Sauveur*, 1.^o juin 1985, Tarbes, 1986. Jacques Poumarède, «Les passeries pyrénéennes, une autonomie à l'épreuve du centralisme monarchique», *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesus Lalinde Abadia*,

La dynamique associative des montagnards peut être observée en relation avec certaines données plutôt de caractère structurel, comme sont, par exemple, la gestion de l'espace, à l'intérieur du finage et sur la frontière, ou encore l'organisation des familles ou maisons et celles des communautés d'habitants. Mais il faut aussi prendre en compte des changements, et, en cela, la période «troublée» des guerres de Religion, constitue un observatoire privilégié, riche par ses enjeux, ainsi que par l'abondance des témoignages qui révèlent le comportement des montagnards, particulièrement grâce aux fonds des archives diplomatiques et militaires².

1. DES PAYS D'ETATS MONTAGNARDS

Presque dès leur émergence, les pays d'Etats des Pyrénées centrales sont menacés de disparaître au profit d'élections, dans la dynamique centralisatrice et égalisatrice de l'Etat monarchique. Dans le cas des États du Comminges, qui commencent à se réunir régulièrement à la fin du XV^e s., une première alerte advient dès 1519, puis l'inquiétude est plus vive encore en 1552, et l'élection est enfin créée dans les années 1603-1623, alors que les Etats cessent de s'assembler, et disparaissent rapidement. C'est que la fonction essentielle de ces assemblées représentatives reste de nature fiscale. Elles conservent certaines prérogatives concernant la répartition de l'impôt. Pour le reste, leur attitude est exclusivement défensive. Il faut bien reconnaître que ces assemblées d'Etats n'ont pas de véritable politique économique, et qu'elles font preuve de très peu d'initiatives. Il s'agit en fait pour elles de conserver les privilèges reconnus lors du rattachement à la Couronne, soit le triptyque: exemption de la gabelle, de la traite foraine et de l'administration des Eaux et Forêts.

D'autre part, ces assemblées d'Etats ne sont pas, à proprement parler, «représentatives». D'abord parce que, dans certains cas, les trois «états» de la société d'Ancien Régime n'y sont pas représentés. Mais la particularité

Universidad de Barcelona, 1989. Serge Brunet, «Lies et passeries en vallée d'Aran, aux XVII^e et XVIII^e siècles», *Revue de Comminges*, t. 103, 1990, p. 243-260 et 351-373.

² Il s'agit principalement de l'important fonds des archives de Simancas, que nous avons utilisé pour notre thèse (S. Brunet, *Les prêtres des montagnes: Val d'Aran et diocèse de Comminges (vers 1550 – vers 1750)*, E.H.E.S.S., Paris, 1996, à paraître).

de ces petits pays montagnards, par rapport aux autres grands pays d'Etats provinciaux, consiste surtout en une représentation dominante du tiers. Ainsi, les réunions des députés des Quatre-Vallées (Aure, Barousse, Neste et Magnoac), dans la bien peu reluisante auberge du Grand-Logis, à Garaison, ne reçoivent ni les représentants de l'Eglise, ni ceux de la noblesse. Au milieu du XVIII^es., l'intendant d'Auch, Mégret d'Etigny, les considère avec mépris, affirmant que «les états des Quatre-Vallées sont (...) appelés tels assez improprement». Là, les «états» ne sont en fait rien d'autre que la représentation de communautés de vallées, qui émanent elles-mêmes des communautés paroissiales, au sein desquelles on trouve l'ordre des maisons³. Il en allait sensiblement de même en Soule, en Labourd, ou encore en Marsan. Les Etats de Comminges, quant à eux, faisaient une place aux trois ordres, mais ils devaient voter par tête. En Bigorre, par contre, les trois ordres opinait séparément.

L'histoire de ces petits pays d'Etats des Pyrénées centrales reste encore pour beaucoup à faire⁴. Celle-ci est soumise à des archives qui restent trop souvent lacunaires, tant par le défaut de leur conservation que par certains procédés administratifs des montagnards, jugés alors pour le moins peu orthodoxes. Ainsi, en 1784, l'intendant d'Auch ordonne qu'on lui apporte tous les anciens rôles d'imposition de la vallée de Luz, qui relevait des Etats de Bigorre. Il voit alors arriver devant son hôtel deux charretées de morceaux de bois, appelés *totchous*. Dans cette vallée, la tradition était que le secrétaire de chaque communauté grave, avec un couteau, des chiffres romains sur un bâton, dont seules les parties en présence connaissaient la valeur⁵.

³ Voir: Anne Zink, *L'héritier de la maison. Géographie coutumière du Sud-Ouest de la France sous l'Ancien Régime*, Editions de l'E.H.E.S.S., Paris, 1993.

⁴ On ne peut guère noter que l'importante étude que René Souriac a consacré aux Etats de Comminges (R. Souriac, *Décentralisation administrative dans l'ancienne France. Autonomie commingeoise et pouvoir d'Etat, 1540-1630*, Association des amis des archives de la Haute-Garonne, Toulouse, 1992, 2 t.), aussi que la thèse, non publiées, de Robert Molis, sur les Etats de Nébouzan au XVIII^es.

⁵ Serge Brunet, "Le prêtre, le consul et le missionnaire. Réforme catholique et finances des communautés des Pyrénées centrales, XVI^e-XVIII^e s.", Antoine Follain, Jean-Michel Matz (s dir.), *L'argent des villages, XIV^e-XVIII^e siècle. Comptabilités parvissiales et communales, fiscalité locale*, Colloque de l'Association d'Histoire des Sociétés Rurales, Université d'Angers, 30-31 octobre 1998, Bibliothèque d'histoire rurale n.° 5, 1999, p. 295-317.

2. LES PRIVILÈGES DE LA MONTAGNE

Tenter de justifier l'émergence de ces pays d'Etats consiste donc, en premier lieu, à s'interroger sur l'acquisition de leurs privilèges, notamment fiscaux. En ce qui concerne les habitants du Haut-Comminges et du Val d'Aran, ceux-ci sont obtenus, ou dans tous les cas confirmés pour la première fois, dans un contexte conflictuel. Il s'agit d'abord de la lutte entre les rois de France et d'Aragon, pour l'exercice de leur souveraineté sur le Val d'Aran, à l'extrême fin du XIII^es.⁶ Liées à cette opposition, et s'appuyant sur les réclamations du roi de France, s'affirment aussi les revendications de l'évêque et surtout des chanoines cathédraux de Comminges. Ces derniers constituent leurs prébendes en exigeant, selon les principes de la réforme dite «grégorienne», la restitution des nombreuses dîmes détenues par les familles et les fabriques des églises montagnardes. Le rattachement du Val d'Aran à la Couronne d'Aragon, en 1313, permet de rejeter les prétentions tant du comte de Comminges et du roi de France, que de l'évêque.

Une conséquence majeure du règlement de ce conflit est la naissance, soudaine, d'une frontière politique, au nord des Pyrénées. En effet, le Val d'Aran, haute vallée de la Garonne séparée du reste de l'Espagne par des hauts cols, conserve la nécessité d'acheter en France une grande partie de ses subsistances. Il en résulte un enjeu dissymétrique du commerce entre frontaliers dans les Pyrénées centrales: nécessaire pour les Haut-Commingeois, il demeure vital pour les Aranais. Après une période de «guerre économique» dans les hautes vallées, les frontaliers rétablissent des rapports de bon voisinage. Ceux-ci s'organisent autour de privilèges accordés par leurs seigneurs respectifs. En Aran, c'est la *Querimonia*, recueil de privilèges accordé dès 1313 par Jacques II, roi d'Aragon⁷. Il autorise notamment les Aranais à poursuivre, selon un renouvellement annuel, leurs relations commerciales avec la France. Elles peuvent être interrompues par la guerre, mais seulement après 10 jours de surséance.

⁶ Juan Reglá Campistol, *Francia, la Corona de Aragón y la frontera pirenaica. La lucha por el Valle de Arán (siglos XIII-XIV)*, Madrid, 1948, 2 t.

⁷ Texte publié par Ferran Valls Taberner, *Privilegis i ordinacions de les valls pirenenques. I Vall d'Aran*, Barcelona, 1915, rééd. P.P.U., Barcelona, 1987, p. 23-34.

Ce temps permet à chacun de mettre à l'abri ses marchandises et de redescendre les troupeaux des estives. En 1316, Bernard VIII, comte de Comminges, fait de même à l'égard des habitants de la châteltenie de Frontignes⁸. Ceux-ci peuvent continuer leur commerce avec les Espagnols, même en temps de guerre, et ils n'ont à payer qu'un droit léger sur le sel importé, produit essentiel pour ces peuples pastoraux. En outre, dans la première moitié du XIV^es., plusieurs villages du Haut-Comminges obtiennent des chartes de franchises⁹.

L'origine des lies et passeries des Pyrénées centrales est donc nettement inscrite dans la genèse de cette frontière. Il ne s'agit plus désormais de simples «passeries», accords d'abord oraux qui réglementent très localement les remues de troupeaux, voire de marchandises, mais de «lies», c'est-à-dire de liens durables entre les contractants. Dès 1381, Pierre IV d'Aragon et le comte de Comminges confirment ce que le scribe qualifie de «*paus antigues*» dans un espace qui, sur le versant français, s'élargit désormais des Frontignes au Castillonnais. Cette dernière châteltenie était plutôt en relation avec le Haut-Aran.

La fin du XIV^es. et le XV^es., temps de pestes et de guerres, voient l'interruption des relations de bon voisinage entre les frontaliers des Pyrénées centrales. Un autre changement majeur est le rattachement du comté de Comminges à la Couronne de France, en 1454. On assiste alors à de timides réunions des Etats de Comminges, qui ne se tiennent régulièrement qu'à partir de 1502. C'est dans ce contexte, à l'occasion d'un rétablissement des relations entre les frontaliers, qu'est signé le traité du 24 septembre 1471, à Saint-Béat¹⁰. Sous l'égide de Manaut d'Aure, seigneur de Larboust, les habitants des châteltenies des Frontignes et du Castillonnais, le prieur de Saint-Béat et les Aranais concluent une trêve. Elle s'étend jusqu'au mois de mai suivant, et doit être renouvelée chaque année. Elle ne peut être rompue qu'après 25 jours de «*retenenses*» (surséance). Une structure de convention amiable est prévue et les contractants se doivent assistance mutuelle pour «*seguir ab man armada*» (suivre l'arme à la main) les contrevenants aux ac-

⁸ A.D. Hte-Garonne, B 1920, f° 4-6 (copie), texte publié par S. Mondon, «Privilèges de la comté de Comenge», *Revue de Comminges*, t. 30, 1915, p. 3.

⁹ Voir: J. Décap, *Catalogue des chartes de franchises de la France. Les chartes de coutumes du Comminges*, Sirey, Paris, 1957.

¹⁰ Confirmation du traité par Jean II, Piera, 8 octobre 1471 (F. Valls Taberner, *op. cit.*, p. 191-199).

cords et les bandouliers, fléaux du temps. On voit alors se dessiner une amorce d'organisation défensive des vallées frontalières.

Dès lors, ces accords entrent en contradiction avec l'organisation administrative et politique qui, elle aussi, est en train de s'affirmer. Manaut d'Aure n'est que le seigneur le plus important de ces hautes vallées; il n'a pas de mandat particulier, qu'il soit comtal ou royal. Bien que, à notre connaissance, aucun texte ne le déclare, les quelques procès-verbaux de commissions de conciliation qui se réuniront plus tard sur la frontière témoignent du rôle de sorte de «président-né» que garderont les Aure-Lar-boust. Le texte de 1471 prévoit donc de solliciter une confirmation des articles de cette trêve par les Etats de Comminges. Mais celle-ci peut-elle concerner l'ensemble du comté, alors que seulement deux châtelainies sont représentées? Lors des assemblées de 1490, 1496 ou encore de 1500, les Etats confirment cependant, pour l'ensemble du comté, les libertés de trafic frontalier et de droit de foraine, l'exemption totale de gabelle, ainsi que d'administration des Eaux et Forêts, qui, pourtant, furent primitivement accordés aux seuls habitants du Haut-Comminges.

Le traité dit «du Plan d'Arrem», du nom des pâturages qui jouxtent la frontière entre le Val d'Aran et la vallée de Saint-Béat, où se rassemblent les représentants de nombreux pays et vallées avoisinants, en 1513, a été, à juste titre, considéré comme le moment fort des lies et passeries¹¹. Il ne fait pourtant que renouveler le traité précédent, de 1471, à l'occasion d'une malencontreuse affaire de saisie opérée sur des marchands aranais, à la foire de Saint-Béat, par le sire de Labastide-Paumès. Ce dernier agissait avec une commission du lieutenant général de Guyenne, lui enjoignant de lutter contre la contrebande qui sévissait sur la frontière. Ce qui lui est reproché, ce n'est pas le fait d'avoir exercé une saisie, mais c'est de ne pas avoir respecté la surséance coutumière, qui était alors de 8 jours. Louis XII donne raison aux Aranais, reconnaissant ainsi le droit des lies et passeries.

Ce qui doit nous paraître étonnant, c'est que se cristallise autour de cette interruption momentanée des lies et passeries le désir pour les contractants de divers accords de bon voisinage dans la région des Pyrénées centrales, de se garantir contre de tels abus, en se réunissant au dé-

¹¹ A.D. Hte-Garonne, B 1920, et E 891 (imprimé).

bouché du Val d'Aran, point nodal du dispositif¹². Plutôt qu'une «fédération», selon l'expression employée par Henri Cavaillès, on assiste à une sorte de mise en réseau de plusieurs accords de lies et passerries, signés et confirmés à différentes époques. En effet, les signataires expriment clairement leur soumission aux autorités monarchiques quant à la décision de guerre ou de paix; ils prétendent seulement allonger la période de surséance de 8 à 30 jours. D'autre part, même si une structure de conciliation peut être élaborée sur place, les affaires doivent être jugées par les tribunaux compétents de part et d'autre de la frontière. Les contractants ne renient donc pas là l'existence de cette frontière, et ne s'arrogent aucune des prérogatives qui font un Etat.

La vigueur de la réaction des frontaliers doit s'expliquer en grande partie par l'importance des enjeux économiques. Après une période très défavorable, la montagne entre dans un long siècle de prospérité économique. C'est la raison de l'ampleur de l'espace couvert par le droit des lies et passerries ravivé au Plan d'Arrem. Mais il n'a pas été suffisamment remarqué, que ce vaste espace commercial protégé, par la co-responsabilité des contractants (article II du traité), inclut un autre espace, plus réduit. Celui-ci rassemble les partenaires des premiers temps: habitants d'Aran, des Frontignes et du Castillonnais, qui s'élargissent modérément aux vallées d'Aure, de Benasque, Gistaín, Barraves et Aneu. Ceux-ci ont une autre obligation: celle de se prévenir selon un protocole précis, de l'arrivée de toute menace de gens de guerre (article VIII). Mais il ne s'agit pas que d'un simple rôle d'avertissement. Dès 1524, le Val d'Aran est à nouveau envahi par une armée française, et à cette occasion, on constate que «*los hotros frontaleros*» (les frontaliers français) viennent leur prêter main-forte¹³. On peut dire alors qu'il s'agit d'une organisation d'entraide défensive. De plus, cette association est exclusive,

¹² Sont représentés, côté français: «le pays de Louron, Larboust, la vallée d'Oueil, Bagnères-de-Luchon, Frontignes, la châtellenie de St-Béat, baronnie et seigneurie d'Aspet, Castillonnais, Couserans, Saint-Lizier, Aure, Neste, comté de Comminges», et versant espagnol: «le marquisat de Pallars, vicomté de Villemur, le Val d'Aran et le comté de Ribagorça, la vallée de Benasque, Gistaín (Bielsa), Barraves, la baronnie d'Erills, l'abbaye de Lavaix, la baronnie d'Ourcau, la baronnie de Gerri, la seigneurie de Pallars et la ville de Tremp, et, en général, toute la Conque d'Ourcau» (A.D. Hte-Garonne, B 1920).

¹³ Remontrance des conseillers du Val d'Aran au roi, s.l.n.d. (Archives du Musèu dera Val d'Aran, non classé).

puisque, selon l'article XIII du traité, les contractants ne sont pas autorisés à entrer dans une autre structure défensive, du type, par exemple de ce que peuvent être à l'époque les *germandats* de la viguerie de Lleida.

3. UNE PROFONDE AMBIGUÏTÉ

C'est l'impression qui ressort de l'analyse de cette structure transfrontalière d'auto-défense et de «bonnes relations», à un moment où s'affirme le concept de frontières d'Etats. On ressent bien que le noyau du système, autour du Val d'Aran, est constitué de communautés de vallées. Les paroisses et les vallées, ou les portions de vallées, comme sont les *terçons* en Aran, les *quarts* en Andorre ou les *vics* en Lavedan, constituent le cadre de vie habituel de ces populations, particulièrement pour la gestion d'espaces communs.

Sur le versant français, c'est notamment dans le cadre du nouveau pays d'Etats de Comminges que doivent rentrer les artisans des lies et passeries, ces montagnards du Haut-Comminges. Ce sont leurs représentants qui ont la charge de solliciter la confirmation de leurs privilèges, mais désormais pour l'ensemble du comté. On assiste alors à un véritable déplacement de sens. Les contractants des lies et passeries en viennent à justifier leurs privilèges fiscaux par les charges militaires et de surveillance qui leur incombent, mais en se reconnaissant désormais un rôle de gardes-frontières non pas de leurs vallées, mais de la France¹⁴.

En 1533, François I^o confirme ainsi les privilèges du Comminges, dont la liberté de pouvoir acheter le sel de leur consommation en Espagne¹⁵. Malgré cela, quatre ans plus tard, le comté est menacé de l'instauration de la gabelle. Dans leurs remontrances, les Etats de Comminges justifient leur exemption par la pauvreté du pays et le nécessité de garder, à leurs frais, les frontières du royaume¹⁶. A l'avènement d'Henri II, en 1547, le Com-

¹⁴ Il faudrait comparer cette genre avec celle de la "République des Escartons", dans les Alpes. Cette dernière a suscité peu d'études.

¹⁵ A.D. Hte-Garonne, E 891 (imprimé).

¹⁶ Cité par J. Lestrade, *Cahiers des Remontrances des Etats de Comminges aux Rois de France ou à leurs lieutenants généraux en Guyenne (1535-1627)*, Pouyé, St-Gaudens/Meaux, 1943, p. 9-10.

minges obtient une nouvelle confirmation de ses privilèges mais, la même année se fait jour une nouvelle menace de la gabelle¹⁷. En 1553, ce sont alors les communautés de la châtellenie des Frontignes qui s'assemblent pour se défendre «contre les officiers de nouveau érigés comme les maîtres des ports et passages, eaux et forêts et gabelle». La même année, les bourgs d'Aspet, de Luchon, de Fronsac et de Castillon, tous au coeur de l'espace des lies et passeries, se joignent aux syndiqués¹⁸. Henri II, par lettres patentes du mois d'août 1554, confirme alors le privilège du sel, à condition qu'il soit acheté en marchandises et non pas en argent, mais pour l'ensemble du comté de Comminges¹⁹.

La justification première de la pression fiscale demeure, en ces temps, l'effort militaire. Quand celui-ci s'accroît, au XVI^e s., et surtout au XVII^e s., à partir de l'entrée de la France dans la guerre de Trente Ans, les pays d'Etats pyrénéens ont de plus en plus de mal à faire respecter leurs exemptions fiscales. Cette situation peut alors accentuer la césure entre les habitants de la partie montagnarde, qui assurent effectivement une surveillance armée des cols, et ceux qui peuplent la partie de plaine de ces pays d'Etats. Tout au long des guerres de Religion, les Quatre-Vallées parviennent à faire accepter leur exemption de contribution militaire et de logement des troupes, jusque dans les plaines du Magnoac, pourtant très exposées au passage des troupes. Il n'en va pas de même en Comminges, entre bas et haut pays, où ce dernier refuse obstinément d'apporter sa contribution, avec le bas pays. Les syndiqués du Haut-Comminges n'hésitent pas à signer, dès 1592, des trêves séparées avec le pays de Foix. L'issue sera encore plus fatale à la Bigorre qui, entre 1655 et 1666, connaît une véritable guerre civile qui oppose les montagnards du Lavedan aux habitants de Tarbes et de la plaine. Elle trouve son origine dans le refus obstiné des premiers de se plier à la décision des Etats de Bigorre, et de participer aux énormes frais occasionnés par le séjour des troupes dans la plaine de Tarbes²⁰.

¹⁷ A.D. Hte-Garonne, E 891 et C 3426.

¹⁸ A.D. Hte-Garonne, C 3455.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Jean-François Soulet, «L'incertain XVII^e siècle», *Histoire de Tarbes*, Marrimpouey Jeune, Pau, 1975, p. 123-124.

4. LES TROUBLES RELIGIEUX RÉVÈLENT LA SITUATION ÉQUIVOQUE DES FRONTALIERS

Alors que la plaine subit les ravages des temps de guerre, la montagne poursuit sa prospérité, durant toute la seconde moitié du XVI^es. Entre Béarn et pays de Foix protestants, les Aranais et les Haut-Commingeois continuent leurs activités commerciales sous l'égide des lies et passeries. Favorisée par le rôle de ligueur actif de l'évêque de Comminges, Urbain de Saint-Gelais, l'attitude de Philippe II demeure bienveillante à l'égard des Aranais et de leurs voisins. Ce véritable couloir catholique favorise les desseins du roi d'Espagne sur la France des derniers Valois, en préservant une entrée dans le royaume de France, permettant le passage d'agents espagnols et le soutien de la Ligue.²¹

C'est au début des années 1590 qu'est révélée l'étrange situation des frontaliers. Les prétentions espagnoles sur le trône de France sont encore crédibles, face à Henri de Navarre; le contexte devient celui d'un vaste démembrement du royaume de France au profit de gouverneurs de provinces périphériques: Mercoeur en Bretagne, Aumale en Picardie, Mayenne en Bourgogne ou Guise en Champagne. Localement, les montagnards du Comminges restent unis aux Aranais et aux Venasquais pour leur défense. Ne pouvant pas se voir reconnaître officiellement cette solidarité transpyrénéenne, c'est simplement l'autorisation de former un syndicat du haut pays que les Haut-Commingeois sollicitent, et obtiennent, du parlement de Toulouse. Mais, sur place, on voit bien que les montagnards se prêtent main forte, par delà la frontière. Les Aranais envoient ainsi un contingent pour soutenir Benasque, alors que les Benasquais viennent dans la vallée de Luchon aider ses habitants à démanteler le château de Cier.

Préparant l'arrivée d'une armée espagnole, suivant un projet accepté par les États de Guyenne, Urbain de Saint-Gelais, à son retour de la cour d'Espagne, au cours de l'hiver 1591, s'attache à coordonner la défense des frontaliers qui, Aranais comme Haut-Commingeois, sont tous ses diocésains. Mais, dans la plaine du Comminges, les subsides qui ont été versés

²¹ Serge Brunet, "L'évêque ligueux Urbain de Saint-Gelais (1570-1613). Du Comminges à Toulouse, on la voie espagnole". *Paix des armes, paix des âmes*, colloque international, Société d'histoire religieuse de la France et Société Henri IV, Pau, 8-11 octobre 1998 (à paraître).

pour l'entretien de soldats ne servent pas à la défense locale. Les prises de Saint-Bertrand-de-Comminges, de Puymaurin ou de Samatan par les huguenots ont démontré que les Bas-Commingeois n'étaient pas protégés des attaques des protestants. Ils sont, eux, en-dehors du cercle d'auto-défense des lies et passeries.

Un réseau d'avertissement et de défense interparoissial est alors organisé, ce sont les «ligues campanères» ou «ligues campanelles», dont le nom évoque le clocher (*campanau*) du tocsin. Leur genèse reste encore obscure²². Leur naissance autour des lieux de résidence et des riches seigneuries de l'évêque ligueur, comme pour les protéger, ainsi que l'utilisation que ce dernier en fait dans la reprise du siège épiscopal, laissent suspecter un rôle actif du prélat. Quoiqu'il en soit, contrairement à l'attitude qu'ils tiennent à l'égard du syndicat du haut pays, les Etats de Comminges refusent de reconnaître la légalité des ligues défensives. L'inquiétude croissante des populations leur fait espérer l'arrivée d'un fort contingent espagnol, qui, passant par l'Aran et le Comminges, les aiderait à réduire les citadelles protestantes génératrices de raids destructeurs. Cette armée espagnole devait passer au cours de l'année 1591, mais la révolte de l'Aragon que Philippe II doit mater, puis la situation très favorable que ce souverain occupe un temps dans la compétition pour la Couronne de France, l'amènent à temporiser.

Le mouvement campanère connaît alors une rapide mutation. Ses membres, organisés en milices armées, déferlent en un raid destructeur sur la Bigorre, pour y conforter la situation de la Ligue. Surtout, le mouvement s'étend, dépassant le cadre du Bas-Comminges en direction du Nébouzan, de l'Astarac, du Rivière-Verdun et du Magnoac, et il tient ses assises à Boulogne-sur-Gesse. Certains documents diplomatiques parlent alors de 12 000 hommes en campagne, chiffre invérifiable. C'est surtout à partir de la trêve qui est signée pendant l'été 1593, et jusqu'à la déclaration de guerre à l'Espagne, en 1595, que le mouvement connaît une importante transformation. Les partisans, comme les adversaires, d'Henri de Navarre prétendant lever successivement des subsides sur les communautés

²² La nature de ces «ligues» doit être bien distinguée de celle des autres mouvements populaires que connaît alors la France (Au sujet de ces derniers, voir: Yves-Marie Bercé, *Histoire des Croquants. Etude des soulèvements populaires dans le Sud-Ouest de la France*, Droz, Genève/Paris, 1974, 2 vol.).

d'habitants, celles-ci refusent de s'acquitter d'un double paiement, et les ligues campanères passent de l'auto-défense à la sédition antifiscale, s'opposant à tout paiement.

Dans ce contexte, une nouvelle intervention de l'armée espagnole par les Pyrénées centrales est envisagée. Composée de 900 cavaliers et de 3000 fantassins, elle serait appuyée par 400 cavaliers et 20 000 fantassins des ligues campanères. Dans un long mémoire adressé à Philippe II, Urbain de Saint-Gelais propose de réunir une «diette» dans son palais épiscopal d'Alan, où tous les «syndics et chefs» de la ligue campanère pourrait prêter hommage au roi d'Espagne, par l'intermédiaire d'un émissaire. Le prélat envisage de s'appuyer sur la dynamique associative de caractère défensif des Aranais et des Haut-Commingeois des lies et passeries, alliés aux ligueurs campanères du Bas-Comminges, pour constituer, selon ses propres termes une confédération de type suisse.

«Une ligue offensive et défensive telle que nos rois de France la souloient avoir avec les cantons des Suisses vers losques nosdits Roys envoient les principaux officiers de la Couronne et Conseil avec amplex et grands pouvoirs. Et seroit bien plus forte, grande et approuvée lad. Ligue et Confédération que celle des Suisses daultant que le Clergé et la Noblesse tiennent en lad [ite]. Ligue Campanelle le rang qui leur est deu. Sa Majesté scait mieus que nul autre combien lalliance desd [its]. Suisses estoit chère à nos Rois, Combien elle leur coustoit, et combien mesme sa Majesté ha voulu despendre pour la rompre et se l'approprier. [...] ces voisins de mesme religion, que de mesme langue et meurs, que ces Hespaignols, non venaux et de toute autre vertu que lesd [its]. Suisses et qui ne luy cousteroient a beaucoup près ce que lesd. Suisses luy cousteroient avant que de les avoir. Et moiennant lad [ite]. Ligue et Confédération sa Majesté auroit tousiours les ports de ces montaignes Pirenées a sa devocion et notables forces tousiours prest deça les monts pourroit y avoir quelque bonne place ou il tiendrois magasin d'artillerie et armes pour deffendre ces limites ou effencer ces ennemis en France»²³.

Trop hardi, et surtout trop tardif, le projet n'aboutit pas. Rapidement

²³ «Expediens pour prevenir et traverser les pernicious desseings de Vendosme», mémoire adressé par Urbain de Saint-Gelais à Philippe II, Alan, 16 février 1594 (Archives Nationales, microfilms, Simancas, K. 1584).

la Ligue se désagrège du fait des ralliements à Henri IV, désormais absout par Clément VIII. Philippe II perd alors tout espoir de recueillir la Couronne de France.

Dans sa politique d'apaisement, le roi de France confirme «généreusement» tous les privilèges des montagnards. Mais la déclaration de guerre à l'Espagne, en 1595, est un coup terrible pour les frontaliers. Les lies et passeries sont interrompues. Les montagnards sont lents à se soumettre à Henri IV, Aspet demeure par exemple fidèle à la Ligue jusqu'en 1597. Le retour de la paix, en 1598, est tout aussi lourd de conséquences. Les Commingeois doivent subir un tour de vis fiscal et l'érosion rapide de leurs privilèges. Les lies et passeries tardent à être rétablies et la mise en place de quotas ainsi que de relèvements de taxes en diminuent considérablement les avantages. Entre 1603 et 1623, l'établissement de l'élection de Comminges marque donc la fin des Etats²⁴. C'est encore pour les Aronais que la situation est la plus grave. Le dysfonctionnement des lies et passeries, joint au retournement de la conjoncture, ainsi qu'au renforcement de l'autorité royale et épiscopale étranglent une population désormais trop nombreuse, surendettée, trop armée et déchirée par des luttes entre factions rivales.

Quant aux lies et passeries des Pyrénées centrales, si elles continuent à gérer les rapports entre les frontaliers, elles ont résolument changé de sens. De 1635 à 1720, 59 années connaissent l'état de guerre entre la France et l'Espagne. Les traités sont alors régulièrement suspendus. Comme ils peuvent être utilisés pour approvisionner l'ennemi, les militaires s'évertuent à les stopper, ou, au mieux, à en limiter l'espace. Les administrateurs, plus soucieux des rentrées fiscales des tailles et des traites, ainsi que de calme social, s'évertuent à limiter les conséquences de ces interruptions du commerce sur la chaîne. Pour les frontaliers, si l'obligation de s'avertir de la venue de troupes est toujours respectée, ce qui gêne beaucoup le déplacement des militaires, c'est d'abord pour éviter les désagréments causés par la responsabilité des vallées dans les vols opérés sur leur juridiction²⁵. Il n'y a plus d'entraide dans la défense des vallées. D'ailleurs, l'époque a

²⁴ Maurice Dufaur, *L'Élection de Comminges à la fin de l'Ancien Régime*, Encausseles-Thermes, Ed. L'Adeet, 1987, 2t.

²⁵ Serge Brunet, «L'information dans la guerre sur la frontière pyrénéenne (fin XVII^e-début XVIII^es.)», *Presse, radio et histoire*, 113^o Congrès national des sociétés

changé et la guerre devient une affaire de professionnels dans laquelle les milices locales n'ont plus le même poids. L'attitude des Aranais reste quelque peu en décalage; ils s'attachent encore à un fonctionnement périmé des lies et passeries, qui éclatent en de multiples et simples accords locaux. Cette distance est patente au cours du XVIII^es.; durant son long règne, Louis XV ne jugera pas utile de confirmer ces vieux traités²⁶.

L'étonnant de l'historique que nous venons d'esquisser, grâce à l'éclairage nouveau des archives diplomatiques, est qu'il rejoint la thèse présentée en 1910 par Henri Cavailès, qui voyait dans les lies et passeries des Pyrénées une confédération de type suisse en gestation, un Etat non achevé²⁷. On a vu cependant que les montagnards n'ont jamais revendiqué des prérogatives qui les auraient amenés à former une sorte d'Etat transpyrénéen. L'autorité monarchique, notamment dans sa décision de guerre ou de paix, comme la structure judiciaire sont respectées. En fait c'est dans un contexte, à la fois de développement économique et de crise de l'autorité monarchique des derniers Valois, que les solidarités intervalléennes se sont accrues, sur la base des anciens traités des lies et passeries. Le retournement de la conjoncture et le renforcement de l'Etat, au nord comme au sud des Pyrénées, auront l'effet inverse.

L'étude en regard des lies et passeries et des destinées des pays d'Etats des Pyrénées centrales témoigne, outre de l'ambiguïté contenue dans ces deux dynamiques, de la prégnance du cadre de la paroisse et surtout de la vallée. Ces quelques réflexions engagent à persévérer dans l'étude de l'attitude des assemblées représentatives comprises dans les Etats provinciaux de Guyenne, au cours de la première modernité. Elles posent la question de la genèse du sentiment d'appartenance nationale, à partir de la prise en compte de solidarités locales²⁸.

savantes, Strasbourg, 1988, C.T.H.S., Paris, 1989, t. 1, p. 207-230. — «Les lies et passeries des Pyrénées sous Louis XIV, ou l'art d'éviter les malheurs de la guerre?», *Les malheurs de la guerre, I. De la guerre à l'ancienne à la guerre réglée*, s. dir. d'André Corvisier et de Jean Jacquart, 119^e Congrès national des sociétés historiques et scientifiques, Amiens, 1994, C.T.H.S., Paris, 1996, p. 271-289. Daniel Nordman, *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVI^e-XIX^es.*, Paris, Gallimard, 1998.

²⁶ Serge Brunet, «Lies et passeries en vallée d'Aran, aux XVII^e et XVIII^e siècles», *Revue de Comminges*, t. 103, 1990, p. 243-260 et 351-373.

²⁷ H. Cavailès, op. cit.

²⁸ Voir, notamment: Myriam Yardeni, *La conscience nationale en France pendant les guerres de Religion (1559-1598)*, P.U.F., Paris, 1971.

LES VOIES DIFFICILES DE LA REPRÉSENTATION SUR LA FRONTIÈRE DES PYRÉNÉES: L'ASSIETTE DIOCÉSAINNE D'ALET-LIMOUX, XV^e-XVIII^e SIÈCLES

Gilbert Larguier
Université de Perpignan

On peut ranger les assemblées et les institutions de la montagne des Pyrénées en deux catégories: celles qui concernent des pays entièrement situés à l'intérieur de la chaîne, que l'on peut considérer comme authentiquement pyrénéennes, et celles qui relèvent de provinces ou de royaumes dont les territoires englobent une partie des Pyrénées, qui participent de la diversité pyrénéenne. Les assemblées languedociennes appartiennent à la seconde: le diocèse civil d'Alet et de Limoux qui s'étend sur les Corbières, le pays de Sault et le Fenouillèdes appartient en totalité à la terminaison nord-est de l'espace pyrénéen. C'est dans ce cadre territorial et à travers ce type d'assemblée que l'on peut étudier une forme de représentation, des représentants, en s'efforçant de les envisager autant qu'il est possible sur l'ensemble de la période où la documentation est disponible, car cet aspect a peu retenu l'attention jusqu'ici.

Les assiettes diocésaines sont, en quelque sorte, l'étage intermédiaire des assemblées de la province du Languedoc. On distingue en effet classiquement trois types d'assemblées dans la province auxquelles on donne au XVIII^e siècle le terme générique de municipalités: la municipalité provinciale –c'est-à-dire les États de Languedoc–, les municipalités locales –les

communautés d'habitants—, et les municipalités diocésaines ou assiettes¹. Ces dernières, le terme qui sert à les désigner dit clairement leur fonction principale qui est de répartir l'impôt entre les communautés, sont le rouage des institutions qui s'est mis en place le plus tardivement, dans la première moitié du XV^e siècle².

Est-ce à cause des conditions relativement obscures dans lesquelles elles se dégagent, du mode de représentation très variable d'une assiette à l'autre qui nuit à leur identification, à leur fonction principale qui peut être considérée comme purement technique, car la répartition des impôts entre les communautés s'effectuait depuis le milieu du XV^e siècle au moins selon un tarif connu de tous fixé à la suite d'une «recherche générale» qui avait mesuré localité par localité selon des critères identiques la masse imposable du diocèse, que les assiettes diocésaines sont perçues comme des institutions secondaires, à la représentation mal assurée, aux fonctions de pure forme? C'est l'image qu'elles ont en général, confirmée par les travaux dont elles ont fait l'objet qui portent principalement sur le XVIII^e siècle³.

¹ Emile Appolis, *Un pays languedocien au milieu du XVIII^e siècle. Le diocèse civil de Lodève* (Albi, 1951), p. 204-274; Id., Une assiette diocésaine en Languedoc à la fin de l'Ancien Régime, *Notices, inventaires et documents de la section d'Histoire moderne du Comité des travaux historiques et scientifiques* (t. XXII, 1936), p. 5-58; J. Albisson, *Lois municipales et économiques de Languedoc* (Montpellier, 7 vol., 1780-1787), t. IV. Gilbert Larguier, Fiscalité et institutions. Le testament des Etats de Languedoc, Impôts et refus de l'impôt dans la France méridionale à l'époque moderne, *Etudes sur l'Hérault* (XIV, n° 4, 1983), p. 41-46.

² Quelques brèves indication à ce sujet dans Paul Dognon, *Les institutions politiques et administratives du pays de Languedoc du XIII^e siècle aux guerres de religion* (Toulouse, 1896), p. 283 sq.; l'étude la plus précise, pour le XV^e siècle, est dans Henri Gilles, *Les Etats de Languedoc au XV^e siècle* (Toulouse, éd. Privat, 1965), p. 174-175. Roland Mousnier, *Les Institutions de la France sous la monarchie absolue* (Paris, P.U.F., 1974-1980), 2 vol.

³ Travaux de Emile Appolis principalement, à partir de l'exemple du diocèse civil de Lodève. Cette image est, par ailleurs, à replacer dans l'ensemble des institutions languedociennes au milieu du XVIII^e siècle: l'assemblée provinciale voit son rôle se renforcer, les communautés n'ont par contre d'une manière générale dans la première moitié du XVIII^e siècle qu'une vie languissante, très inférieure à la vitalité dont elles faisaient preuve avant 1660, qu'elle retrouveront partiellement, mais dans des conditions différentes, à la fin du XVIII^e siècle.

Le manque d'intérêt dont sont victimes les assemblées diocésaines n'est pas justifié. L'émergence des assiettes, leur activité régulière sont essentielles à l'architecture des institutions languedociennes dont la cohérence séduira tant ultérieurement. Leur composition et leur fonctionnement sont loin d'être immuables au cours des deux siècles et demi où il nous est possible de les apercevoir à peu près correctement. Ce n'est pas le moindre des attraits des assiettes diocésaines qui sont une institution vivante à travers laquelle on peut apercevoir, comme en écho, les mutations de la société et du pouvoir dans la province et dans le royaume. Quant à leur représentativité considérée comme médiocre, il convient de la réexaminer ou du moins de l'envisager avec un regard neuf. Les batailles sans fin entre les prétendants à l'entrée de l'assiette, les contestations dont elles furent le siège ne sont pas le signe d'un désintérêt, au contraire. Ne faut-il pas voir dans l'intensité des luttes obscures que l'on aperçoit, lassantes à force de se répéter, une preuve de l'importance qu'on leur accordait? C'est à l'occasion de ces débats que se précisent les conditions de l'entrée aux assiettes, une définition de la représentation et une réflexion sur la qualité que doivent avoir les représentants.

LES ASSIETTES DIOCÉSAINES, XV^e-XVIII^e SIÈCLE

L'histoire des assemblées diocésaines qui s'étend sur trois siècles et demi, de leurs relations en particulier avec les communautés, les États de Languedoc et le pouvoir royal, reste à faire presque entièrement encore. On peut dessiner à grands traits cependant les principales étapes de leur évolution qui seront à nuancer car chaque assiette diocésaine est un cas particulier. Les débuts sont obscurs au XV^e siècle, leur maturation lente. Il faut attendre la seconde moitié du XVI^e siècle pour que les assiettes diocésaines disposent à peu près partout en Languedoc d'un personnel spécifique et les dernières décennies du siècle pour que leur activité s'accroisse fortement. C'est dans la première moitié du XVII^e siècle seulement qu'elles prendront les traits spécifiques qu'on leur reconnaîtra par la suite. Ce moment est certainement leur apogée. Elles ne perdront aucune de leurs compétences fiscales et administratives ensuite. Leur vitalité, leur représentativité même, temporairement, n'en seront pas moins fortement amoindries.

Le processus de création des assiettes diocésaines est complexe. A

travers lui, c'est la genèse des institutions languedociennes qui est à l'oeuvre, fruit de facteurs ou de situations parfois contradictoires. Les besoins financiers de la monarchie, antérieurs à la guerre de Cent Ans, sont à l'origine de la réunion des Etats en Languedoc, puis au début de la seconde moitié du XIV^e siècle, du choix du diocèse civil comme circonscription territoriale pour l'imposition des aides. Etats et assiettes sont encore très largement indépendants les uns des autres, n'ont guère de qualité représentative, voire pas du tout dans le cas des assiettes diocésaines puisque celles-ci ne sont que des circonscriptions financières dans lesquelles interviennent des élus sur le fait des aides, nommés par le souverain. Ce n'est qu'au XV^e siècle qu'elles acquièrent cette qualité et qu'elles se fondent dans un ensemble institutionnel cohérent. La suppression des aides et avec elles celle des élus et des receveurs diocésains en 1418 n'entraîne pas la disparition des diocèses. Ceux-ci se voient confirmer au contraire comme circonscription où s'effectue la répartition de l'impôt et acquièrent en une trentaine d'année leurs caractéristiques principales⁴. Ils deviennent en particulier le siège d'une assemblée à caractère territorial. Une fois les élus supprimés, ce sont les consuls des villes capitales qui s'attribuent semble-t-il la répartition de l'impôt⁵. Dans quelles conditions s'effectua exactement ce transfert de fonction et quelle fut alors le degré d'autonomie, le pouvoir réel et le fonctionnement des assiettes diocésaines? Avouons que l'on sait peu de choses encore sur la période embryonnaire de cette institution. Le pouvoir central n'exerce qu'un contrôle lointain par le biais des officiers royaux des villes capitales. Ceci est probablement dû non à un manque d'intérêt mais à l'existence d'assiettes de sénéchaussées, qui ne parviennent pas à durer et disparaîtront assez rapidement. L'influence des villes capitales s'exerce-t-elle alors sans partage? On le pense généralement, avec beaucoup de raisons il est vrai. Rapidement cependant se met en place une assemblée où entrent des

⁴ Je n'aborde pas la question de la circonscription territoriale qui ne correspond pas toujours à un diocèse. Le diocèse d'Alet-Limoux est en effet un des cas les plus complexes du Languedoc. Le diocèse religieux d'Alet s'étend ainsi sur le Donezan, sur le Capcir, situé hors des terres du royaume. L'officialat de Limoux fait partie du diocèse religieux de Narbonne, d'où les termes de diocèse d'Alet et d'officialat de Limoux ... et les luttes d'influence dont l'assiette sera le théâtre.

⁵ Paul Dognon, *ouvr. cit.*, p. 218.

diocésains qui participent à l'élection du receveur⁶. S'agit-il d'un premier succès dans une lutte pour la représentation livrée à plusieurs niveaux simultanément: des villes diocésaines qui s'efforcent de contrebalancer le pouvoir d'abord prédominant des consuls de la ville capitale, des communautés diocésaines entre elles pour se voir reconnaître le droit d'entrée à l'assiette et y jouer un rôle actif? Cette lutte se poursuivra pendant deux siècles au moins, ne sera jamais complètement éteinte en fait tant que vivra l'institution. Un point essentiel est alors acquis: l'impôt doit être réparti selon des critères incontestables et sur des bases identiques pour l'ensemble des communautés. C'est l'objet des premières «recherches générales», effectuées avant 1450, au cours desquelles on évalue la matière imposable de chaque localité⁷.

La désignation par le roi lui-même ou par ses commissaires aux Etats de Languedoc à partir du milieu du XV^e siècle de «commissaires principaux» qui devaient présider les assiettes inaugure moins une seconde période où le pouvoir royal contrôlerait plus étroitement l'institution naissante qu'elle ne signale l'habitude déjà prise par les assiettes et le droit qui leur est bientôt reconnu d'engager certaines dépenses. Exigences fiscales de la monarchie et relative liberté laissée dans ce domaine aux assiettes vont de pair. D'une instance de répartition, l'assiette est devenue au moins partiellement une instance de décision sous le contrôle des Etats.

C'est ainsi que nous découvrons l'assiette du diocèse d'Alet-Limoux lorsque s'ouvre notre documentation vers 1530. L'assiette s'assemble chaque année avec beaucoup de régularité à l'issue de l'assemblée des Etats, procède au «département des deniers». Elle reçoit et enregistre les procès-verbaux des délibérations de l'assemblée provinciale que ramènent les députés désignés par l'assemblée diocésaine, ainsi que la commission du commissaire principal choisi pour présider. L'assiette est devenue un rouage essentiel des institutions provinciales, et une instance grâce à la-

⁶ Paul Dognon, *ouvr. cit.*, p. 290, note 2, 1438: l'assiette du diocèse d'Alet et Limoux désigne son receveur (A.N. K 64 031).

⁷ Dans le diocèse de Saint-Papoul, en 1434, Dom Devic et Dom Vaissette, *Histoire générale de Languedoc* (éd. Privat, 1872-1892), t. X, pr. n° 861; A.D. Aude, 32C 12, «départements», 1441-1453; A.D. Hérault, fonds des Etats de Languedoc, en cours de classement, un département très précoce de 1431. J'emploierai les termes département, départeur, départir dans le sens de répartition, répartiteur, répartir l'impôt.

quelle, par les véritables «cérémonies de l'information» que sont les séances d'ouverture des assiettes où les commissaires principaux donnaient la teneur de leurs commissions, le pouvoir royal atteignait localement ses sujets⁸. Le viguier, le juge du roi de Limoux, les consuls de la ville capitale et un consul d'Alet étaient commissaires ordinaires. Un nombre limité de communautés avait le droit d'entrée, moins encore participaient à la répartition de l'impôt. Si chaque partie du diocèse disposait d'un nombre de députés à peu près équivalent, l'influence des consuls de Limoux restait prépondérante. Combien de temps durait l'assemblée de l'assiette? Une fois celle-ci achevée les commissaires ordinaires tenaient-ils d'autres réunions au cours de l'année? Nous l'apercevons mal. Le déroulement de l'assemblée de l'assiette apparaît déjà codifié cependant: une messe du Saint-Esprit était célébrée le jour de l'ouverture. La guerre à la frontière sud du diocèse qui est contigu des comtés catalans, le passage et le stationnement des troupes, les ravages commis à l'occasion des incursions espagnoles donnent un rôle essentiel à l'assiette qui est chargée de la levée et de la répartition des frais d'étape et de foules, c'est-à-dire de l'entretien des gens de guerre.

Celle-ci ne disposait pas encore d'un personnel permanent étoffé. Certes, il y avait deux greffiers, l'un pour l'officialat de Limoux, l'autre pour le diocèse d'Alet, et deux receveurs qui étaient élus lors de la tenue de l'assiette⁹. Mais il n'y avait pas de syndic. Les deux qui sont signalés avant 1550, un pour chacune des deux parties du diocèse, ne sont que les députés du diocèse à la session annuelle des Etats¹⁰.

Il faut attendre 1564 pour que soit mentionné pour la première fois un syndic «du diocèse et officialat de Limoux et Razès» auquel on attribue 24 livres de gages annuels¹¹. La fonction mettra quelque temps à s'imposer, bien que son premier titulaire, Antoine Baile, reste en charge pendant plu-

⁸ Michèle Fogel, *Les cérémonies de l'information* (Fayard, 1989).

⁹ A.D. Aude, 22C 13, 1545.

¹⁰ *Ibid.*, ils ne bénéficiaient d'aucune rétribution particulière pour cette charge.

¹¹ *Ibid.*, 22C 15, verbaux d'assiette, 1564-1565. La nomination d'un syndic est probablement un peu antérieure. Nos sources présentent une lacune entre 1556 et 1564. Cette charge s'est-elle constituée progressivement? Antoine Baile, le premier syndic, est d'abord syndic du diocèse et officialat de Limoux et Razès (1564), ensuite syndic du diocèse d'Alet, ville et officialat de Limoux (22C 16, 1571).

sieurs années. Nombreuses sont en effet les personnes défrayées pour diverses vacations effectuées sur le territoire du diocèse ou à l'extérieur¹². Est-ce parce que le syndic n'a pas acquis encore une autorité suffisante? Les députés des communautés qui jouissent du droit d'entrée à l'assiette se rendent souvent à Limoux pour traiter des affaires communes: douze fois en 1571 par exemple¹³. L'assiette est devenue une institution qui compte localement, où s'établit à l'occasion des déplacements fréquents dans la ville capitale un lien étroit entre le pouvoir, l'assemblée provinciale et les communautés les plus reculées de la province. C'est de la période des troubles de religion que date son véritable essor. Le coût de la présence des troupes, des ravages de la guerre, et des expéditions contre les religionnaires qui font des adeptes dans plusieurs localités du diocèse¹⁴ renforce son importance. Être représenté à l'assiette, participer aux réunions, est devenu essentiel pour les communautés car c'est là que sont approuvés et votés les dédommagements pour les dépenses imprévues ou les exemptions diverses. L'absentéisme des députés des communautés qui ont le droit d'entrée est rare.

Les syndics, dans ces conditions, ne tardent pas à prendre une place déterminante, à tel point que la demande sera formulée à plusieurs reprises de désigner un second syndic¹⁵. En plus de l'assemblée annuelle de l'assiette qui dure de dix à quinze jours, ce sont vingt à trente réunions qui se tiennent chaque année à Limoux, dont trois ou quatre qui rassemblent tous les députés «en corps général d'assiette». La noblesse du pays ne paraît jamais aux assemblées qui sont authentiquement celles des communes. Quant aux prélats d'Alet et de Narbonne ils ne jouent qu'un rôle limité, n'assistent jamais aux assiettes. Seule marque d'intérêt: une intervention, de loin en loin, en faveur d'un candidat à une des charges du diocèse¹⁶. Leurs vicaires généraux ou les dignitaires des chapitres sont com-

¹² *Ibid.*, 22C 16, exemple: 1571.

¹³ *Ibid.*, 22C 16.

¹⁴ Jean Prouzet, *Les guerres de religion dans les pays d'Aude, 1560-1596* (Tulle, 1975).

¹⁵ A.D. Aude, 22C 1, 26 mars 1604.

¹⁶ *Ibid.*, 22C 2, 20 décembre 1605: lecture en assemblée d'une lettre de l'évêque d'Alet en faveur d'une place de greffier. L'influence, la manière dont les prélats interviennent au cours de cette période, sont difficiles à apprécier. Il n'en est pas fait mention dans les délibérations, on n'en trouve aucune trace dans les papiers personnels des syndics.

missaires principaux de l'assiette de temps à autre. C'est assez rare¹⁷. Le fonctionnement de l'assiette, désormais bien établi, explique le déplacement des luttes d'influence vers la personne du syndic, à propos de son origine, de sa résidence dans la ville capitale, de son appartenance à telle ou telle clientèle ou réseau d'influence. Ce n'est pas un hasard si les oppositions entre communautés, entre villes qui aspirent à la prééminence, se multiplient alors.

Mais l'événement le plus marquant qui bouleverse le fonctionnement de l'assiette diocésaine et les rapports de pouvoir était à venir. Monseigneur Etienne de Polverel, évêque d'Alet depuis 1607 préside l'assemblée de l'assiette en 1626 comme commissaire principal. Il revient les deux années suivantes et plusieurs fois encore jusqu'à la fin de son épiscopat. Un des effets indirects de la réforme tridentine, de la réforme catholique, de la résidence des évêques dans les diocèses, fut de renforcer leur rôle temporel. L'assiette diocésaine leur offrait en Languedoc un instrument et des moyens d'action de premier ordre dont ils ne disposaient nulle part ailleurs dans le royaume.

C'est avec Nicolas Pavillon qui assiste à l'assemblée de l'assiette pour la première fois en 1640 que l'évêque devint le personnage principal du diocèse, d'abord comme commissaire principal puis comme président, occupant la première place dans l'ordre hiérarchique et protocolaire avant le commissaire principal. Rien ne se fit plus désormais dans les diocèses sans que les évêques soient informés et donnent au moins tacitement leur accord. Cela n'alla pas au début sans tension voire même sans résistance. Le cas du diocèse d'Alet et Limoux et de Nicolas Pavillon est exemplaire à cet égard. Nicolas Pavillon dès son arrivée en pays d'Aude, où il résidera sans discontinuer pendant près de quarante ans, s'occupa avec autant d'ardeur du temporel de son diocèse que de ses tâches spirituelles¹⁸. Cette volonté créait une situation nouvelle qui prit rapidement un tour conflictuel aigu. Le rôle qu'entendait jouer Monseigneur d'Alet raviva la vieille rivalité entre Alet et Limoux. La bataille pour la représentation et la défense d'intérêts acquis se mêlent inextricablement. Le caractère en-

¹⁷ 1593: Bernard d'Hautpoul, grand archidiacre et vicaire général.

¹⁸ Etienne Dejean, *Un prélat indépendant au XVII^e siècle. Nicolas Pavillon, évêque d'Alet, 1637-1679* (Paris, 1909).

tier de Pavillon ne facilita pas les choses. L'évêque dut affronter à plusieurs reprises des assemblées houleuses, eut de la difficulté à se faire entendre. L'issue sera la désunion, la création dans un même diocèse civil de deux assiettes séparées, l'une du diocèse d'Alet, l'autre de l'officialat de Limoux¹⁹.

C'est pourtant pendant cette période troublée que l'assiette eut le plus grand lustre. La chute de Montmorency avait porté un coup sérieux au prestige du gouverneur. Il faudra encore un demi siècle avant que les intendants assoient complètement leur pouvoir, davantage pour qu'ils disposent de collaborateurs dans les diocèses. L'assemblée de l'assiette était incontestablement l'événement marquant de l'année, donnait lieu au déploiement d'un cérémonial soigneusement étudié. Dès l'annonce de l'arrivée en ville du commissaire principal, les consuls de Limoux revêtus de leur robe rouge et de leur chaperon allaient lui souhaiter la bienvenue. Celui-ci donnait le jour où s'ouvrirait l'assiette. Au jour dit, tous les députés présents dans la ville capitale venaient le chercher en cortège, chacun étant strictement à son rang, l'invitaient à se rendre à l'hôtel de ville. La même demande était présentée à l'évêque²⁰. Une première réunion se tenait dans la salle basse de l'hôtel de ville en présence d'un «grand nombre de bourgeois et habitants de Limoux qui emplissent la salle basse»²¹. Lecture était faite, publiquement donc, des commissions du commissaire principal. On suspendait ensuite la séance et l'assemblée se rendait à l'église proche ou l'on célébrait la messe du Saint-Esprit. Les travaux de l'assiette ne commençaient qu'après, lorsque l'évêque, le commissaire principal, les commissaires ordinaires et les députés des localités qui avaient le droit d'entrée, montaient dans la salle haute de l'hôtel de ville, du bureau de l'assiette. On procédait à la vérification des pouvoirs des députés ainsi qu'à la nomination ou à la confirmation des officiers du diocèse, puis on passait

¹⁹ En 1660, en vertu de la délibération des Etats du Languedoc du 24 décembre 1659. François Fouquet, l'archevêque de Narbonne, et Nicolas Pavillon assistent ensemble à l'assiette qui s'ouvre le 5 mai 1660.

²⁰ Lorsque l'archevêque de Narbonne, après 1660, vient présider l'assemblée de l'assiette, on va l'accueillir sur la route, hors les murs, avec les personnes les plus notables de la ville.

²¹ 1661, 22C 6.

à l'ordre du jour. L'assiette diocésaine essayait autant que possible de ressembler aux Etats provinciaux²².

Le cérémonial restera immuable, à quelques détails près, jusqu'en 1789. Mais dès lors, l'assiette perdra largement de sa substance. Non que ses fonctions soient réduites. Son rôle en matière de travaux publics par exemple se renforcera à partir du second tiers du XVIII^e siècle, relayant au plan local la politique routière conduite par les Etats de Languedoc. Les assiettes peu affectées par les relations difficiles entre les Etats et le pouvoir royal après l'Edit de Béziers, si ce n'est dans la durée de leur assemblée limitée en principe à huit jours²³, voient leur activité encadrée beaucoup plus strictement. Mais il en fût de même pour toutes les autres institutions. Le nombre de jours pendant lesquels se réunit l'assiette se réduit par contre sensiblement: trois jours à partir de la décennie 1670-1679, en comptant la journée d'accueil. Comme corrélativement, le nombre des contestations entre les consuls pour jouir du droit d'entrée diminue fortement. Les commissaires principaux envoyés aux assiettes ont moins de prestige que dans la première moitié du siècle. Les députés du diocèse à la session précédente des Etats remplissent souvent cet office. On est revenu à cet égard peu ou prou à la situation qui prévalait avant le milieu du XVI^e siècle²⁴.

Le coup le plus rude lui fut porté dans la décennie 1690-1699. Il ne tint pas à l'établissement d'un subdélégué de l'intendant, bien qu'on parût vouloir un moment le faire participer à l'assemblée de l'assiette²⁵. L'installation de subdélégués n'eut qu'un effet indirect, à long terme. Beaucoup plus graves et d'incidence immédiate furent les dispositions de l'edit de 1692 qui firent des magistratures électives des communautés des offices royaux et vénaux. La composition de l'assiette en fut complètement modifiée, son esprit gravement altéré. Le changement est perceptible à Alet et à

²² Ultérieurement, la vérification des pouvoirs des députés et la nomination des officiers s'effectuera avant la messe du Saint-Esprit. Il n'est plus fait mention alors de la présence du public à la séance d'ouverture.

²³ Elle se tiennent parfois plus longtemps, onze jours par exemple en 1656.

²⁴ Henri Gilles, *ouvr. cit.*, p. 177. On note cependant un changement très net sous la Régence. En 1720 par exemple, le syndic général de la province, Montferrier, est commissaire principal.

²⁵ Thomas d'Esprit, lieutenant principal du roi dans la sénéchaussée de Limoux et subdélégué de l'intendant fut reçu à l'assiette de Limoux en 1712, on ajouta pour lui un fauteuil «à côté du grand vicaire». Il paraît à l'assiette jusqu'en 1716; 22C 10.

Limoux dès les assemblées de 1694. Jusque-là, les députés des communautés étaient exclusivement des membres du Tiers²⁶. Or des nobles, des seigneurs de villages, achètent les offices de maires²⁷. Des gens de Limoux font de même²⁸. L'assiette devint ainsi une assemblée de maires inamovibles dont plusieurs d'entre eux siégèrent pendant vingt ans sans discontinuer. Elle y gagnait en stabilité. Le principe de l'élection, de la participation des communautés par l'organe de leurs consuls modernes et anciens²⁹ était néanmoins sérieusement mis à mal. L'ordre antérieur se rétablit après 1730, mais les assiettes étaient devenues dès lors des chambres d'enregistrement où l'étude des dossiers et les discussions n'avaient plus guère de place. Les sessions ne duraient plus que deux jours à Limoux, une seule journée à Alet, lecture des commissions et messe du Saint-Esprit comprises³⁰. Les prélats présidaient encore avec beaucoup d'assiduité, au moins à Alet. Les absences de monseigneur de Bocaud, l'évêque d'Alet, furent extrêmement rares³¹. Même l'archevêque de Narbonne paraissait de temps à autre à l'assiette de Limoux³².

La dégradation du prestige de l'assiette, qu'il ne faut cependant pas réduire à rien car son action dans le diocèse est loin d'être insignifiante³³, s'accélère au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle. On peut en voir des manifestations différentes mais convergentes à Alet comme à Limoux. Les commissaires principaux désignés par les Etats cessent de se rendre à Alet et d'exécuter leurs commissions sous différents prétextes. Le lieutenant du maire d'Agde, commissaire principal de l'assiette de 1762, le premier, fit valoir qu'il était malade. L'année suivante, le chevalier de Tremo-

²⁶ A de rares exceptions près, cf. *infra*.

²⁷ En 1704, par exemple, à l'assiette de Limoux: Messire André Dupuy (Belvèze), Jean d'Arse de Saint-Jean comte d'Honoux, Jacques d'Avrial sieur de Lauraguel, noble Sébastien de Voisins sieur de Brugairolles...

²⁸ Guillaume Fabre, magistrat à la sénéchaussée de Limoux, est maire de Routier.

²⁹ Consuls en charge ou sortis de charge.

³⁰ Il en est de même ailleurs, cf. pour l'assiette diocésaine de Lodève, Emile Appolis, *ouvr. cit.*

³¹ Mort en 1763.

³² Monseigneur Beauvau du Riveau en 1735 par exemple.

³³ Le diocèse d'Alet s'attache ainsi à partir de 1760 les services d'un ingénieur géographe, prend en charge en 1763 le coût du transport des lettres dans le pays de Sault, le Fenouillèdes: 22C 38/2.

let de Montpezat, avertit qu'il ne pouvait se rendre à Alet. L'un et l'autre réclamèrent l'indemnité à laquelle ils auraient normalement eu droit. On la leur accorda. Dès lors, les commissaires principaux cessèrent à peu près de paraître à Alet. C'en était fini, au moins dans la forme, du contrôle du pouvoir royal sur l'assiette et du lien, comme physique bien que par procuration, entre la monarchie et les communautés. Dans l'officialat de Limoux, le dernier archevêque de Narbonne, monseigneur Dillon, qui ne séjourna guère à Narbonne, n'eut guère le loisir de venir présider l'assiette diocésaine. Jusque-là, le prélat s'était toujours fait représenter par un dignitaire du chapitre cathédral, en principe l'archidiaque du Razès. Or ce lien qui était étroit et symbolique se distend puis disparaît. L'archevêque de Narbonne désigne pour le représenter des vicaires généraux et des personnalités qui n'ont plus guère à voir avec le Razès, avec le chapitre, voire même avec le diocèse.

Cette institution, née dans la première moitié du XV^e siècle était-elle en voie d'étiollement? Sa discrétion contraste fortement avec l'élan dont font preuve les Etats de Languedoc et avec la place qu'ils prennent dans les affaires de la province.

Si l'on tente de faire un bilan à travers cet exemple pyrénéen, esquissé rapidement, on s'aperçoit que l'assiette diocésaine est une institution qui est loin d'être secondaire. De son émergence, lente au XV^e siècle, jusqu'à sa disparition après 1789, elle a une histoire complexe qui se révèle être un des meilleurs révélateurs de l'histoire du pouvoir royal, des Etats de Languedoc (pas toujours en phase avec eux), de l'Eglise ou encore de la société locale.

REPRÉSENTATION ET REPRÉSENTANTS

Les aspects que l'on connaît le moins mal de l'histoire des assiettes diocésaines concernent le département des impôts, les réalisations en matière de travaux publics. Sur leur fonctionnement, sur les officiers élus, comme les greffiers et les syndics, sur le personnel qui est recruté même temporairement, les connaissances sont beaucoup plus minces. Une enquête de type prosopographique serait la bienvenue, nous apprendrait beaucoup sur les ressorts des pouvoirs locaux. Quant à la représentation, on n'a guère retenu jusqu'ici que la composition des assiettes, variable

d'un diocèse à l'autre, fruit d'une naissance obscure où aucune règle commune ne s'imposa. Cette question est loin d'être secondaire. Il faudrait élucider en particulier la mise en place des équilibres complexes entre les communautés ou les secteurs des diocèses et la lutte d'influence dont ils furent les résultats, essayer également de voir les conditions dans lesquelles s'exerce la représentation des communautés et les principes sur lesquels elle se fonde. Mais proclamation et respect des principes ne vont pas toujours de pair. C'est au moment même où on les affirme qu'on les enfreint le plus. L'assiette du diocèse d'Alet-Limoux est à cet égard un cas extrême peut-être que l'action de Nicolas Pavillon au cours de son long épiscopat permet de révéler.

Les sources font cruellement défaut pour suivre la manière dont les assiettes diocésaines s'assemblent et sont composées à leurs débuts. Rapidement cependant, les communautés diocésaines (celles qui n'étaient pas capitales du diocèse) y entrent et participent au département des impôts. De même, il paraît acquis que le système complexe des entrées par tour est déjà institué: un nombre limité de communautés a le droit d'entrer à l'assiette chaque année; certaines n'en jouissaient que par tour, un nombre encore plus réduit participe à l'assiette des impôts proprement dite. Ce système donnait un avantage considérable à la ville capitale, surtout lorsque celle-ci, c'est le cas de Limoux, était le siège d'une justice royale, car les représentants du souverain siégeaient à l'assiette comme conseillers ordinaires. Aussi, n'est-il pas surprenant que la composition de l'assiette ait été l'objet d'une longue lutte qui se doubla de rivalités entre les consuls des localités qui jouissaient du droit d'entrée pour savoir qui députerait.

La «bataille» pour la représentation, incessante, plaide pour l'importance que l'on a accordé dans le diocèse à l'assemblée de l'assiette. «Entrer», participer à l'assiette, était d'abord une question de prestige pour les communautés comme pour les consuls, «une espèce de récompense des peines et travaux qu'ils souffrent pour les affaires des dites communautés»³⁴. Mais au delà des satisfactions personnelles, ce fut bien la représentation des

³⁴ A.D. Aude, 22C 4, 1644. C'est la raison essentielle de ces luttes incessantes qui prennent beaucoup de temps à l'assemblée qui doit vider les querelles des consuls, jusqu'à huit contentieux en 1639 par exemple, entre des consuls qui réclament le droit d'entrer, entre deux communautés du Fenouillèdes qui se disputent le tour d'entrée, entre les communautés de Cailhau et de Belvèze.

peuples qui fut en jeu et ne fut acquise dans sa forme définitive qu'au milieu du XVII^e siècle. Il est significatif d'ailleurs que le premier texte qui nous soit parvenu de l'assiette concerne un conflit de représentation. L'assemblée de l'assiette de 1528, sous la présidence de Jean de Joyeuse, vide la contestation survenue au sujet de la participation à l'assiette du pays de Razès³⁵. Trois consulats départaient par tour traditionnellement: Pieusse, Magrie et Alaigne comme étant «les plus apparents lieux et plus propres de ce faire»³⁶. D'autres communautés prétendaient jouir du même droit, comme Brugairolles, et procéder par élection. Le document, incomplet, ne nous donne pas clairement la solution qui fut retenue. Mais quinze ans plus tard la participation à l'assiette était élargie et le représentant de Brugairolles figurait au nombre des départeurs³⁷.

Il ne fut pas facile d'atteindre un équilibre satisfaisant entre les communautés et entre les différentes parties du diocèse. En dehors de ce qui relève de péripéties d'un autre type, comme Brugairolles qui perdit un temps le droit d'entrer à l'assiette après être passée à la Réforme, les prétentions des communautés se fondent principalement sur l'intérêt qu'elles ont dans les affaires du diocèse; il faut entendre par là sur leur compoix, c'est-à-dire sur la part des charges du diocèse qu'elles payaient. Fruit de l'intense activité que l'assiette déployait depuis près de vingt cinq ans et de vifs débats, une représentation correctement balancée se dégagait au cours de la seconde moitié du XVI^e siècle. Un compromis fut trouvé en 1598 qui prévoyait la représentation de toutes les parties du diocèse civil et assurait une parité de représentation et de participation au département des charges et des subsides à l'officialat de Limoux et au diocèse d'Alet. La ville de Limoux disposait de deux représentants, les consulats du Razès de trois, Alet, Quillan, le pays de Sault, le Fenouillèdes et le bas-diocèse en avaient chacun un³⁸. Les principales communautés du Razès, du pays de Sault, du Fenouillèdes et du bas-diocèse députaient par tour selon un ordre soigneusement déterminé. Cette solution qui ne s'était dégagée que très lentement

³⁵ L'officialat de Limoux.

³⁶ A.D. Aude, 22C 40.

³⁷ Les autres communautés ne parviennent pas à obtenir entièrement satisfaction. Pour le Razès, ce sont les consuls de Limoux, de Pieusse, d'Alaigne et de Magrie qui désignent le député aux Etats provinciaux de 1565, cf. A.D. Aude, 22C 13.

³⁸ Soit cinq voix pour chacune des deux grandes parties du diocèse. Il y avait encore onze départeurs en 1597 (13 février), cf. A.D. Aude, 22C 1.

avait une forte légitimité. L'assemblée de l'assiette avait décidé en effet de convoquer les consuls de toutes les communautés. Ceux-ci, présents à Limoux, avaient pu exprimer publiquement leur avis³⁹. Cet accord qui engageait tout le diocèse ne fit pas cesser les revendications. En 1603, des communautés du Razès principalement firent présenter une requête pour entrer à l'assiette, avançant qu'elles étaient «de grande importance en compoix», que «jamais on ne les appelle (à l'assiette) même alternativement et par tour», qu'il n'était pas «raisonnable d'être privé de la prérogative et privilège de l'entrée»⁴⁰. Elles ne parvinrent pas à leur fin. Rares sont les communautés qui comme Quillan ou Belvèze purent améliorer leur position⁴¹. Le 24 mars 1615, un règlement donna la liste des lieux qui avaient l'entrée ainsi que l'ordre dans lequel les communautés députeraient par tour et fixa les modalités de désignation des députés du diocèse aux Etats de Languedoc⁴². L'assiette prenait sa forme à peu près définitive liant toutes les parties entr'elles et celles-ci aux Etats de Languedoc. Seule modification ultérieure, de forme plus que de pouvoir obtenu dans l'assemblée, acquise sous l'épiscopat de Monseigneur Pavillon, un représentant de chacune des communautés du diocèse aurait le droit d'assister à la séance d'ouverture de l'assiette et d'écouter les «propositions», c'est-à-dire la lecture des commissions du commissaire principal⁴³.

³⁹ *Ibid.*, 22C 1, f° 85 v°. Les consuls des communautés sont convoqués le 9 avril 1598 pour le 16 avril. La prise en compte d'une représentation géographique équitable s'était faite jour depuis longtemps. On en retrouve déjà la marque avec la députation du diocèse lors de la réunion des trois Etats à Carcassonne en 1580. Douze députés, trois du clergé, trois de la noblesse, six du Tiers Etat députèrent. Les députés du clergé furent: l'archidiacre du Razès official de Limoux, le vicaire général du diocèse d'Alet, le doyen de l'église collégiale de Saint-Paul de Fenouillet, cf. A.D. Aude, 22C 18.

⁴⁰ *Ibid.*, fol. 253 v°.

⁴¹ A.D. Aude, 22C 1, Quillan obtient le droit d'entrer au département par décision de la Cour des Aides, 24 février 1597. Pour Belvèze: 22C 2, 10 décembre 1605, 2 mai 1612.

⁴² Première année: les douze villages de l'officialat de Limoux, seconde année: le pays de Sault (trois communautés à tour de rôle), troisième année: les douze villages..., quatrième année: le Fenouillèdes, cinquième année: les douze villages..., sixième année: Quillan. L'ordre des communautés en tour pour députer serait fonction de l'importance de leur quote-part dans les impositions du diocèse.

⁴³ Monseigneur d'Alet dût quasiment l'imposer. Ce n'est qu'en 1655 qu'une délibération portant règlement ratifia cette nouveauté, cf. 22C 5.

Au milieu du XVII^e siècle, malgré une forme complexe qui distinguait l'assistance à la séance d'ouverture de l'assemblée diocésaine, la participation aux délibérations de l'assiette et la présence au département des impositions, on peut considérer que l'assiette diocésaine, façonnée par le temps, avait acquis une réelle représentativité qui ne jouait pas seulement au bénéfice des communautés qui entraient comme le laisseraient accroire les luttes opiniâtres pour participer à l'assiette, car n'importe quel lieu pouvait faire porter des revendications à l'assiette par l'organe d'un député ou du syndic du diocèse.

L'intérêt de ces luttes pour la représentation est qu'elles se déroulent et trouvent pratiquement toujours une résolution dans le champ clos du diocèse, excepté sous l'épiscopat de Nicolas Pavillon. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les assemblées de l'assiette prirent un tour si conflictuel et passionné. Mais une fois la représentation acquise, qui pouvait prétendre l'exercer et comment la concevait-on? C'étaient les consuls des communautés qui avaient en principe le droit d'entrée moyennant un pouvoir en bonne et due forme de leurs confrères. Dans les faits, la multiplicité des conflits sur lesquelles les assemblées eurent à statuer montre que les règles n'étaient pas aussi limpides. Une part non négligeable des contestations entre les consuls venait de désaccords qui n'avaient pas trouvé de résolution dans les communautés. L'assemblée de l'assiette se transformait en un lieu et un théâtre où l'on tentait d'obtenir une décision qui permettrait de triompher d'un adversaire⁴⁴. Mais ces affaires relèvent moins de la représentation à l'assiette que de péripéties locales. A plusieurs reprises d'ailleurs, l'assemblée qui revendique le pouvoir de juger souverainement et sans contrainte de sa composition⁴⁵, hésite à donner l'avantage à un compétiteur plutôt qu'à un autre, s'en tire par des jugements de Salomon, concédant à un l'entrée à la séance d'ouverture, à un autre la participation aux délibérations.

Qui avait l'entrée: les consuls modernes ou les consuls anciens, les consuls en exercice, et en premier lieu le premier consul, ou les consuls sortis de charge? Ce n'est que très progressivement qu'une jurisprudence

⁴⁴ Un exemple, pour une infinité d'autres: 1663, contestation entre deux prétendants de Brugairolles, l'un produit un pouvoir de ses collègues, un autre un pouvoir du «plus grand nombre des habitants», cf. 22C 6.

⁴⁵ Parfois, cependant, l'assemblée renvoie des adversaires aux Etats provinciaux.

se dégagea et que des règles se firent jour. On peut les exprimer ainsi: avoir intérêt, être informé, être capable. Les consuls anciens avaient l'avantage sur les consuls modernes, au motifs qu'ayant déjà eu à connaître des affaires de leur communauté et ils étaient des hommes d'expérience. Celui qui avait été désigné comme représentant du diocèse aux Etats provinciaux qui venaient de s'achever avait le pas sur l'envoyé d'une communauté à qui revenait normalement l'entrée à l'assiette. En 1643, ils furent deux à se présenter pour La Tour⁴⁶, une des localités du Fenouillèdes qui avait le droit d'entrée à l'assiette et participait au département par tour: un consul député par ses collègues qui avait en main son pouvoir en bonne et due forme et Antoine Pegua, le juge du lieu, qui avait assisté à la dernière session des Etats comme député de La Tour à qui était revenu le droit de désigner le député du Fenouillèdes⁴⁷. L'avantage fut donné à ce dernier. Le consul dut se retirer: «l'entrée et l'assistance [étaient] une dépendance de l'assistance aux Etats».

Le pouvoir donné par des collègues ne suffisait pas. Il ne fallait pas être dépourvu de capacités également, au moins pour être départeur. De toutes les conditions réclamées, c'est celle-ci qui est répétée le plus souvent et ne donne prise à aucune discussion. Elle s'exprime soit par des pétitions de principe: «il faut des gens capables de faire l'assiette»⁴⁸, soit par la récusation d'un prétendant au département pour manque d'aptitudes: «ne sait ni lire ni écrire»⁴⁹. Cette condition, si l'on en juge par la qualité des signatures au bas des procès-verbaux des assiettes, fut à peu près toujours respectée.

Dans des circonstances dramatiques, au moment où monseigneur Pavillon essayait de s'imposer à l'assiette, on débattit longuement de la qualité du représentant. Les consuls d'une communauté pouvaient-ils donner procuration, indifféremment, à n'importe qui? François de Montfaucon, sieur d'Escueillens, sur qui l'évêque d'Alet s'appuyait, tentait de se faire recevoir avec un pouvoir des consuls de Lauraguel. Les opposants à Nico-

⁴⁶ Actuellement La-Tour-de-France, département des Pyrénées-Orientales.

⁴⁷ 22C 4, 21 janvier 1643.

⁴⁸ 22 C 1, 22 juin 1599.

⁴⁹ L'avantage est donné en 1663 à Antoine Dupuy de Brugairolles, avocat en Parlement, sur le consul parce que celui-ci ne sait ni lire ni écrire (22C 6). 27 avril 1646: «que nul départeur illettré ne sera reçu à assister aux départements» (22C 4).

las Pavillon firent flèche de tout bois pour empêcher Montfaucon d'entrer à l'assiette. Les arguments servaient à défendre des positions peu avouables, certes. Ils ne sont pas sans valeur, seront repris ultérieurement et serviront de ligne de conduite: «la qualité de gentilhomme [l'empêchait] d'être reçu à cette assemblée composée de gens de roture»⁵⁰. Pour les gens du pays, l'assiette diocésaine était d'abord et avant tout l'assemblée des communes. L'année suivante, les opposants revinrent à la charge, firent valoir et prendre comme engagement à l'assemblée qu'«à l'avenir aucun gentilhomme sera reçu dans l'assemblée de l'assiette s'ils sont taillables, habitant et résident effectivement au lieu»⁵¹. La territorialité de la représentation et son lien quasi organique avec la contribution fiscale étaient ainsi affirmés avec force⁵².

La réflexion alla plus avant, porta sur l'exercice de la représentation et la liberté dont devaient jouir les représentants, liberté prise dans la double acception du terme, de sûreté des représentants, de liberté des délibérations. Pressés, souvent menacés par les receveurs, les députés et les personnes mandatés par l'assemblée firent prendre un règlement en 1599 portant que «les députés [...] pour les affaires seront en liberté et assurance tant en la ville que en leur chemin d'aller et venir». Défense était faite aux receveurs ou autres personnes de «venir troubler et empêcher» à peine de 500 livres d'amende⁵³. Cette garantie et la liberté de mouvement des députés à l'assiette furent-elles effectives en toutes circonstances? On peut en douter nous le verrons. De même, à l'occasion de démêlées entre Pavillon et ses opposants, il fut souvent question de la liberté des délibérations par le biais de la composition de l'assemblée. En 1643, le commissaire principal, Thimoléon de Montfaucon, sieur de Roquetaillade, avait décidé qu'Antoine Pegua, juge de La Tour aurait l'entrée à l'assiette et que le consul se retirerait. Pavillon, la même année, avait imposé François de Montfaucon à l'en-

⁵⁰ 22C 4, 21 janvier 1643.

⁵¹ *Ibid.*, 10 janvier 1644.

⁵² Rares, sauf après l'édit de 1692, seront les nobles qui représenteront une communauté.

⁵³ 27 avril 1646: deux consuls venus assister à l'assiette ont été emprisonnés, décrétés de prise de corps. Cela va «contre les franchises et libertés de l'assemblée qui ne souffre pas que ceux qui sont mandés de venir en icelle reçoivent aucun empêchement de leurs personnes directement ou indirectement». L'assemblée charge le syndic de poursuivre en justice au nom du diocèse.

trée et au département de l'assiette. L'un et l'autre, leur fut-il durement reproché, avaient agi «sans permettre être délibéré sur (le) sujet»⁵⁴. Il s'agissait pour Pavillon de trouver des appuis. Ses adversaires avaient beau jeu de souligner que l'assemblée avait l'habitude de débattre souverainement de tout ce qui relevait de sa composition et de se prononcer à la majorité des voix, «pour l'entrée en icelle et toutes les affaires concernant le diocèse, rien ne peut être fait ni ordonné que par délibération des députés en icelle qui représentent le diocèse et y ont seul intérêt».

Le contraste est grand entre la tension, voire la confusion qui règne lors de certaines séances de l'assiette et la netteté des principes énoncés, parfois par ceux qui leur portaient atteinte. L'important est de constater qu'une idée claire de la notion de représentant et de représentation s'est dégagée et imposée progressivement. Le temps fort de cette réflexion coïncide avec la fin du XVI^e et la première moitié du XVII^e siècle, moment où l'assemblée diocésaine fixe les règles de sa composition, connaît sa plus grande activité et eut la place la plus importante dans la vie locale. L'arrivée de Nicolas Pavillon, la résidence de l'évêque dans son diocèse, contribuèrent incontestablement à la maturation des conceptions.

UNE REPRÉSENTATION ILLUSOIRE?

Les difficultés que rencontra Pavillon montrent cependant qu'il y a loin des principes à la pratique. Son épiscopat ne fut qu'une longue lutte entreprise dès son arrivée pour triompher des clans qui vidaient de son contenu la notion même de représentation. Les faits sont partiellement connus⁵⁵. Il faut y revenir succinctement cependant.

Pavillon s'efforça d'abord de se donner des moyens d'action. Il intervint aux Etats, se fit désigner comme commissaire principal à plusieurs reprises, fit prendre à l'assemblée plusieurs engagements: lui ou son vicaire général seraient toujours appelés à l'assiette, la reddition des comptes de l'étape ne se ferait qu'en sa présence. Pour briser les monopoles qui dominaient l'assemblée, il tenta d'imposer des personnes sûres, exigea que les

⁵⁴ 21 janvier 1643.

⁵⁵ Etienne Dejean, *ouvr. cit.*, p. 71-113; P.V. des Etats de Languedoc complétés par les informations tirées de 22C 4 et 22C 5.

députés soient munis de pouvoirs réguliers, réduisit l'influence des consuls de Limoux qui bien qu'au nombre de six ne devaient jouir que d'une seule voix, tenta de chasser de l'assiette les personnes qui y entraient et opinèrent indûment. Le receveur des tailles Jacques Aoustenc siégeait en effet avec voix délibérative ! Il s'efforça enfin d'intervenir sur la nomination des officiers du diocèse, parvint à faire destituer le syndic, Charles d'Azan. Mais en dépit de tous ses efforts il fut impuissant à faire rejeter les comptes de Jacques Aoustenc qui joignait à ses fonctions de receveur des tailles celle d'entrepreneur de l'étape. Le compte de 1640, qui n'avait donné lieu à aucun marché préalable, prêtait à suspicion et n'avait pas fait l'objet d'un examen sérieux.

Dès lors, les assemblées de l'assiette ne furent plus qu'une longue suite d'incidents et d'épreuves de force. 1642: Pavillon chasse Jacques Aoustenc de l'assiette. 1643: l'évêque est gravement insulté par Charles d'Azan, le syndic révoqué. 1644: Pavillon échoue à faire désigner un syndic habitant le diocèse d'Alet. 1646: les opposants d'Alet font emprisonner des députés qui se rendaient à l'assiette, tiennent réunion, nomment un nouveau syndic –Charles d'Azan– et un greffier. 1648: les tensions s'exacerbent. Le commissaire principal se heurte violemment au juge mage à propos de la destitution du clavaire de Limoux par les consuls de la ville. Pavillon quitte l'assemblée, convoque à Alet l'assiette qui n'était plus en état de délibérer librement à Limoux. 1650: L'évêque refuse de donner quitus des comptes de l'étape à Bernard Aoustenc, le fils du précédent receveur. 1651: «les députés n'ont pas l'accès libre à l'hôtel de ville». L'évêque d'Alet tente de faire sortir Aoustenc de l'assemblée, lui reprochant d'être encore, malgré les condamnations dont il avait été l'objet, procureur du roi de la sénéchaussée et receveur des tailles du diocèse. Devant ses réponses dilatoires et son refus d'obtempérer, Pavillon s'en va ...l'assemblée continue à délibérer sans Pavillon. 1652: l'assiette est encore plus houleuse. Pavillon tente d'obtenir que toutes les communautés puissent représenter à la séance d'ouverture. Il se heurte à une vive résistance, quitte l'assemblée. Le commissaire principal fait de même. La séance se poursuit. Un syndic, le sieur d'Alverny, est élu en leur absence. L'année suivante, Pavillon ne peut assister à l'assiette. Mais les manoeuvres continuent; lorsqu'il s'agit de désigner les députés aux Etats «les voix sont désignées avec une presse extraordinaire». 1655: l'étape n'est pas adjugée;

les exigences des candidats étaient trop onéreuses (il en sera de même plusieurs années de suite). 1656: l'évêque n'est pas informé de la convocation de l'assiette. Il se retire en compagnie du commissaire principal. On venait d'apprendre que le syndic général de la province engageait des poursuites contre les frères Aoustenc. L'assemblée délibère en dehors de la présence de l'évêque et du commissaire principal. 1657: «il y a beaucoup de personnes étrangères d'autorité qui par menaces voulaient contraindre tous les députés à donner leurs suffrages contre leur sentiment». Les délibérations de l'assiette précédente sont cassées. 1658: les députés ne peuvent accéder à la salle de réunion, «sont enfermés dans des maisons particulières». De nombreuses personnes étrangères sont dans la ville, les jeunes gens ont pris les armes. Une foule de parents et d'amis du receveur et du juge mage se masse aux abords de l'hôtel de ville, pénètre dans le bâtiment, s'avance jusque dans la salle de l'assiette portant des épées et des pistolets. Les députés vont rendre visite à l'archevêque. Des gentilshommes les accompagnent. Pavillon leur fait observer qu'ils «auraient mieux fait de les laisser venir tout seuls sans les accompagner», que cela faisait voir «qu'on les gardait et qu'on ne voulait pas les voir agir avec liberté». Les gentilshommes répondent «aigrement au dit seigneur évêque». Le marquis de Rebé qui avait le droit d'entrer à l'assiette, et Jean Esprit le lieutenant principal de la sénéchaussée qui se rendaient à l'hôtel de ville sont inquiétés. Le lieutenant principal était en concours avec Cayrol, juge criminel que son frère, premier consul de Limoux, soutenait à toute force. L'émeute gronde autour de l'hôtel de ville, la salle basse est envahie par des personnes armées d'épées et de pistolets. L'évêque et le commissaire principal préférèrent se retirer. Les amis d'Aoustenc tiennent une assiette qui sera cassée par un arrêt du Conseil du 14 juin 1658. 1659: l'assiette devait se tenir à Quillan. Mais depuis l'annonce de l'arrestation des frères Aoustenc (le 21 juin, on était le 26), des désordres se produisaient dans le diocèse. Pavillon est «dans l'impossibilité d'en sortir (de son palais épiscopal) avec sûreté de sa personne». Les parents et les amis du juge mage avaient assemblé des gens de guerre, établi des corps de garde devant sa maison, commencé un siège en règle de son château de Couranel. Deux hommes qui y portaient des vivres seront assassinés. Un consul de Limoux qui avait pris le parti de Pavillon faisait l'objet d'intimidations, était interdit d'entrer dans sa maison et même en ville. Pendant ce temps

une assiette se tenait à Quillan sous la présidence d'un avocat, du procureur et d'un conseiller du sénéchal de Limoux.

La séparation en deux assiettes d'Alet de Limoux, l'intervention de l'archevêque de Narbonne qui vint présider l'assiette à Limoux calmèrent un peu les esprits. La tension se raviva plus forte que jamais en 1668. Pavillon fut la cible des gens d'Alet qui avaient fait cause commune avec ceux de Limoux. Aucun député ne put rendre visite comme il était d'usage au commissaire principal. Les députés de La Tour, Sournia, Caudiès, Roquefeuil, Belcaire, avaient été arrêtés par des gentilshommes et gardés dans leur château. Le consul de Caudiès était ainsi retenu dans le château de Coustaussa. D'autres se trouvaient également empêchés. Le commissaire principal, Pierre Benoist, un bourgeois de Carcassonne, avait reçu la visite de plusieurs individus –dont un consul d'Alet– qui étaient venus lui proposer quinze pistoles, moyennant quoi il se porterait malade, et lui avaient intimé l'ordre de quitter Alet sans plus attendre. Les consuls modernes d'Alet et un certain Pets étaient désignés comme étant les meneurs. Un attroupement s'était formé où l'on reconnaissait des gens de qualité et le sieur Aoustenc. La salle de réunion fut envahie, le commissaire principal contraint de faire examiner les affaires en présence de personnes étrangères à l'assemblée de l'assiette. Les opposants tentèrent d'obtenir la destitution des officiers du diocèse, du syndic en particulier. La proposition mise aux voix, celles-ci se partageant à égalité –sept contre sept–, le commissaire principal décida en faveur du maintien des officiers. Ce fut le signal d'une émeute excitée par les gentilshommes, Aoustenc et ses affidés. Le commissaire principal, l'évêque ainsi que les députés furent bloqués dans la salle de réunion. Comme l'heure s'avavançait, l'évêque voulut qu'on lui apporte son souper et qu'on évacue la salle. Le tumulte augmenta. Pets demanda à ceux qu'il avait proposé comme greffier et syndic d'entrer et leur fit prêter serment entre ses mains dans un coin de la salle. Le lendemain, les départeurs de Belcaire, de La Tour ainsi que d'autres étaient toujours retenus dans la maison de Pets...

Cet éphéméride, très incomplet, donne une idée des violences dont l'assiette fut le théâtre. Pour les comprendre, il faudrait connaître tous les intérêts en cause et leur intrication. Jacques Aoustenc le père, receveur des tailles dès les années 1630, s'occupait également de l'étape. Les gens du pays étaient allés porter leurs plaintes à Pavillon dès son arrivée dans le diocèse, accusant le receveur d'exactions, de saisies ruineuses, de profits frauduleux à l'occasion de l'étape, de complicité avec des nobles qui gar-

daient l'argent des indemnités destinées aux communautés. Aoustenc agissait en maître à Limoux, à l'assiette, ainsi qu'à la cour de justice qui sera érigée en présidial et siège de sénéchaussée en 1642. Ses fils firent mieux: Pierre s'assura, fort cher, de l'office de juge mage. Bernard succéda à son père à la recette des tailles, à l'étape, à quoi il ajouta la ferme de l'équivalent. Il était pourvu par ailleurs d'un office de procureur au sénéchal. Pavillon menaçait ainsi des intérêts puissants. C'est pourquoi les frères Aoustenc et leurs alliés n'eurent de cesse de faire obstacle à sa détermination. Le prélat eut beau intervenir aux Etats provinciaux, dénoncer le juge mage et le receveur à l'intendant qui se déplaça à Limoux; la Cour des Aides prononça la condamnation à mort des deux frères, sans grand résultat. Les Aoustenc restaient plus actifs que jamais. Le conflit s'était nourri au début de la rivalité ancienne entre Alet et Limoux. Après la partition du diocèse civil en deux assiettes, l'union se fit entre tous ceux que l'action de Pavillon dérangeait, sur le plan spirituel comme sur le plan temporel: les dignitaires du chapitre d'Alet, le doyen de L'Estang fils d'un conseiller de grand'chambre au Parlement de Toulouse en tête, la noblesse du diocèse qui présenta une requête contre Pavillon au Parlement de Toulouse en 1663, un syndicat de la jeunesse...

L'étonnante capacité de résistance des frères Aoustenc confirme s'il en était encore besoin la puissance des soutiens locaux et des alliances familiales avec les milieux du Parlement de Toulouse. Le receveur des tailles était le gendre d'un président à mortier du Parlement. L'affaire Aoustenc prit de plus en plus le caractère d'un affrontement entre le Haut et le Bas-Languedoc, entre les Etats provinciaux, l'Intendance, la Cour des Aides et le Parlement de Toulouse. Les frères Aoustenc possédaient toujours leurs emplois et leur parti était plus fort que jamais dans tout le diocèse civil en 1668⁵⁶.

⁵⁶ Les frères Aoustenc font l'objet de diverses condamnations pourtant: 6 septembre 1657, arrêt par défaut de la Cour des Aides. Les deux frères se constituent prisonniers à Montpellier en 1658, mais ils s'évadent à la veille d'un nouvel arrêt de la Cour des Aides qui les condamne à mort, à la confiscation de leurs biens et à la restitution de 280.000 livres au profit du diocèse d'Alet et de la province. Un accommodement est tenté, avec l'intervention de l'archevêque de Toulouse Pierre de Marca et du prince de Conti... que les frères ne respectent pas. 15 septembre 1665, arrêt du Conseil du roi publié dans le tome XIV de *l'Histoire générale du Languedoc* p. 839 sq. La chronologie des condamnations aide à comprendre celle des incidents qui émaillent les assemblées de l'assiette diocésaine.

Quel contenu effectif avait dans ces conditions-là la notion de représentation? Il y a un abîme entre les principes d'un système représentatif qui s'étaient dégagés avec difficulté mais fermeté au milieu de manoeuvres auxquels ils servaient souvent de paravent et l'exercice de la représentation. La partie n'était pas égale entre les représentants des communautés dont il faudrait connaître les conditions exactes d'élection, et ceux qui tenaient le pouvoir dans la ville capitale, au siège de la sénéchaussée avec le relais efficace en cas de besoin du Parlement de Toulouse. C'est l'ensemble de la société de ces marges pyrénéennes qu'il faudrait connaître avec les liens noués hors du diocèse pour comprendre l'institution de l'assiette diocésaine. ...Voie difficile de l'émergence de l'idée et de la pratique de la représentation où un évêque indépendant, réformateur rigoureux de son diocèse, joue un rôle décisif⁵⁷.

⁵⁷ Les atteintes à la représentation sont nombreuses encore en 1789 aussi bien dans les réunions de communautés que dans celles de la sénéchaussée, cf. Gilbert Larguier, *1789 dans la sénéchaussée de Limoux* (Limoux, 1989).

L'IDÉE DE REPRÉSENTATION DANS LA PROVINCE DE ROUSSILLON EN 1789 (A TRAVERS LES CAHIERS DE DOLÉANCES PROVINCIAUX)

Emmanuelle Rebardy
Université de Montpellier-III

Les cahiers de doléances provinciaux de la noblesse et du tiers état du Roussillon¹ en l'absence de ceux du clergé, donnent idée du rôle concurrent que comptent jouer dans la Nation régénérée, les élites Roussillonnaises. En 1789, seule la bourgeoisie Perpignanaise est tournée depuis 1659 vers la France² et il n'y a plus de véritable noblesse³. Si la masse ru-

¹ *Cahiers de doléances de la province de Roussillon*, (1789), texte établi par Etienne FRENAY, Perpignan, Direction des Archives Départementales, 1995. Cahiers provinciaux, pp 366-389. N : «Cahier des instructions que l'ordre de la noblesse des comtés de Roussillon, Conflent et Cerdagne donne à ses députés aux Etats-Généraux». ADPO, C2117, pp 366-378. TE, «A- Cahier général des plaintes, doléances et remontrances du tiers état de la province du Roussillon». pp. 379-386. «B- Cahier particulier des plaintes, doléances et remontrances de diverses communautés des trois vigueries de Roussillon, Conflent et Cerdagne». pp 386-389.

² Alice MARCET, «Société Roussillonnaise et catalanisme. (à la fin du XVIIIème et au début du XIXème siècle)» *Economie et société en Languedoc-Roussillon, Acte du colloque de Montpellier*, 25-26 septembre 1976, CNRS, Montpellier, 1978.

³ L'ancienne noblesse a quitté les Comtés en 1659 et la nouvelle inclut en 1789 les Bourgeois Honorés de Perpignan. L'originalité de la bourgeoisie, vient de sa puissance foncière et des innombrables exemptions fiscales. Geneviève GAVIGNAUD, «Le rapport foncier ville-campagne en Roussillon au début du XIXème siècle: Le cas de Perpignan», *Centre d'histoire contemporaine du Languedoc méditerranéen et du Roussillon*, Montpellier, 1982.

rale reste de culture et de tradition catalane, comme en témoignent les intendants⁴ ceux qui s'expriment ici correspondent à une catégorie de population francisée et d'origine bourgeoise. Les Cahiers provinciaux que nous étudions émanent de deux groupes sociaux en réalité très proches, mais séparés, et ceci est essentiel pour l'idée de représentation, par le statut juridique «d'ancien régime», c'est-à-dire par le privilège. Pour donner sens aux événements de France entre 1789 et 1790, les historiens retiennent le plus souvent la théorie classique de la révolution bourgeoise. La révolution correspond à la phase de stabilisation et d'accès aux responsabilités du tiers état par la rédaction d'une Constitution, qui posant les bases du gouvernement organise la représentation de la nation et établit les droits des citoyens. Ces notions propres à la bourgeoisie du dix-huitième siècle et à l'esprit des Lumières, sont exprimées par des hommes qui ont une idée très claire du régime politique auquel ils aspirent, mais qui, au moment où l'assemblée devient Constituante semblent manquer d'un mandat réel de la Nation pour le réaliser. La familiarité que nous avons avec le suffrage universel masque en fait, la difficulté toute particulière qu'avaient les hommes de 1789 à concevoir la «république représentative». Par l'étude de l'idée de représentation en Roussillon nous allons essayer de cerner cette difficulté à travers l'exemple d'une province atypique, dans la mesure où noblesse et couche supérieure du tiers état, forment un groupe économiquement homogène. Les mots d'ordres mobilisateurs, Liberté, Nation, Constitution sont repris en Roussillon par noblesse comme tiers état et marquent le désir réel d'accès aux responsabilités d'un groupe de propriétaires fonciers et de juristes. L'idée de représentation, la nature, comme le nombre et le mandat des représentants reste un problème très peu abordé ce qui laisse à penser que ces groupes se considèrent sans autres réflexions, comme les représentants naturels de la Nation. L'idée qu'ils se font de la représentation, doit donc être saisie par la médiation de l'étude de leurs projets constitutionnels et cela dans le cadre très strict de la réforme des «abus⁵». Nous

⁴ Pierre POEYDAVANT «Mémoire de P... P... à l'intention de son successeur, l'intendant Saint-Sauveur». *Société Agricole Scientifique et Littéraire des Pyrénées-Orientales*. 1894.1896.1910. Réédition ADPO.

⁵ Lettre donnée à Versailles, le 24 janvier 1789, cité par Michel PERONNET, «Cahiers de doléances et frontière en Roussillon» *Etudes Roussillonnaises*, Tome IX, Numéro spécial, 1989. pp 103-109. Si l'on suit le *Dictionnaire de l'Académie* de 1762, un Abus, est un «mauvais usage» qu'il faut réformer, c'est-à-dire rétablir dans sa forme antérieure.

pouvons ainsi identifier dans ces cahiers, en confrontant termes à termes les Cahiers de la Noblesse et ceux du tiers état, quatre thèmes permettant d'approcher l'idée de représentation: Celui de Constitution-représentation, celui de Droits, celui d'Abus, celui d'Identité.

1. LES DOLÉANCES DE LA PROVINCE DE ROUSSILLON

A lire les représentants de la noblesse, le Roussillon est en 1789 une Province, «bornée dans sa population, sans numéraire, sans industrie, sans manufactures et presque sans commerce, réduite au produit de son sol, [...] exposée tour –à– tour aux funestes effets de la sécheresse ou au ravage des inondations, elle ne peut compter que sur un revenu incertain et précaire [...] déjà elle a été soumise successivement à divers droits onéreux [...] Dans cet état, le plus léger accroissement d'impositions serait au-dessus de ses forces⁶» C'est dans ce cadre de doléances, qui peint une province appauvrie et en déclin, que se préparent l'élection et la rédaction des cahiers. Mais le misérabilisme, inhérent aux doléances doit être nuancé par la situation réelle du pays. Le Roussillon survit aux divers abus, grâce à l'omniprésence du commerce interlope⁷. Michel Brunet a mis en valeur dans sa thèse au-delà d'un front commun contre le fisc, les tensions réelles qui affectent la province à la veille de la révolution: un système seigneurial en ruine, des privilégiés disparates, une opposition très vive Ville/ Campagne, un bas clergé autochtone profondément lié à la population, des guerres de clochers et une violence ritualisée dans une société frondeuse toujours en guerre contre un Etat, qui reste foncièrement étranger aux us et coutumes du pays⁸.

Il en résulte, par la sociologie du Roussillon, une problématique relativement différente du reste de l'espace français, mais comparable par exemple à celle des provinces de l'Ouest. D'un côté, des campagnes où la religion populaire structure les communautés et où l'oppression est vivement ressentie comme un fait de la bourgeoisie urbaine; De l'autre, une vil-

⁶ N 14.

⁷ Michel BRUNET, *Le Roussillon, une société contre l'Etat, 1780-1820*, Llibres del Trabucaire, Perpignan, 1990.

⁸ Ibid.

le «Babylone» multipliant les trahisons et les connivences avec l'Etat. Le privilège des «estimes» mobilise littéralement les campagnes contre les «hauts de Perpignan⁹» car la ville esquivé l'essentiel du fardeau fiscal dans la trame inextricable des privilèges, qui se réclament soit des anciens usages, soit des confirmations de ces privilèges solennellement jurés par Louis XIV, lors du rattachement de la province¹⁰. Le conflit latent entre les représentants urbains et ruraux du tiers éclate lors de l'assemblée générale du tiers à Perpignan.¹¹ Les assemblées de Vigueries se rassemblent le 16 avril,¹² celle de la province est prévue pour le 21 avril. On sait par le témoignage de Cassanyes futur conventionnel, qu'une commission dépouille les cahiers des campagnes et attend le départ des députés pour essayer de

⁹ Ce problème domine les élections de 1789. Il s'agit d'un privilège qui garantit une «assurance tout risque» aux propriétaires Perpignanais. Si un troupeau pénètre indûment sur une propriété appartenant à un Perpignanais, le propriétaire peut faire estimer les dommages avec l'aide des experts de Perpignan, les «sobreposats de la horte» et délivrer une sommation aux consuls de la communauté qui devront trouver les coupables ou répartir dans la communauté les indemnités à verser au propriétaire. Il arrive ainsi que le propriétaire fasse brouter son champ par son propre troupeau. Ce genre de malversations, plaisantes en soi, accentue les tensions dans la campagne et rend très floue en Roussillon la notion de Tiers-état. M BRUNET, op cit. p 37-40.

¹⁰ Les privilèges divers de la ville de Perpignan multiplient les dérogations à l'impôt. Ce phénomène entraîne la domiciliation de tous les «riches» de la province à Perpignan.

¹¹ Les élections de 1789 se déroulent en Roussillon dans le cadre de l'intendance. François Terrat, juge de la viguerie du Roussillon -Vallespir est chargé de l'organisation et en précise les modalités dans l'Ordonnance du 6 avril. La noblesse et le clergé tiennent assemblée à Perpignan. Pour le tiers état, l'élection se fait selon deux modèles. Pour la ville, l'élection se déroule en deux temps, d'abord dans les corporations, corps et communautés, ensuite dans l'assemblée de ville. Pour les campagnes, l'opération se réalise dans le cadre de la communauté. Les députés entrent ensuite dans l'assemblée de Viguerie, celle de Cerdagne, celle de Conflent-Capcir et celle de Roussillon-Vallespir. Le tiers de Perpignan, contrairement aux autres provinces, ne rentre pas directement à l'assemblée de bailliage et est fondu dans le Tiers rural de Roussillon-Vallespir. La rédaction du cahier commence le 16 avril et le 19 avril les députés de Perpignan quittent la séance. Le 21 avril, la rédaction des cahiers se poursuit sans les députés de Perpignan. La municipalité, aidée du Conseil Souverain, prononce deux arrêts en faveur du Tiers urbain et en dernier ressort la noblesse et le haut clergé, cherchent à faire annuler la procédure. *Cahiers de doléances de la province de Roussillon, 1789*, Notice établie par Etienne FRENAY, op cit.

¹² Ailleurs les élections ont lieu en mars.

«corriger» l'article qui demande la suppression des privilèges de Perpignan.¹³ Par une translation évidente, les doléances du Tiers urbain se retrouvent alors dans les Cahiers de la noblesse qui consacre 5.6% de son texte à défendre les privilèges urbains.¹⁴ Les cahiers de la noblesse, et ceci est remarquable, se singularisent par la défense de l'Identité. Il faut ajouter encore que les juristes, ici comme ailleurs, rompus à l'examen des problèmes législatifs et à l'usage de la parole, dominant largement les débats.

La répartition quantitative des thèmes abordés nous donne quelques indications sur les idées politiques des deux groupes qui prennent la parole¹⁵. La question fiscale et les thèmes sociaux sont très présents chez le tiers état, potentiellement plus concerné par la pression fiscale que la noblesse,¹⁶ mais si l'accord semble unanime contre l'Etat et le fisc royal (20.2% Noblesse. 23.1 % Tiers Etat) autant apparaissent des divergences considérables, sur les modalités de réforme et sur l'établissement de la représentation de la Nation. Les deux ordres consacrent la plus grande place des Cahiers à la *Réforme des Abus*, à travers le problème des finances publiques (le tiers état 65% des deux cahiers, la noblesse 41.5%) mais quantitativement, les trois autres thèmes, se répartissent tout autrement. Le deuxième thème en importance est, pour la noblesse, l'*Identité* (25% pour 3.2 % pour le tiers état), alors que le tiers, privilégie la *Déclaration des droits* (14.9% pour 8.3 % pour la noblesse). Cette dichotomie est signifi-

¹³ Témoignage de Cassanyes, député de Canet. M Brunet, op. cit. pp 47-48. Cassanyes présent, dénonce la manoeuvre mais les députés de Perpignan se retirent, présentant ce retrait comme une éviction et brouillent les cartes en accusant Terrat, président de l'assemblée du Tiers.

¹⁴ Un compromis semble s'établir entre Tiers des villes et Tiers des champs, dans le choix de quatre députés qui sont tous hommes de lois, dans les petites villes: François Terrat, juge de la Viguerie de Roussillon-Vallespir, qui reçoit ses lettres de noblesse en mai 1789; Tixedor, juge de la Viguerie du Conflent; Julien Roca, receveur des pasquiers royaux, seigneur par alliance de Huyteza; enfin Graffan licencié en droit de Thuir. La noblesse élit un «bourgeois noble» de Perpignan, Michel de Coma-Serra et Jean Baptiste de Banyuls, chevalier de Montferrer. Le clergé choisit le nouvel évêque, monseigneur d'Esponchez et son vicaire général Antoine de Laboissière.

¹⁵ En Annexe, Tableau N°1.

¹⁶ Nous incluons par commodité dans la comptabilité des abus, les revendications sociales et économiques, telles que les emplois, l'éducation, les mesures économiques, les demandes concernant l'administration locale, le clergé et l'armée, ces revendications étant liées à l'ensemble des privilèges divers.

cative, car la *Constitution* et le caractère de la *représentation* sont beaucoup mieux définis par la noblesse (22.5%) que par le tiers état (13.9%). La corrélation entre les trois derniers thèmes, *Identité, Constitution-Représentation, Droits*, renvoie à une vision ou mythe politique qui est celui de la Constitution du royaume. La noblesse met en avant l'*Identité* et par là, le privilège dans une vision contractualiste de l'Etat. Le tiers état privilégie la *Déclaration des droits* et la *Constitution*, dans une vision qui engage le pouvoir dans un contrat qui est un contrat social. L'optique de la noblesse est strictement politique, celle du Tiers Etat plus largement sociologique. Les uns raisonnent comme le Montesquieu de *L'Esprit des lois*¹⁷ où le pouvoir arrête le pouvoir par la théorie des contrepoids; Les autres comme le Jean-Jacques Rousseau du *Contrat social*¹⁸ où la loi sacralisée, émane de la Volonté Générale (à ne pas confondre avec la volonté de tous) et concerne l'ensemble de la société. Le premier contrat garantit la Liberté par la séparation des pouvoirs et les corps intermédiaires; Le second implique à court terme la démocratisation de la société par l'Egalité devant la loi, ce qui rend difficile à long terme toute restriction du suffrage. Le cadre strict de la «réforme des abus» ravive enfin la nostalgie des Assemblées d'Etats.

2. LA RÉFORME DES ABUS ET L'IDÉE DE REPRÉSENTATION

Deux types de recettes caractérisent la fiscalité d'ancien régime: L'Ordinaire, constitué des revenus du domaine royal et d'un certain nombre de droits perçus directement par le roi. L'extraordinaire, Taille, Capitation, Vingtième, Aides, Traités, Gabelles qui comprend 90 % des recettes et demande traditionnellement le consentement des sujets. Cette distinction traverse toutes les revendications des Cahiers du Roussillon, le retour à l'ordinaire apparaissant comme le meilleur moyen de résoudre la crise financière, l'extraordinaire relevant des Assemblées d'Etat et du consentement des sujets. La noblesse¹⁹ propose de «consentir les impôts actuellement existant, provisoirement, en attendant que les Etats généraux aient

¹⁷ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748.

¹⁸ JJ ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762.

¹⁹ N 7, 8, 9, 10, 11, 12.

adopté un nouveau plan de subsides²⁰ » mais exige, «un tableau méthodique et raisonné de la recette et de la dépense dans toutes les parties de l'administration»²¹. Elle préconise pour cela, le remboursement de la dette par l'impôt indirect, étant «le moins sensible et le plus général», des économies sur les pensions et les dons divers faits aux institutions d'assistance publique et d'éducation. Enfin, «l'ordre de la noblesse, persistant dans le voeu qu'il a exprimé de supporter avec les autres ordres, dans une exacte proportion, les impôts et les contributions générales de la province, autorise spécialement ses députés à consentir l'égalité de répartition, sans exception pécuniaire quelconque, leur enjoignant, cependant de veiller à ce qu'il ne soit porté aucune atteinte à la propriété et aux distinctions honorifiques et droits inhérents à l'ordre de la noblesse, qui tiennent à l'essence du gouvernement monarchique²²». La noblesse consent ainsi temporairement l'égalité devant l'impôt, en envisageant une refonte du système fiscal qui reviendrait à l'ancienne tradition du Don gratuit. Cette contribution sera temporaire et du seul ressort des Etats généraux et non de l'administration: «Qu'à la nation légalement assemblée en Etats généraux, appartient privativement le droit d'octroyer les subsides par forme de don gratuit, d'en fixer la durée, d'en ordonner l'assiette et la répartition, d'en régler l'employ²³». La Noblesse demande encore la suppression de la gabelle, des douanes intérieures, une redéfinition du tarif pour le droit de contrôle²⁴, une simplification de la perception des subsides dont l'assiette sera faite par la Province et suggère explicitement dans une note la vente du domaine de la couronne²⁵ pour combler le déficit:²⁶ Nous retrouvons ain-

²⁰ N 7

²¹ N 7

²² N 7. Une note précise «il n'y a jamais eu moins de liberté que dans les empires, où, pour être libre, chacun voulu être égal. Tout gouvernement populaire a fini dans l'anarchie où la servitude».

²³ N 3.

²⁴ Droit d'enregistrement.

²⁵ N 11.

²⁶ N12 note 16. «Quand nos rois ne demandaient rien à leurs sujets pour la dépense de leur maison et de leur personne, il était prudent qu'une loi les empêchât d'aliéner leurs domaines; Ils étoient comme des enfants de famille, dont on substitue les terres, pour qu'ils ne ruinent pas leurs héritiers. Mais aujourd'hui, qu'un roy qui arriveroit à la couronne sans aucun domaine obtiendrait de ses sujets les mêmes revenus qu'un roy propriétaire des mines du Pérou, il n'est sûrement plus nécessaire qu'il conserve

si la volonté d'un retour à l'ordinaire et la doctrine selon laquelle «le roi doit vivre du sien» et consulter ses sujets pour l'extraordinaire.

Le tiers état est plus moderne sur les problèmes financiers. Ainsi peut-on lire: «Que les différentes natures d'impôts soient examinées, corrigées et reffondues dans un genre de contribution le plus favorable à l'aménagement du territoire, au progrès de l'industrie et à la tranquillité des contribuables, sans qu'aucun privilège personnel ou local puisse être opposé à cette refformation²⁷». «Que tous les citoyens, de tout ordre, rang, dignité, supportent la totalité des charges et contributions de quelque nature qu'elles soient proportionnellement à leur fortune; qu'en conséquence il soit ordonné que les gages, appointements, bienfaits du roi ou des Etats Provinciaux, les biens fonds, le capitaliste, le commerce, l'industrie, les droits seigneuriaux et tous autres droits réels soient soumis à l'impôt et taxés dans le rolle de la communauté où ils sont assis²⁸». Est ici exprimée, l'idée d'une subvention territoriale et d'égalité de tous devant l'impôt. Celui-ci sera fixé par les Etats généraux et réparti par les Etats provinciaux «sans expection et privilèges quelconques²⁹». Le tiers état réclame la peine capitale pour les percepteurs peu scrupuleux et tonne contre la gabelle, la régie, la messagerie, les péages, les lleudes³¹, les frontières intérieures³², le «controlle», «le centième denier», les diverses vexations, les divers droits, Banalités, Aides; Demande enfin des mesures protectionnistes contre l'Espagne pour les importations de vin et de liège, des tarifations claires, la création d'une Bourse de Commerce à Perpignan, le rétablissement des maîtrises, la permission d'exporter le fer, la suppression des exemptions des «droits de ville³³» et revient dans un article alambiqué sur le privilège

des domaines, dont les revenus mal administrés diminuent peu les impositions et dont la vente produirait deux grands avantages: aujourd'hui des sommes considérables qui aideraient à payer les dettes de l'état et, à l'avenir, une augmentation sur les impôts, dont deviendraient susceptibles ces biens améliorés par ceux qui les auraient acquis». Aucune procédure de cet ordre n'est envisagée pour les biens du clergé.

²⁷ TE 23.

²⁸ TE 24.

²⁹ TE 25

³⁰ TE 30

³¹ TE 31

³² TE 32

³³ TE 54.

urbain³⁴. Le tiers état demande enfin dans un ensemble de réformes judiciaires, la suppression du Tribunal des Experts de Perpignan. Ces dernières remarques, qui constituent l'essentiel des cahiers ruraux, sont marginalisées dans l'ensemble du Cahier et peuvent facilement passer inaperçues dans l'examen général des Cahiers à Versailles. Les remèdes aux maux de l'Etat sont ici aussi à trouver dans le Domaine³⁵, dans la suppression des pensions «inutiles ou excévives³⁶», dans la vente des biens correspondant à des bénéfices ecclésiastiques non pourvus ou dans un impôt sur les objets de luxe³⁷. Enfin, le tiers état demande la suppression d'une institution qui catalyse le mécontentement des Roussillonnais, «l'Académie ou Ecolle des Haras³⁸», ultime concession aux cahiers ruraux et qui désamorce symboliquement une crise dont les racines essentielles sont le conflit entre la ville et la campagne.

Noblesse comme Tiers-état, dans la réforme des abus, regardent comme allant de soi la renaissance des Etats provinciaux qui auront fonction de répartir l'impôt. Les autres types de revendications des cahiers provinciaux concernent le Clergé et l'armée. La noblesse défend son corps d'origine et se veut protectrice du clergé³⁹, le tiers état réclame pour le clergé l'obligation à résidence «des évêques et officiers à charge d'âme⁴⁰», s'élève contre le cumul des bénéfices⁴¹ mais demande «qu'il soit accordé une protection

³⁴ TE 56. «Que la police actuelle établie sur les bois de la province étant vicieuse et peu propre à en maintenir la conservation, Sa Majesté sera suppliée de vouloir bien la réformer et d'en confier la surveillance aux communautés intéressées, sous l'autorité des états provinciaux».

³⁵ TE 58.

³⁶ TE 27.

³⁷ TE 29.

³⁸ TE 47. L'Académie de Perpignan, est un établissement d'éducation (équitation, danse, armes) pour jeunes nobles, créée en 1751 par le Comte de Mailly. Les frais de l'académie sont à la charge de la province, c'est-à-dire des non privilégiés.

³⁹ N 12. «Ils concourront, de tous leurs efforts, à tout ce qui intéresse le maintient de la religion, le respect dû au culte, la restauration si nécessaire des moeurs et de l'éducation nationale, qui dans les anciens gouvernement, était confiée à l'expérience et à la maturité de l'âge». N 13. La noblesse multiplie les demandes concernant l'armée. (8.3% pour la noblesse contre 1.7 % pour le Tiers). L'abus le plus vivement ressentie dans cette province frontalière concernent le logement des officiers et les enrôlements forcés.

⁴⁰ TE 49

⁴¹ TE 50-51.

généralle aux curés et vicaires, quoique plusieurs dans une même paroisse, à cette classe d'homme si utiles à l'état, à l'église et surtout aux habitants de la campagne; que leur congrue soit donc augmentée et leur sort amélioré⁴² ». Nous retrouvons ici le statut particulier d'une église autochtone au coeur de la société⁴³. De ces réclamations contre les «abus», sourd le premier niveau d'analyse qui est celui de l'idéologie sociale de chaque ordre. On doit noter d'abord qu'il n'y a aucune remise en cause de la tripartition fonctionnelle par le tiers état de Roussillon. La société reste organisée en ordres selon les anciennes modalités, la réforme donnant seulement aux représentants des «Communes» une représentation égale à celle de la Noblesse et du clergé. Ainsi le tiers état, véritable Patriciat, parle pour le Peuple en corps, en demandant «que le tiers état de cette province ayes une représentation permanente, un syndic et la faculté de tenir des assemblées périodiques, afin qu'il puisse s'occuper efficacement des moyens les plus paisibles, les plus prompts et les plus convenables pour corriger les abus sans nombre qui pézent sur lui et pour empêcher qu'ils ne se renouvellent⁴⁴ ». De la même manière la noblesse a revendiqué sa fonction naturelle et «les droits inhérents à l'ordre de la noblesse, qui tiennent à l'essence du gouvernement monarchique⁴⁵ ».

La société Roussillonnaise faute d'être équilibrée apparaît donc solidement ancrée dans l'imaginaire du féodalisme. Or, l'abolition des privilèges le 4 août 1789 en satisfaisant le désir d'Egalité bouleverse les schémas sociaux

⁴² TE 48.

⁴³ L'église roussillonnaise, dépendante de l'ancien diocèse d'Elne, a un évêque qui siège à Perpignan, toujours français depuis 1659, qui se heurte à d'énormes difficultés linguistiques et n'est pas en mesure de désigner ses curés qui sont nommés à vie dans leurs bénéfices. De nombreux prêtres pratiquent la *Resignatio in favorem* constituant des dynasties de curés. De plus le Concordat de Bologne ne s'applique pas au Roussillon et le pape pourvoie lui-même aux nominations pendant huit mois. Les conflits essentiels concernent une église française gallicane et une jurisprudence aléatoire issue des Constitutions de Tarragone et qui font du droit ecclésiastique roussillonnais un véritable labyrinthe. Le clergé paroissial majoritairement autochtone et pléthorique est lié aux communautés d'habitants et jouit d'une grande autonomie vis-à-vis des autorités civiles et ecclésiastiques. Archaïque et pré-tridentine l'église du Roussillon est le support d'un véritable religion populaire, ostentatoire, festive, ritualiste plus que pieuse. Voir, M Brunet, op. cit., pp 411-471.

⁴⁴ TE 55

⁴⁵ N 8

traditionnels et dépasse les attentes réelles de ceux qui parlent dans les Cahiers. Il n'est pas certain que dans ces récriminations naturelles de contribuables excédés il y ait la vision d'une société désormais fondée sur l'individu et que toutes les implications en aient été comprises. La suppression de tous les corps et ordres suppose de plus, la suppression des petits privilèges, ceux des corps de métier et de leurs divers monopoles, la suppression des divers avantages octroyés par l'histoire à telle communauté, la suppression encore des diverses exemptions fiscales qui font que l'on peut payer plus après la révolution, qu'avant. Une société qui pratique la contrebande de manière chronique, fronde l'Etat depuis toujours, supportera d'autant moins une administration, certes régénérée, mais pour cela devenue d'autant plus tatillonne.

3. DÉCLARATION DES DROITS, CONSTITUTION ET REPRÉSENTATION

Sacrifiant à des mots d'ordre nationaux qui marquent la diffusion des Lumières chez les élites Roussillonnaises, tiers comme noblesse s'accordent sur les points sensibles que sont les Lettres de cachet, la liberté d'expression, le secret postal, la rédaction et la refonte d'un code pénal et civil, le droit de propriété, l'égalité devant la justice et sa gratuité. Ici, s'affirme chez tous le constitutionnalisme moderne qui repose sur la séparation des pouvoirs et la garantie des droits. Mais la noblesse et le tiers présentent deux schémas concurrents, nés tous deux des Lumières et radicalement opposés dans leurs conséquences⁴⁶. Le tiers état de Roussillon se satisfait de la forme adoptée pour la convocation des Etats Généraux, «Le Tiers état de la province de Roussillon remercie très humblement Sa Majesté de ce qu'elle a bien voulu convoquer les Etats généraux du royaume en une forme vraiment nationale et constitutionnelle (sic) et y appelé ses fidèles sujets de sa province de Roussillon, en donnant à l'ordre du tiers une représentation égale à celle des deux ordres réunis⁴⁷», mais demande «que les distinctions humiliantes, qui avilirent les communes du royaume lors des derniers Etats généraux tenus à Blois et à Paris, soient abolies⁴⁸» Suit, la

⁴⁶ Voir en Annexe tableau N°3, Modèles constitutionnels proposés par la Noblesse et le Tiers Etat de Roussillon.

⁴⁷ TE préambule.

⁴⁸ TE 1.

revendication d'un vote par tête dans «l'assemblée nationale⁴⁹» et la demande claire d'une Constitution qui garantisse les droits: «Que la constitution française soit établie sur des fondements inébranlables, de manière que le droit du monarque et du peuple soient si certains qu'il soit impossible de les enfreindre⁵⁰». Le tiers état en réclamant une déclaration des droits, demande ainsi une place à part entière dans la représentation de la Nation. Le rôle des Etats généraux est alors défini: «Que nulle loy ne soit faite, nul impôt établi, prorogé, sans le consentement de la nation⁵¹».

Le rôle de l'assemblée sera le consentement à l'impôt et ceci est plus remarquable, avec un pouvoir législatif limité au consentement. Les assemblées qui réuniront les trois ordres seront composés d'un nombre égal de représentant du tiers et des autres ordres, et leur périodicité sera fixée «chaque année pendant les quatre premières années et dans la suite au moins tous les cinq ans⁵²». Les députés seront «reconnus et déclarés inviolables» et n'ont à répondre que devant les Etats généraux⁵³. Rien n'est dit sur le mode de désignation, ce qui laisse à penser que le mode d'élection retenu pour les Etat généraux est satisfaisant. Le même principe est appliqué dans les assemblées intermédiaires⁵⁴. Dans ce cadre ainsi précisé, les députés du tiers développent une vision très centralisatrice et administrative de l'Etat. Ce sont eux, qui insistent le plus, sur l'irréversibilité des lois publiées par les Etats généraux et ils ne donnent aux «Etats provinciaux» qu'un rôle d'enregistrement et d'application: «Que les loix généralles portées par sa majesté dans l'assemblée des états généraux et consentie par la nation soient adressées aux Etats Provinciaux pour y être inscrites et observées, ainsy qu'à tous les tribunaux supérieurs et inférieurs, directement pour servir de règle à leur jugement et à leurs arrêts, sans que n'y ces assemblées ny ces tribunaux puissent y mettre aucune modification ny en arrêter la publication et exécution sous aucun prétexte⁵⁵». Nous voyons donc ici le tiers état proclamer la sacralité de la Loi qui émane de la nation, sans

⁴⁹ TE 2

⁵⁰ TE 3.

⁵¹ TE 4.

⁵² TE 5.

⁵³ TE 6.

⁵⁴ TE 7.

⁵⁵ TE 8.

avoir à aucun moment examiné ou envisagé le mode de désignation des députés et défini la Nation. Le problème concret du mode de suffrage disparaît derrière une proclamation des droits de portée générale qui instaure l'égalité devant la loi⁵⁶, le droit de propriété⁵⁷, la Liberté «mise sous la sauvegarde de la loi», la fin des lettres de cachets⁵⁸, la liberté d'expression⁵⁹, la protection de l'individu par la loi⁶⁰ et la constitution d'un code pénal⁶¹. Ces concepts qui sont nationaux, réclament une garantie des droits qui protège les sujets de l'arbitraire royal en sacralisant la Loi sans que son origine ait été précisée et conservent une conception floue de la représentation nationale. Cette lacune constituera la base même de la critique contre-révolutionnaire⁶². La sacralisation de la Loi obéit à une logique entraînante qui est la logique Rousseauiste du *Contrat Social*. Le roi est soumis «aux lois constitutionnelles de l'état» et prête un serment lors de son sacre «en présence des députés choisis dans tous les ordres dans les diverses provinces du royaume⁶³». Il en est de même pour les «ministres» et les «officiers⁶⁴».

Mais derrière la Loi perce le mécontentement des talents face à une société bloquée: «Que le tiers état ne soit point exclus des dignités de l'église, des grades militaires, des charges de justice et autres, puisque la vertu et le talent sont indépendant du hasard et de la naissance; que l'excellence du gouvernement françois consiste à ne priver aucun citoyen de l'espérance de parvenir à tout. Par ce moyen, les membres de la classe la plus nombreuse pourront devenir, par le choix du monarque, ce que les autres naissent. Ils ne seront plus humiliés de ne pouvoir s'élever au niveau de leurs concitoyens que par la vertu et le talent et la grandeur de ceux-cy, loin d'être une occasion de murmure, ne sera à l'avenir qu'un éguillon très puissant pour s'en rendre digne. Elle fera naître et entretiendra dans tous les coeurs l'esprit public, l'amour de la patrie et fera briller, sur la tette du

⁵⁶ TE 9

⁵⁷ TE 10.

⁵⁸ TE 11.

⁵⁹ TE 14.

⁶⁰ TE 16.

⁶¹ TE 17.

⁶² E Burke, *Réflexions sur la révolution de France*, 1790.

⁶³ TE 12.

⁶⁴ TE 13.

meilleur et du plus juste des rois, l'une des plus belles prérogatives de la royauté, le droit attaché à la couronne de dispenser les grâces, de disposer des places, droit qui, s'il n'existoit pas, devrait être confié à la royauté par la nation en faveur du père du peuple⁶⁵». Le tiers état réclame la traditionnelle alliance des «communes» et du roi, revivifie la mythologie du roi, Père du Peuple, dépositaire de la loi, mais le fondement même de cette demande est l'accès réel des catégories supérieures du tiers aux responsabilités. Revendication éminemment bourgeoise, précisée dans l'article 20. Sa majesté est suppliée: «De n'accorder aucun honneur, dignité, place ou office [...] qu'après avoir consulté l'opinion publique; de consentir à l'établissement des moyens les plus propres pour qu'elles parviennent sûrement jusqu'au trône, que, particulièrement pour les charges de justice, il n'y soit pourvu par sa majesté que sur présentation de trois sujets choisis par les états provinciaux⁶⁶». Le tiers ne s'occupera du problème du déficit qu'après l'établissement «de la constitution de l'état», la «proclamation des libertés individuelles» et la garantie de la «propriété de chaque citoyen⁶⁷».

Le tiers état demande enfin «qu'il soit accordé à la province de Roussillon des Etats provinciaux à l'instar de ceux du Dauphiné, organisés comme les Etats généraux, de manière que les représentants du tiers état y soient du moins en nombre égal à celui des deux ordres réunis⁶⁸». Ce modèle Dauphinois, qui intervient après la journée des Tuiles (7 juin 1788) et la résistance des parlements à la réforme Lamoignon, reprend les revendications de l'assemblée illégale des trois ordres à Vizille, près de Grenoble. Les dauphinois avaient décidé de suspendre l'impôt tant qu'il n'aurait pas été voté par les Etats généraux et avaient exigé le doublement du tiers comme le vote par tête. Louis XVI cède, créant un précédent qui oblige à la convocation des Etats généraux. Ce programme révolutionnaire partiel ne vise pas à abolir les ordres ni le régime seigneurial. Ce modèle, mis en avant par le tiers état de Roussillon, montre pourtant une perception nette d'un ensemble national dans une certaine conscience des intérêts communs du tiers état. Celui-ci se protège même d'une quelconque dérive régionale,

⁶⁵ TE 18.

⁶⁶ TE 20.

⁶⁷ TE 22.

⁶⁸ TE 36

en précisant que le rôle des dites assemblées provinciales sera limité à l'administration, à l'économie et à la culture mais que, «dans aucun cas les dites administrations puissent faire pour leur province aucun traité, stipulation convention, octrois et consétion quelconque sans y être autorisée par les Etats généraux⁶⁹». L'assemblée provinciale reste un relais du pouvoir central et seule une concession à l'identité de la province rappelle l'originalité du Roussillon. En adoptant la logique du Contrat social, en réclamant la refonte «code civil⁷⁰» qui uniformise le droit pour «chaque citoyen», le tiers état ne peut réellement, si ce n'est dans un certain lyrisme patriotique qui doit faire illusion, exiger le maintien des privilèges. Là encore, les demandes restent symboliques: «Que les Etats généraux prennent des moyens pour que la justice soit bien administrée dans chaque province [...] en concervant aux habitants de la province de Roussillon les avantages de la première instance de chaque viguerie respective et de l'appel par devant le conseil souverain, comme aussi le droit bien juste de ne pouvoir être traduits hors des limites de la province⁷¹». Ainsi il est aisé de concevoir une contradiction inhérente à ce Cahier. Sa Majesté, doit conforter la position sociale du Tiers-état en reconnaissant selon la théorie du droit naturel l'égalité civile, tout en garantissant le statut particulier de la Province qui elle, refuse de rentrer dans le droit commun: «Le tiers état demande que la jouissance des privilèges généraux de la province rapelle sans cesse à son souvenir cette époque heureuse où elle fut réunie à l'empire françois, laissant pourtant à ses députés le pouvoir de les modifier relativement au bien général, en exceptant de cette modiffication et modération, le port d'arme, le droit de chasse, des milices et classes auxquelles il n'est pas sujet, privilèges dont il ne sçauroit consentir à être jamais dépouillé⁷²».

4. IDENTITÉ ET REPRÉSENTATION

Le parti pris de défense acharnée de l'Identité se retrouve dans une proportion très élevée dans les cahiers de la noblesse (25 %) et de manière

⁶⁹ TE 36

⁷⁰ TE 38

⁷¹ TE 39.

⁷² TE 57

plus affirmée car le schéma constitutionnel proposé permet le maintien des Provinces et de ses représentants naturels dans leur originalité. A la différence du tiers état, qui est pris entre la logique du *Contrat social* et celle du maintien des privilèges urbains et provinciaux, le schéma constitutionnel proposé par la noblesse, tend à affaiblir considérablement l'Etat. La noblesse conserve le principe du mandat impératif qui ne donne qu'une très faible autonomie aux députés par rapport à leurs commettants: «Les députés aux Etats- Généraux ne sont que des mandataires, des fondés de pouvoir, des organes de la volonté publique [...] Ceux de la noblesse du Roussillon, en concourant au bien général du royaume et à celui de tous les ordres, n'oublieront point ce qu'ils doivent à la Province et à leur ordre en particulier⁷³». Ce principe oblige les députés à revenir devant leurs électeurs pour chaque décision. Le vote aux Etats Généraux se fera par ordre et «les délibérations devront être le résultat des suffrages recueillis dans l'ordre réuni⁷⁴». Le maintien de la tripartition fonctionnelle, comme le mandat impératif sont perçus comme une garantie de Liberté évitant la dictature d'un petit nombre. En note, la noblesse éclairée de Roussillon, précise dans un parallèle fécond avec la révolution anglaise que c'est «lorsque Cromwel voulut envahir la liberté de son pays, (qu)il réduisit le Parlement à une seule chambre et bientôt la loi ne fut autre chose que l'expression constante de sa volonté⁷⁵». La critique du monocamérisme et du vote par tête introduit la distinction future, conceptualisée par Charles Maurras entre «pays réel» et «pays légal». Burke et J de Maistre introduiront cette distinction, l'un dès 1790, l'autre en 1796, dans leurs critiques de la démocratie⁷⁶. Le mandat impératif et le vote par ordre restent pour la noblesse de Roussillon, le seul garde-fou contre le despotisme. Les Etats généraux seront ainsi validés dans leur forme prescrite pour «la présente tenue de l'assemblée nationale⁷⁷».

La principale revendication de la noblesse porte ensuite sur la périodicité de l'assemblée qui aura lieu tous les cinq ans. Les Etats généraux de-

⁷³ N préambule.

⁷⁴ N 1.

⁷⁵ N 1 Note 3.

⁷⁶ E BURKE, *Réflexions sur la révolution de France*, 1791. J DE MAISTRE, *Considérations sur la France*, 1796.

⁷⁷ N 2.

viennent ainsi un rouage institutionnel, mais la noblesse refuse toute représentation autonome et «ils s'opposeront avec force à tout établissement d'une commission intermédiaire⁷⁸». Plus originale est la demande de proportionner «le nombre des représentants à la population et jamais à la contribution⁷⁹». Le refus d'un quelconque suffrage censitaire émane de la noblesse qui se révèle en cela plus «démocrate» que le tiers puisque son statut social est de toutes les manières garanti par le vote par ordre. Elle rejette ainsi l'élite «riche» du Tiers dans la masse des roturiers. La clé de voûte de la constitution proposée par la noblesse, réside dans les Etats provinciaux: «Pour les provinces et notamment pour celle du Roussillon, des Etats-Provinciaux annuels, organisés sur la même base que les états généraux, auxquels toute juridiction et autorité, en matière d'administration, soit dévolue⁸⁰».

Cette forme donne une grande autonomie aux Etats provinciaux, y compris en matière de jurisprudence, garantissant aux ordres privilégiés la haute main sur les affaires provinciales. En note, la noblesse rappelle que «le Roussillon a été régi dans tous les tems par les Etats-Provinciaux, et Louis XIV en avait annoncé la restauration, en attribuant, dans les lettres patentes de juillet 1661 à Don Joseph d'Ardena, la présidence de la noblesse, lorsque les états desdits comtés de Roussillon, de Conflent et les pays adjacents seraient assemblés⁸¹». Ici, est soulignée une origine contractualiste du pouvoir du roi de France en Roussillon qui ne correspond pas à la réalité historique. La noblesse transpose ce schéma mythique à l'ensemble français. Elle consacre 14.8 % du texte à définir l'organisation du pouvoir et perçoit très concrètement la séparation de l'exécutif et du législatif en précisant, note 6, «il n'y a de liberté que dans les états où ces deux pouvoirs sont clairement distingués». L'exécutif appartient au roi. «La France est une monarchie héréditaire, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion des filles, gouverné par le roy suivant les lois⁸²». Au prince appartient le «pouvoir exécutif⁸³», à l'assemblée de la nation ap-

⁷⁸ N2.

⁷⁹ N 2

⁸⁰ N 2.

⁸¹ N 2 Note 5.

⁸² N 3§1.

⁸³ N 3§2.

partient la sanction de la loi⁸⁴, mais remarquons-le, pas le pouvoir de faire la loi⁸⁵. La loi n'aura d'application que si elle porte cette mention, «de l'avis et consentement des gens des trois états du royaume⁸⁶». Une part du pouvoir législatif est reconnu aux Cours Souveraines dans l'enregistrement «sans délais et sans modifications, ni restriction⁸⁷». La noblesse limite la compétence des cours à celle de gardien des lois, «de dépositaires⁸⁸» et non d'interprète, supprimant ainsi le droit de remontrance. Dans l'intervalle des Etats, la loi ordinaire, c'est-à-dire tout ce qui ne concerne pas l'impôt, «doit être provisoirement exécuté, après avoir été vérifiées et enregistrées par les cours souveraines⁸⁹».

Nous pourrions penser alors le roi libre de gouverner. Il n'en est rien et ici entre en compte une distinction subtile, mais capitale dans un renvoi de note: «Le même serment lie le Prince à tous ses sujets, mais diverses conditions règlent l'obéissance des différentes provinces⁹⁰». Autrement dit, la constitutionnalité des lois est fonction de leur adéquation avec les privilèges provinciaux. Un Veto provincial est immédiatement attribué aux Etats: «Que les Etats-Provinciaux et en leur nom, leur procureurs-généraux-syndics, seront autorisés à mettre opposition, par devant lesdites cours, à l'enregistrement des lois locales et momentanées, qui pourraient blesser la constitution particulière de la province⁹¹». Ce Veto même momentané, donne un pouvoir considérable aux Etats provinciaux et suppose une conception particulière de la Nation, non pas Etat-Nation, mais fédération de provinces, librement et contractuellement unie au Roi de France. Etat des Etats, la France devient une union de Pays sous une même couronne, dans une conception très Habsbourgeoise de l'Etat qui affaiblit considérablement le souverain. Sa majesté est suppliée d'assurer l'observation «des capitulations et traitées qui unissent les diverses provinces à la couronne par une charte nationale, authentique et permanente⁹²». Un glis-

⁸⁴ N 3§3.

⁸⁵ N 3§3.

⁸⁶ N 3§4.

⁸⁷ N 3§ 5.

⁸⁸ N 3§ 6.

⁸⁹ N 3§ 7.

⁹⁰ N 3§ 7 Note 7.

⁹¹ N 3§8.

⁹² N 6.

sement conceptuel s'est opéré dans les limites de la réforme des abus. Ce sont ici les principes mêmes de la monarchie des Bourbons qui sont remis en cause. Annexions, héritages, mariages, la formation du territoire français ne révèle en rien une volonté de conserver les «constitutions particulières des provinces», ni un quelconque néo-foralisme. Dans l'espace de liberté que sont les Cahiers de doléances, la noblesse réactive le mythe d'une monarchie contractuelle, qui n'existe plus en Espagne et n'a jamais existé en France. Ce contrat est le pendant des idéologies nobiliaires qui n'ont jamais considéré le roi que comme le *primus inter pares*. Cette idéologie archaïque et «réactionnaire» se révèle d'une singulière modernité face à l'Etat moderne centralisé et unificateur. La Nation est le composé de groupes infra – nationaux qui revendiquent leurs droits à la différence et la confirmation de leurs privilèges, de leurs lois privées. Toute cette pensée heurte, et le constitutionnalisme moderne tel qu'il va s'exprimer dans les futures constitutions françaises, et le droit civil qui proclame l'égalité de tous devant la loi. Les représentants de la province, «feront valoir ses droits avec tout le zèle du patriotisme. Ils demanderont, en conséquence, la confirmation des traités par lesquels la province s'est volontairement soumise à la France, de celui de Peronne, de 1641, et de celui des Pyrénées de 1659 [...]»⁹³. Devons-nous nous illusionner sur ce «s'est volontairement soumise» même s'il flatte le patriotisme catalan? L'effondrement du pouvoir espagnol a seul déterminé ce rattachement à la France et les clauses du traité de Peronne rappelées par la noblesse (l'article II et l'article VIII qui réservent les charges ecclésiastiques et la charge de gouverneur, «aux catalans naturels, et non à d'autre»⁹⁴) sont là, pour garantir à la noblesse un rôle directeur dans la province. L'erreur du pouvoir central français est ainsi essentiellement d'avoir éloigné de sa clientèle les «catalans naturels».

La défense de l'Identité se confond à ce moment-là avec la défense du privilège, le problème premier étant en fin d'analyse, de prémunir Perpignan: «Ils réclameront pour les villes de la province, et notamment pour celle de Perpignan, la restitution, également sollicitée par toutes les villes du royaume, des privilèges»⁹⁵. Pour faire bonne mesure, après ce qui peut être odieux à l'ensemble de la population rurale Roussillonnaise, la noblesse

⁹³ N 14.

⁹⁴ N 14 note 20.

⁹⁵ N 14.

demande la confirmation du franc-alleu, la fin de la corvée ecclésiastique, des patrouilles qui recherchent les déserteurs, la suppression des «cottes de capitation», de la gabelle, des «pieds fourchés», de la messagerie royale. Nous sommes ici dans la logique qui conduit à la nuit du 4 août. Les privilégiés cèdent sur ce qui blesse le moins l'intérêt particulier et peu calmer l'ébullition sociale mais ne remettent en aucun cas en cause, le privilège majeur, celui que donne l'appartenance à l'ordre. Ainsi l'article 14, généreux et patriotique, finit-il par tendre, «une main secourable au tiers de la ville de Perpignan, que les dispositions suivies dans l'assemblée de Roussillon et de Vallespir ont privé de l'influence que d'après les vues de sa majesté, cette ville devait avoir dans une délibération à laquelle sa population lui donnait le plus grand intérêt⁹⁶». Il est précisé que la noblesse et le clergé ont servi de médiateurs dans cette affaire et que le Cahier du tiers présenté à sa majesté n'est pas «l'expression fidèle du vœu des communes, mais plutôt celle de quelques volontés particulières⁹⁷». Dernier effort démagogique, la noblesse demande une amnistie pour les contrebandiers.

La notion d'Identité catalane se révèle ici dans son ambiguïté. Le privilège n'est pas seulement une défense d'intérêts matériels, il constitue encore une relation particulière au souverain, une sorte de contrat moral garant de l'identité provinciale et de son attachement à la couronne. Les juristes du tiers état la revendiquent très faiblement dans une conception plus large et plus abstraite des enjeux nationaux. La noblesse tend dans un but très précis de défense des privilèges, à mieux assumer la double histoire de la province. Sujet récent du Roi Très Chrétien depuis 1659, ancien sujet du Roi Catholique, le Roussillon hérite de la monarchie des Bourbon et de celle des Habsbourg. Selon les intérêts du moment, le modèle Catalan peut apparaître comme un moyen efficace de lutte contre l'autorité. L'Espagne fut au dix-septième siècle une confédération de nations qu'unissait la couronne, garantissant les statuts particuliers hérités du moyen âge⁹⁸. Ce *Ständestaat*, Etat des Etats, caractérise l'ensemble du domaine Habsbourgeois, et «repose sur une participation régulière de l'Assemblée des Etats (ou une commission qui en est issue) à l'administration et même au gou-

⁹⁶ N 14.

⁹⁷ N 14.

⁹⁸ C HERMANN, *La péninsule ibérique au XVII^e siècle*, SEDES, 1989.

vernement du prince⁹⁹ » Cet archaïsme, Corts catalane, Diète d'Empire, protège les sujets de l'extraordinaire, c'est à dire des subsides que le roi demande en cas d'urgence, en particulier en temps de guerre et surtout, maintient leurs privilèges particuliers. Dans la même période, la France est le premier royaume à constituer, non sans résistance, un Etat-Nation par la suppression des Assemblées d'Etat. La Catalogne en 1640 sera ainsi prise entre la malheureuse tentative d'absolutisme fiscal d'Olivares voulant appliquer au Principat la coutume de Castille et un Richelieu qui au même moment, met au pas les Etats provinciaux du Languedoc voisin. L'analyse de l'idée de représentation dans ces Cahiers de doléances pose ainsi plus largement le problème de l'absolutisme en général et celui de la genèse d'un Etat administratif et des différentes résistances des privilégiés à admettre la naissance de cet Etat¹⁰⁰. Pour le Roussillon, la difficulté à «s'incorporer à la France¹⁰¹» passe par une frontière socioculturelle et ici surgit déjà le délicat problème de la Contre-révolution. Les résistances à l'Etat-Nation révolutionnaire procéderont des mêmes motivations qui ont induit les résistances à la monarchie absolue. La nostalgie du Ständestaat, première figure d'un catalanisme politique surgit précisément dans les Cahiers de la noblesse du Roussillon, parce que même s'il n'existe plus de fait en Espagne, le système garantit la représentation de la noblesse. A Contrario, beaucoup plus proche du cadre de doléances nationales est le tiers-état, qui semble moins s'illusionner sur les vertus des Assemblées d'Etat et sur leur composition, mais chez qui l'idée de représentation reste tributaire de la société d'ordre et de privilèges, sans que l'entrée en jeu des populations rurales soient à un seul moment prise en compte dans le jeu politique. Ces deux conceptions très libérales, l'une progressiste, l'autre conservatrice de la souveraineté nationale seront ainsi toutes deux en retard sur les événements révolutionnaires.

Toute attitude par rapport à la Constitution et au mode de représentation au dix-huitième siècle engendre une vision de l'homme et du monde

⁹⁹ R MOUNIER, *Monarchie et Royauté*, 1989.

¹⁰⁰ Ernst CASSIRER, *Le mythe de l'Etat*, NRF, Gallimard, 1993, Première édition, 1946.

¹⁰¹ Josep SANABRE, *La resistència del Rossello a incorporar-se a França*, 1970, édition en catalan, Llibres del Trabucaire, Perpignan, 1985. Introduction, Alice Marcet Juncosa.

et de l'homme dans le monde. Grossièrement, on peut identifier deux modèles philosophiques. Le modèle Montesquieu, le modèle Rousseau. Au centre de ces deux pensées, la notion de Contrat. Le premier contrat est celui de la monarchie avec ses sujets, le second celui des individus entre eux par le contrat social. Montesquieu présente une monarchie contractuelle dans l'équilibre des pouvoirs, dont la filiation est certes anglaise, mais correspond aussi à l'utopie Thomiste, tout pouvoir vient de Dieu par l'intermédiaire du Peuple. La noblesse roussillonnaise suit ce modèle, dans la mesure où le libéralisme aristocratique de Montesquieu se manifeste dans *L'Esprit des lois* par un éloge des anciennes institutions françaises d'avant la monarchie absolue. Le gouvernement monarchique tel qu'il est défini, repose sur les lois fondamentales, les pouvoirs intermédiaires, les corps, les assemblées provinciales. La séparation des pouvoirs peut être interprétée comme une théorie des contrepoids et de l'équilibre des pouvoirs, qui correspond aux trois forces de la société, le Roi, la Noblesse, le Peuple en corps¹⁰². Ces principes issus du constitutionnalisme médiéval sont proches de l'ancienne organisation contractuelle du royaume d'Aragon où la légitimité du pouvoir s'exprime dans la co-souveraineté du roi et des Corts. Celle-ci représente le peuple en Ordre selon les trois bras, le bras ecclésiastique, le bras militaire, et le bras royal composé des représentants des villes royales. Ce système oligarchique inclut dans la représentation le Patriciat urbain. Tel est le modèle constitutionnel qui satisfait la noblesse éclairée du Roussillon. Le modèle Rousseauiste diffère en cela qu'il ne définit pas l'organisation des pouvoirs, mais par la notion de contrat et de volonté générale proclame la libre soumission de tous à la Loi sacralisée, qui garantit les droits. Le pouvoir politique est l'exécuteur de la Loi. Par là, l'égalité devant la loi abolit de facto les ordres et les privilèges. C'est ce modèle que suit avec une très faible proportion de revendications proprement identitaires et avec une lacune caractéristique sur les modalités de la représentation, le Tiers-état de Roussillon. L'idée de représentation dans les Cahiers de doléances provinciaux du Roussillon se partagent ainsi entre une noblesse, vivant dans la nostalgie d'un contractualisme médiéval, et un tiers état constitué par la bourgeoisie et des professionnels de la justice qui restituent une idée abstraite et philosophique de l'Etat, fondée sur le droit

¹⁰² *Esprit des lois*, III-7.

naturel et sans idée réelle d'une représentation populaire. La masse rurale, comme dans la plupart des Cahiers provinciaux, est absente et éludée. Loin de l'Etat, fortement individualisée, fortement soudée en communautés, avec un bas clergé intégré et une réelle religiosité populaire, cette absence forme une des meilleures explications des résistances à la Révolution Française. Uniformisatrice, plus que la monarchie, touchant par des bizarreries culturelles et cultuelles la sensibilité populaire, rendant la loi plus stricte, plus centralisée que jamais, la Révolution ici comme ailleurs, porte une minorité au pouvoir et réactive chez les autres, l'imaginaire du temps des bons rois d'Aragon, parce que désormais, l'affirmation de l'Identité s'avère d'autant plus nécessaire, que plus aucun privilège ne peut empêcher le pouvoir de faire rentrer la province et ses habitants dans le droit commun.

ANNEXES

Tableau N°1: Thèmes des cahiers provinciaux du Roussillon (Noblesse/ Tiers Etat).

| THEMES | NOBLESSE %/100 | TIERS ETAT %/100 |
|-----------------------------|----------------|------------------|
| CONSTITUTION-REPRESENTATION | 22.5 | 13.9 |
| DROITS | 8.3 | 14.9 |
| ABUS | 41.5 | 65 |
| IDENTITE | 25 | 3.2 |
| Formules de politesse. | 2.7 | 3 |

Tableau N° 2: Tableau analytique des cahiers de doléances de la province de Roussillon: ¹⁰³

1- CONSTITUTION- REPRESENTATION

| THEMES | NOBLESSE | lignes et % | TIERS ETAT | lignes et % |
|--------------------------------------|--|----------------|--|----------------------|
| CONSTITUTION DU ROYAUME | 66/ 14.8% | | | 42/ 10.4% |
| Pouvoir du roi | Monarchie héréditaire par primogéniture mâle Exécutif au prince seul Proposition des lois. | | Définition des droits du monarque et des droits du peuple. | |
| Pouvoirs Lois | Séparés, Etats-Généraux. Consenties par les trois ordres. | | Consenties par la nation dans les Etats-généraux | |
| Enregistrement des lois Ministres | Les cours souveraines. Responsables devant les Etats-Généraux. | | | |
| Application des lois | Dans l'intervalle des Etats, les ministres et le contrôle des cours souveraines. | | | |
| Etats Provinciaux | Droit de Veto sur l'application des lois d'intérêt local. Reconnaissance de «la constitution particulière des provinces». Répartition de l'impôt versé sous forme de don gratuit | | Loi adressée aux Etats-Provinciaux par les états généraux et aux tribunaux sans pouvoir être modifiées. Assemblée sur le modèle du Dauphiné, chargé de l'administration locale. | |
| Serment | Du roi lors de son sacre. Du roi à la charte d'union des différences provinces du royaume. | | Du roi lors de son sacre. Des ministres et des officiers. | |
| Nature de la constitution | Régler de manière précise et invariable les lois fondamentales. | | Rédaction d'une constitution préalable à toute discussion sur l'examen de la dette. | |

| THEMES | NOBLESSE | lignes et % | TIERS ETAT | lignes et % |
|-----------------------|---|---------------------|---|---------------------|
| REPRESENTATION | | 33/ 7.7% | | 14/ 3.5% |
| Forme | Etats-Généraux sans commission intermédiaire Mandat impératif Etats-généraux. Etats-Provinciaux annuels | | Assemblée des trois ordres avec réunions régulières. Etats généraux. Etats-Provinciaux Une représentation permanente du Tiers-Etat de la province représenté par un syndic. Par tête | |
| Vote | Par Ordre | | | |
| Composition | En % de la population des provinces | | | |
| Règlement | Liberté des votes. | | Libre représentation du Tiers. Inviolabilité des députés | |
| Modalité | Deux délibération par décision effectives | | | |
| Périodicité | Tous les 5 ans. | | Régulière. | |

¹⁰³ *Cahiers de doléances de la province de Roussillon, 1789*. Le relevé des thèmes est fait par une quantification par lignes permettant d'élaborer un résultat statistique donnant un ordre de grandeur. Nous partons d'une moyenne de 37 lignes par pages. Noblesse: 12 pages, 444 lignes. Tiers état : 11 pages, 402 lignes. Les thèmes sont regroupés en séquences lues ou thèmes.

2- IDENTITE

| THEMES | NOBLESSE | lignes et % | TIERS ETAT | lignes et % |
|-----------------------------------|---|----------------|--|----------------|
| PRIVILEGES DE LA PROVINCE. | | 111/ 25 % | | 13/ 3. 2% |
| | Suppression des impôts nouveaux, papier timbré. Confirmation des traités de Peronne et des Pyrénées. Contrat entre le roi et la province. Conserver la cours souveraine. | | - Port d'arme. - Droit de chasse - Exemption de la milice. | |

3- DECLARATION DES DROITS

| THEMES | NOBLESSE | lignes et % | TIERS ETAT | lignes et % |
|--------------------------|---|----------------|--|-----------------------|
| LIBERTE ET DROITS | | 12/ 2.7% | | 60/ 14,9 |
| | Liberté d'expression Secret postal | | Droit de propriété Liberté d'expression Secret postal Protection du sujet par la loi. Interdiction des expropriations Egalité en droit | |
| JUSTICE | | 25/ 5.6% | | inclus dans droits |
| | Suppression des lettres de cachet. Garde à vue de 24 heures Responsabilité des magistrats Protection des familles Abolition de la torture Maintient des cours souveraines Suppression des commissions extraordinaires | | Suppression des lettres de cachet Garde à vue de 24 heures Un code pénal Refonte du code civil Conservation de la première instance dans les vigueries Droit de ne pas être traduit hors des limites de la province Egalité devant la justice Suppression du tribunal d'expert de Perpignan Gratuité de la justice | |

4- FORMULES DE POLITESSE

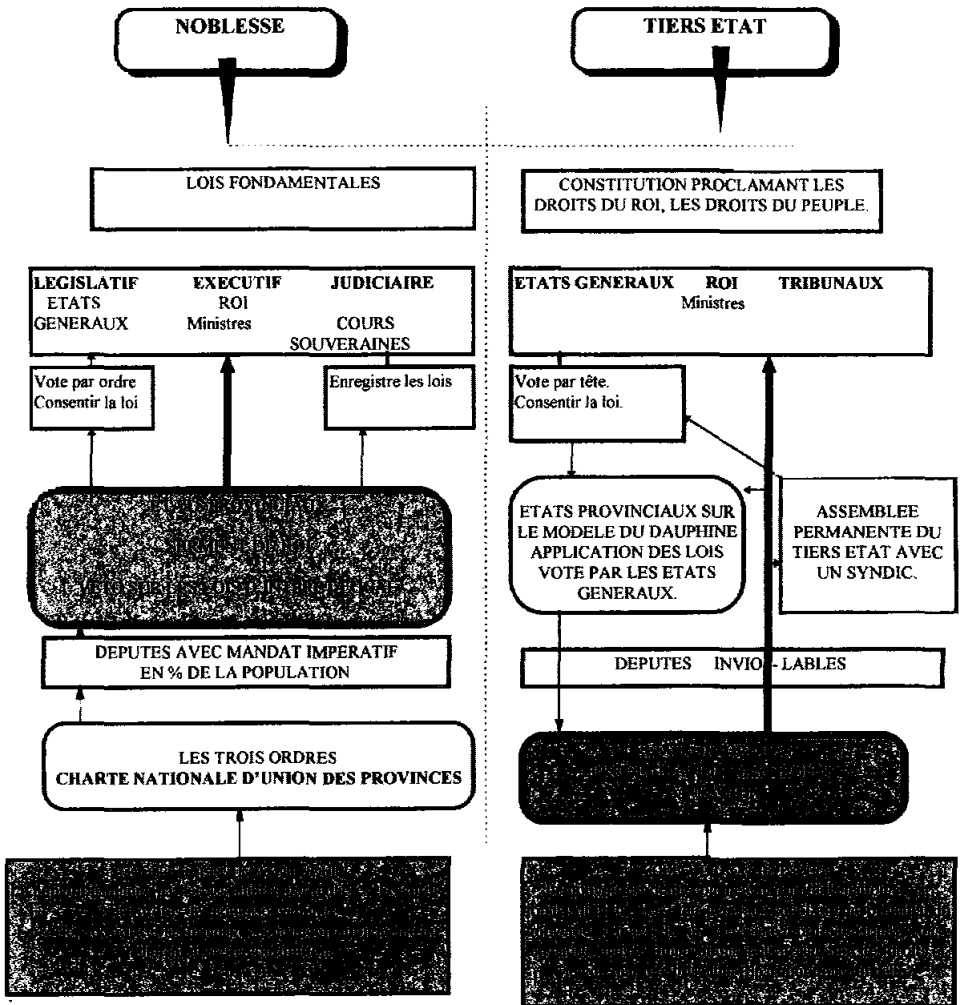
| | | | | |
|---------------------------------|----------|-------------|-------------|----------------------|
| Formules de politesse et divers | Noblesse | 12/ 2.7% | Tiers- état | 11+1 2.7%+ 0.3 |
|---------------------------------|----------|-------------|-------------|----------------------|

5- REFORME DES ABUS

| THEMES | NOBLESSE | lignes et % | TIERS ETAT | lignes et % |
|--------------------------|---|----------------|---|----------------|
| IMPOFS | | 90/ 20,2% | | 93/ 23.1% |
| | <p>Etablissement d'un budget de l'Etat. Impôt sous forme de don gratuit.</p> <p>Egalité des répartitions, (sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux propriétés et aux droits de la noblesse) de la gabelle de la capitation. Des pieds fourchés qui développent la contrebande.</p> <p>Privilèges urbains de Perpignan. (25/ 5.6%) De la messagerie publique.</p> | | <p>Réforme générale du système fiscal Impôt fixé par les Etats-Généraux et répartis par les Etats provinciaux. Impôt selon la fortune sur tous les revenus.</p> <p>de la gabelle des vexations Des banalités</p> <p>Peine capitale pour les malversations des percepteurs. Exemption des villes.</p> <p>Des lods, des régies, des Aides sur le blé.</p> | |
| EMPLOIS | | | Accès de tous à tous les emplois. Choix par les Etats-Provinciaux du personnel | |
| EDUCATION – ECONOMIE | Revenus de Saint-Martin du Canigou affectés à l'éducation | | Enseignement du latin par les recteurs. | |
| | <p>Suppression des douanes intérieures</p> <p>Liberté des grains Prêt à 4 %</p> | | <p>Mesures protectionnistes contre l'Espagne pour les vins et le liège Suppression des douanes intérieures, et liberté du commerce. Tarifs clairs Création d'une bourse de commerce à Perpignan sur le modèle de Montpellier (Edit de 1701) Canal d'arrosage Pêche. Rétablissement des maîtrises. Exportation du fer.</p> | |
| ADMINISTRATION LOCALE | | | Suppression des municipalités «vicieuses». | 140/ 34.8 |
| | | | Bois gérés par les communautés. Conflit Prades/ Villefranche pour le statut de Viguerie. Problème des postes Crue de la Têt. | |

| CLERGE | | 8/ 1.8% | | 22/ 5.4% |
|--------|---|-------------|--|-------------|
| | Education Discipline ecclésiastique Obligation à résidence Restauration de Saint Michel de Cuxa Fin des corvées pour l'entretien des presbytères. Respect du culte Restauration des mœurs | | Bénéfices Fin des coadjuteries Obligation à résidence des évêques. Ressort des tribunaux ecclésiastiques limité aux affaires religieuses Augmentation de la congrue des curés Baisse de la dîme (Cerdagne) | |
| ARMEE | | 37/ 8.3% | | 7/ 1.7% |
| | Fin des châtimens corporels Croix de Saint-Louis Accès des soldats méritants aux grades supérieurs. Utilisation de l'armée en temps de paix dans les travaux publics Baisse du nombre des officiers Baisse du nombre des gouverneurs Abolition des patrouilles de recherche des déserteurs. Abolition des enrôlements de force. Clémence pour les déserteurs (12/ 2.7%) Jugement par les seuls officiers | | Fin des châtimens corporels Port d'arme Baisse du nombre des officiers Utilisation de l'armée en temps de paix dans les travaux publics. Logement des officiers. Exemption de la milice pour la province. | |

Tableau N° 3: Modèles constitutionnels proposés par la noblesse et le tiers état de Roussillon.



LE PAYS, ENTRE DÉMOCRATIE VILLAGEOISE ET ETAT-NATION. LES RAISONS DE L'IMPASSE D'UNE DEMANDE TERRITORIALE VIRTUELLE DANS LES PYRÉNÉES FRANÇAISES CENTRALE ET ORIENTALE AU XIX^{ème} SIÈCLE, LE CAS DU PAYS DE SAULT

Christian Thibon

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Quillan, comme dans tant d'autres petites villes pyrénéennes, a son monument aux morts de la guerre de 1914-18. Rien d'exceptionnel si ce n'est la statue d'une veuve de guerre en pleur, rappelant quelque peu la Mère douloureuse de la trilogie mariale pyrénéenne, mais l'originalité est ailleurs. A cent mètres de là, s'élève un autre monument que l'esthétique a sauvé de l'abandon, une statue en bronze d'allure républicaine, une victoire de style néogrec sur un monument muet sans références ni devises, si ce n'est une date, 17 mars 1912, énigmatique. Pourtant ce lieu qui n'est plus de mémoire, fut érigé et inauguré en grande pompe par la municipalité au nom de «La Liberté et l'Indépendance des communes» pour marquer et commémorer le réveil de conscience, et pour certains la révolte, des Communes contre l'oppression administrative¹. Le pays, l'espace pyrénéen dé-

¹ la statue fut inaugurée par P.Nicoleau, maire radical socialiste dissident et instigateur de la campagne de J.Védrines et pour l'Indépendance des communes de

bouchant sur la ville de Quillan, avait ainsi dans son chef lieu, un témoignage symbolique d'une de ses aspirations, si ce n'est de son existence.

Une telle statue nous met sur la piste de l'histoire, quelque peu oubliée, d'une identité territoriale forte qui s'est manifestée tout au long du XIX^{ème} siècle. Cette affirmation identitaire est de prime abord surprenante, voire anachronique puisque le grand XIX^{ème} siècle est synonyme d'intégration nationale réussie, y compris et surtout pour les espaces périphériques comme les Pyrénées, à moins qu'elle révèle un paradoxe associant des identités territoriales fortes et une intégration nationale.

LE PARADOXE PYRÉNÉEN AU XIX SIÈCLE: IDENTITÉS TERRITORIALES ET INTÉGRATION NATIONALE

A la veille du XIX^{ème} siècle, les sociétés pyrénéennes françaises présentent déjà un tel paradoxe politico-culturel, avec tous les dégradés associées à leurs histoires, depuis, semble-t-il, la fin des expériences étatiques pyrénéennes. Un tel paradoxe se traduit d'une part par une forte identité territoriale culturelle, tant à l'échelle des vallées, d'allure nord-sud, que montagnarde, zonale et entre vallées, d'allure est-ouest, mais sans débouché politique notable ou reconnaissance d'un espace politique associé à l'espace montagnard, d'autre part par une intégration incomplète dans un Etat-Nation en construction, une capture incomplète par des sociétés environnantes du piémont dont les hiérarchies sociales sont en plein renouvellement et peu intéressées par une montagne aux opportunités économiques encore limitées jusqu'au XIX^{ème} siècle.

Il en résulte d'une façon quasi générale un fort potentiel culturel et anthropologique dont une des clés de voûte apparaît avoir été la reproduction de la maison au coeur d'un ensemble économique-culturel: celui-ci reposait en amont sur la gestion communautaire des espaces forestiers, pasto-

1912/1913, elle fait suite à diverses affaires, des grèves administratives, la création d'un syndicat puis d'une commune libre et à une campagne idéologique pour une République «vraiment républicaine», «mutualiste» cf C.Thibon «Les campagnes pour l'Indépendance des communes dans l'arrondissement de Limoux, un débouché pour le communalisme» dans *Libertés locale et vie municipale*, Fédération historique du Languedoc méditerranéen et du Roussillon, pp 249-261. Montpellier, 1988.

raux et sur la propriété paysanne, en aval supposait un cadre normatif fort. Un telle spécificité était garantie, mais d'une façon différenciée, par une série de privilèges acquis vis à vis des pouvoirs centraux ou par des survivances de coutumes qui selon les espaces ont pris des formes élaborées ou non. Peut-on parler à cette occasion des structures politiques, ce qui suggère un jeu d'équilibres et suppose une ossature institutionnelle (en deçà des assemblées provinciales), des représentations légitimées et un encadrement juridique ou s'agit-il d'un ensemble de formes résiduelles, aussi bien institutionnelles que culturelles, d'une ancienne organisation? La réponse peut varier selon les régions, les vallées étudiées. Au demeurant il ne nous appartient pas de trancher, notons cependant que la rédaction des Cahiers de doléances témoigne de la prégnance des ces «traditions», plus perçues en terme de libertés et de privilèges que de représentation, tandis que le système économico-culturel, tel qu'on peut le définir pour la période moderne se trouve déjà contesté, bien avant la Révolution, par une politique interventionniste de l'Etat, somme toute sélective par rapport à celle qui va succéder, mais qui s'exerce dans certaines domaines (frontières, domaine royal et forêts, impôt) et sur certains espaces stratégiques.

Or le grand XIX^{ème} siècle, de la Révolution à la guerre 1914/18, ne dépasse pas un tel paradoxe, il aurait même tendance à en forcer les traits puisque s'il favorise l'intégration de l'espace montagnard, tant institutionnelle, économique que socioculturelle et politique, il entretient également la spécificité pyrénéenne, une certaine pyrénéité.

La première de ces évolutions est bien connue même si ses formes, sa chronologie et son intensité restent discutées². Ce développement aboutit, pour le sujet qui nous intéresse, à une «déterritorialisation» des populations avec au niveau politique, l'action de longue durée mais décisive, de l'Etat contre les références politiques locales héritées; il dévoile un processus, tardif ou non, d'assimilation identitaire nationale. Nous ne nous arrêterons pas sur ce point connu, en revanche la seconde évolution nous semble avoir été sous-estimée par des approches qui ont

² sur ces travaux concernant l'histoire pyrénéenne du XIX^{ème} siècle voir les présentations de JF.Soulet dans *Revue historique*, 1989, CCLXIX/2, pp 381-392 et les préfaces d' A. Corbin des ouvrages d'E.Lynch «*Entre la commune et la nation*», Toulouse le Mirail, 1992 et de P.McPhee «*Les semailles de la république dans les Pyrénées orientales*», Perpignan, 1995.

peut-être trop perçu les relations des pyrénéens avec leur environnement extérieur sous la forme d'une domination exclusive du haut vers le bas, de la modernité sur la tradition³. En effet bien qu'on assiste à une accélération de l'intégration des sociétés pyrénéennes dans et par l'environnement national, surtout à compter du Second Empire, les bouleversements révolutionnaires et bien plus les changements structurels de longue durée ne nous semblent pas avoir eu les effets déstabilisateurs que l'on peut, à juste titre, observer durant la première moitié du siècle, ne nous semblent pas avoir tous les effets destructurants qu'ont énumérés les courants historiographiques du XIX^{ème} siècle, louant la modernité acquise ou s'inquiétant de la tradition perdue⁴.

A ce sujet, trois particularités de l'histoire pyrénéenne méritent d'être soulignées, elles concernent les trois champs vitaux des pyrénéens: la maison, le village et la vallée. Ainsi les tendances socio-économiques de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, la nouvelle géographie familiale pyrénéenne enfin la place occupée par les communes-villages participent à des degrés divers à l'entretien d'une culture et d'une identité territoriale, tant et si bien que si on peut parler de la «fin des terroirs» selon l'expression d'E.Weber, et encore faut-il prudent sur le sens que l'on donne à cette expression, ceci dans le cas pyrénéen ne signifie en aucun cas la fin des terroirs, bien au contraire le «pays» ou les «pays» pyrénéens trouvent dans ces circonstances une nouvelle vigueur, si ce n'est leur apogée comme dans certains cas.

Ainsi la crise de 1847/48 passée, les sociétés montagnardes renouent avec des équilibres (reproduction de la maison, complémentarité des activités pastorales et agricoles, exploitation et usages des divers espaces étagées montagnards) fortement mis en cause par la surcharge démographique, par les restrictions consécutives à l'application du code forestier ou

³ cf un développement critique de cette approche dans plusieurs communications dans M.Brunet,S.Brunet,C.Pailhes (dir) «Pays, Pyrénéens et pouvoirs centraux (XVI/XX^{ème} siècle)», tome II,320p, Foix, 1996.

⁴ il n'existe pas de synthèse à l'exemple de celle de J.Goyhenetche sur l'historiographie basque mais dans le cas qui nous a intéressé (les Pyrénées audoises) ces deux tendances se sont affichées dans les premières «histoire de la vallée» cf C.Thibon «Pays de sault, les Pyrénées audoises au XIX^{ème} siècle: les villages et l'Etat.», CNRS,Toulouse, 1988.278p.

à l'exploitation forestière des propriétaires sidérurgistes. Elles vont jouer sur plusieurs tableaux pour connaître, si ce n'est une prospérité, du moins une aisance qui dans bien des domaines (architecture villageoise, activités commerciales, relations sociales et activité socioculturelles) peut apparaître comme une phase particulièrement heureuse. Elles profitent alors des opportunités d'une croissance agro-pastorale dès le second Empire puis agricole sous la III^{ème} République, des retombées des interventions publiques comme des potentiels de promotion que leur offre une certaine expansion du champ d'action du domaine public ou des activités industrielles et commerciales, tandis que les nouvelles orientations des politiques publiques forestières ou d'aménagement perdent leur caractère parasitaire.

Bien plus, les sociétés s'adaptèrent aux changements, les «traditionnalisèrent» en actualisant alors leurs capacités culturelles tant de régulation démographique s'exerçant sur leur croissance ménagère que de gestion et de contrôle des patrimoines familiaux ou des espaces communautaires. De telles stratégies furent autorisées par le nouveau contexte démographique et tirent donc avantage d'une migration, devenue définitive, ce qui les soulageait de pressions démographiques pesant auparavant sur les familles et sur les communautés.

Les indicateurs d'un tel développement sont nombreux et convergents tant à l'échelle des espaces (pause du dépeuplement, essor des villes relais qui sont en général chef de canton, aménagement...), des économies (désenclavement, essor commercial, apparition de centres industriels aux débouchés des vallées) que des patrimoines familiaux ou communautaires villageois ou des vallées. Certes une telle évolution a un prix social, l'expulsion d'une marge sociale de migrants saisonniers qui se fixent en ville, et celle des cadets. Mais les sociétés de moins en moins rurales et de plus en plus paysanne retrouvent, recomposent ainsi une homogénéité autour d'une couche dominante de petits-moyens propriétaires, d'usagers et d'ayant-droits dont certaines des maisons les plus honorables peuvent s'assurer une ascension sociale tout en gardant leurs racines locales.

Cet enracinement paysan trouve son pendant dans la confirmation des régions familières que sont les «pays», de territoires qui se confondent bien souvent avec les délimitations naturelles (vallée ou plateau) et politico-administratives en gestation, qui parfois s'apparentent à des délimitations institutionnelles prérévolutionnaires. Ces régions familières dessinent des

communautés territoriales, bien plus étendues géographiquement, bien plus complexes socialement que les communautés de voisinage que sont le village ou les villages mitoyens, elles renvoient à la fois à une hiérarchie d'espaces sociaux emboîtés ou enchevêtrés, à un complexe d'échanges de biens, de services et de personnes. Les révélateurs de cette construction sont nombreux et variés: géographiques avec la construction d'un réseau de voies et chemins de communication, économiques avec l'essor commercial et la formation d'un réseau d'échanges de biens et services, sociodémographiques avec les nouvelles orientations matrimoniales et les promotions individuelles descendantes, sociopolitiques avec la mise en place d'un système «notabiliaire», voire culturels. Ce dernier aspect n'est pas des moindres, il se vérifie dans le quotidien⁵, dans les formes nouvelles de sociabilité et dans l'espace avec l'apparition de lieux de mémoire, à l'image de totem, et dans une sacralisation de l'espace à l'actif de la reconquête pastorale de l'Eglise catholique. L'ensemble débouche sur des réseaux urbains/villageois en gestation et florissants. En effet le détour par l'histoire urbaine pyrénéenne permet de visualiser de telle construction territoriale qui au demeurant marque la totalité du paysage rural français en «pays», mais l'espace montagnard surdétermine ce mouvement en prenant un caractère plus cloisonné, en raison de l'organisation plus hiérarchisée et plus ordonnée des aménagements réalisées (voies de communication, marchés...).

Toutefois la particularité de cette construction territoriale, effective durant la deuxième partie du siècle, réside dans l'importance autant des facteurs internes de son développement que des initiatives extérieures, certes décisives mais ponctuelles. En effet si les délimitations et découpages administratifs ont assurément précipité une telle construction en raison de la centralisation et des redistributions des services publics, ce qui a attisé la concurrence dès la Révolution entre communes pour en capter les charges, et même si dans un deuxième temps et en deux moments, les activités commerciales, thermales, industrielles autorisèrent des décollages circonstanciés, une telle réussite reste endogène. Elle est à mettre à l'actif

⁵ JF.Soulet met en évidence l'exemple de l'habillement, des modes territoriales qui précèdent une exploitation folklorique, une affirmation identitaire sous-régionale que l'on retrouve dans de nombreux domaines de la vie associative et de la culture populaire orale, la codification des usages permet de mesurer la vitalité des survivances comme de la production de «traditions».

de l'orientation pastorale marchande de l'économie montagnarde dont les flux sont en partie captés par les bourgs et les villes du piémont.

Comme dans le cas villageois, cette économie moderne reste introvertie, elle profite aux sociétés locales, du moins à une partie de leurs élites émergentes issus de familles soit déjà en place souvent notariales soit de maisons paysannes, une hypothèse suggérée par des relevées biographiques qu'il conviendrait de vérifier plus systématiquement. De plus cette émergence est d'autant plus forte que les vieilles élites aristocratiques, foncières, et impériales, plutôt industrielles, ont souffert du déclin de leurs activités et leurs patronages respectifs. Ainsi ces nouvelles élites auxquelles peuvent s'assimiler, socialement, les populations villageoises puisqu'elles en sont issues, contribuent à l'émergence des «pays» en se prévalant d'une parenté ou d'un indigénat, d'autant plus qu'elles participent à l'édification d'une système «notabiliaire» sous la III^{ème} République⁶. Celui-ci, quelle que soit la couleur des ses orientations idéologiques départementales, maintient un équilibre entre une légitimité territoriale, de souche et des environnements publics régional et national dont il sait en modérer les interventions et user de leurs services dans le cadre des institutions .

Enfin le noeud de cette relation entre village et pays, entre société villageoise et vallée, entre communauté de voisinage et communauté de territoire découlent de l'activité pastorale. Celle-ci repose sur la défense et sur le respect d'un statut quo, de la tradition concernant l'activité pastorale et l'édification, ce qui signifie pas l'absence de modernisation, des politiques communales ou cantonales en la matière. Malgré les progrès de l'individualisme, le pouvoir communal a maintenu et renforcé son pouvoir de médiation, de contrôle et d'organisation de ce qui était la principale ressource monétaire, la principale forme d'accumulation patrimoniale tandis que les pouvoirs publics ont, du moins depuis le Second Empire, supporté l'action dirigiste des communes sur l'économie montagnarde. Or le maintien de cette gestion communautaire de l'espace montagnard, de la défense d'un patrimoine joue un rôle décisif dans l'affirmation identitaire, communale

⁶ le suffrage universel impose des maires paysans dans la quasi-totalité de la chaîne à l'exception du pays basque où les grands notables maintiennent leur position. cf C.Thibon «Aux origines de la démocratie villageoise et valléenne: la vie et les luttes politiques locales dans les Pyrénées françaises 1848/1939» dans *Historia de los pirineos*, Cervera, 1988, pp 389-410.

et territoriale, de deux manières: d'une part elle en valorise la dimension économique et spatiale en façonnant et en gérant le paysage comme le temps, d'autre part elle enrichit la production d'images et de symboles, de représentations qui sont attachés soit à l'élevage soit à l'espace pastoral. Par ailleurs les autorités extérieures, Eglise ou Etat, qui ont compris toute l'importance symbolique de cette activité centrale, ont enrichi de leurs références ces représentations autochtones⁷.

Ainsi l'activité pastorale et en deçà la gestion communale permirent le chevauchement de représentations «traditionnelles», associées à un espace et à une activité provenant des sociétés locales, avec de représentations de l'espace, véhiculées par des intervenants extérieurs politico-administratifs, technocratiques ou culturels. Les stratégies de ces derniers qui tenaient à raccrocher les populations à des significations englobantes nationales ou extérieures, ont de façon contradictoire et souvent de façon volontaire voire stratégique, entretenu la référence locale⁸.

De ce double mouvement paradoxal mais dialectique, il en ressort une construction identitaire qui joue autant sur les références nationales que locales et territoriales. Peut-être marqué par le mouvement d'uniformisation postérieur aux deux guerres mondiales et tenté par une retroprojection linéaire, il ne faudrait donc pas en conclure pour les sociétés pyrénéennes en un clivage national/local réducteur, si celui-ci existait et s'il était assurément inégalitaire, cela ne signifie pas la disparition de l'élément local au tournant du siècle, même si ceci se réalisa par la suite.

Il n'en demeure pas moins que l'interrogation préliminaire reste pertinente, comment se fait-il qu'un tel développement n'ait pas généré une revendication territoriale?

Pour y répondre, nous prendrons le cas des Pyrénées audoises, un espace qui s'apparente aux plateaux et dépressions de la partie orientale de la chaîne, à une trajectoire historique quelque peu marginale et moins affichée mais représentative de l'espace montagnard pyrénéen quand il s'agit des coutumes et des pratiques tant économique que socioculturelle. Ce-

⁷ voir la concurrence que se faisait l'Eglise et l'Etat républicain dans le patronage des activités symboliques autour de l'élevage, de la santé des troupeaux, de l'organisation des grands temps: transhumance, marché...

⁸ cf C.Thibon *Pays de Sault, les Pyrénées audoise au XIX^{ème} siècle*, CNRS, 1988, 278p.

pendant à la différence des pays voisins comme le Donnezan ariégeois ou le Capcir catalan, un peu à l'image des pays voisins ariégeois occidentaux, la montagne audoise ne possédait de centre, sûrement un effet de taille, et présentait en raison des différentes délimitations qu'elle avait subies, une fluidité géographique que les populations entretenaient à bon escient pour s'assurer une marge d'expansion des privilèges concédés.

LA REVENDICATION TERRITORIALE, UNE CONSTANTE POLITIQUE LOCALE: LE CAS DES PYRÉNÉES AUDOISES

La faiblesse d'un acquis constitutionnel, à l'image des fors ou des fueiros, n'empêche pas des manifestations d'une forte identité territoriale. Celle-ci se perçoit au quotidien au travers d'une distinction plaine /montagne qui se vérifie dans plusieurs domaines et registres, économique social et culturel, que les montagnards cultivent et affichent⁹. Elle se traduit aussi d'une façon plus active dans certaines circonstances ou d'une façon ouverte ou sourde, indirecte dans certaines occasions. Tout dépend en fin de compte des contextes, lorsque ils sont comme durant la première partie du siècle autoritaires, les formes se rapprochent d'une dissidence individuelle ou collective qui expérimentent une défense territoriale, une solidarité territoriale pensée ou spontanée, mais dès que les régimes ou les pratiques se libéralisent, la revendication territoriale transparait presque toujours en réaction avec des porte-paroles occasionnels. Ces divers moments se situent généralement lors des transitions politiques qui suscitent des espérances. Ces périodes autorisent des expérimentations idéologiques en dehors des grands clivages nationaux et laissent entrevoir des mobilisations et des opinions jugées hâtivement comme archaïques car elles ne s'inscrivent pas en clair dans le champs politique national. Cependant l'autonomie relative de ces événements comme l'échec politique de leurs messages ont masqué leur résonance historique et involontairement occulté leur compréhension, pourtant ils nous éclairent sur une perception politique en partie cachée par les enjeux et débats idéologiques nationaux. A ce titre, ces épisodes au nombre de quatre méritent notre attention.

⁹ cf carte et fréquences de ces usages dans A.Raynaud «*Les usages locaux dans la haute vallée de l'Aude*», thèse droit, Toulouse, 1914.

Le premier de ces événements concerne l'entrée en Révolution de la montagne audoise¹⁰. Lors des douze premiers mois, les communes de montagne vivent l'actualité révolutionnaire, la précédant puisqu'elles répondent positivement au projet de «Confédération des Pyrénées» lancée au moment de la grande peur par la commune du Peyrat située sur les versants du piémont, celle-ci regroupe toutes les communes de la montagne de l'ex-comté de Sault, du plateau forestier et de ses contreforts, un espace cohérent qui regroupe les futurs cantons montagnards du département de l'Aude et des cantons voisins de l'Ariège, c'est à dire un ensemble homogène entre la rive gauche de la rivière Aude et la rive droite de la rivière Ariège, un espace qui se calque sur les délimitations de la Maîtrise des Eaux et Forêts quillanaise et qui récupère adroitement en héritage les privilèges coutumiers du Comté de Sault. Mais cette nouvelle définition a un revers, elle éveille les ambitions concurrentes des villes du piémont qui veulent récupérer la direction d'un tel projet, Quillan, Belesta et Lavelanet feront capoter cette première ébauche d'un district pyrénéen. C'est en fin de compte la ville de Quillan qui chapeautera un district pyrénéen, s'étendant de Belesta au hautes corbières et au Fenouillède, qui rappelle quelque peu le tracé du diocèse d'Alet centré sur les «Haute vallée de l'Aude», cette première apparition d'une appellation moderne «naturelle» montagnarde renvoie à une réalité socio-économique cohérente. Mais l'opération avortera. Les révolutionnaires de la plaine audoise se méfieront rapidement d'une circonscription administrative montagnarde dont les populations s'opposent dès 1790 à l'application des mesures fiscales, militaires puis religieuses. Ces dernières vont rentrer dans une dissidence distante d'un pouvoir révolutionnaire qui jusqu'au Consulat se désintéresse d'un espace peu stratégique, elles ne vont pas pour autant participer à des petites vendées, cette attitude leur réussit dans une certaine mesure puisqu'elles profitent, toutes classes confondues, des vacances de pouvoir pour étendre leurs usages et leurs biens au détriment du domaine public ou estimé comme tel. C'est en réaction à de tels écarts que les institutions impériales puis monarchiques vont restaurer autoritairement la puissance publique, cette période sera marquée par des formes individuelles ou collectives de dissi-

¹⁰ cf C.Thibon «Un pays pyrénéen et la révolution, les attitudes des habitants des pays de Sault envers l'Etat révolutionnaire» dans *RGPSO*,60,3,pp403-424,1989.

dence, des flambées de violence que les administrations préfectorales, judiciaires, forestières et cléricales tenteront de juguler.

Il faut attendre la Monarchie de Juillet puis la Seconde République pour assister au réveil d'une nouvelle revendication territoriale qui cette fois, se fixe sur la question forestière. Les populations usèrent alors d'une stratégie mariant le conflit dans l'institution tant judiciaire que politico-administrative, la procédure judiciaire et le coup de force à l'image des cortèges révolutionnaires de l'été 1848; dans les deux cas c'est en référence au droit immémorial, autant celui se réclamant de la coutume que celui inspiré des droits des peuples, alors confondus que se réalisent les mobilisations, un rapport de force juridico-institutionnels que le second Empire pacifiera dans un premier temps puis avalisera en réglant en partie les contentieux forestiers¹¹.

Les deux derniers événements ont trait à des élections législatives, de ce fait ils sont mieux connus car on peut mesurer les comportements électoraux de la montagne restituer les mobilisations, mais comme dans les cas précédents, il s'agit de périodes transitoires. Cette fois-ci, la revendication territoriale s'expose clairement, s'argumente dans le cadre d'un débat politique exceptionnellement local car il s'agit à chaque fois d'élections partielles. Mais les délimitations territoriales ne sont traitées qu'allusivement en raison de l'étendue du champs politique électoral, la circonscription de Limoux, aussi s'effacent-elles au profit d'une revendication plus générale en ce qui concerne les institutions ou les pratiques politiques. Ainsi les campagnes électorales de L. De Guiraud puis de J. Védrines qui ont animé les deux plus importantes mobilisations électorales locales de la III^{ème} République¹² se veulent antiétatiques, communalistes et populistes, ce programme décentralisateur s'inspire d'une double filiation autant celle des libertés locales que celle d'une République sociale¹³. Au demeurant une telle coloration idéologique qui suggère des fronts oppositionnels antigouvernementaux, anti-impérial puis antiradical, ne trouva pas dans la

¹¹ le cantonnement des forêts en litige entre l'Etat et les communes fut souvent favorable à ces dernières, le préfet penchant pour les communes.

¹² comme l'attestent la participation électorale, les mobilisations avant et après les élections, le traitement folklorique exceptionnel.

¹³ il faut noter l'importance de ce courant démo-socialiste dès 1848 et décentralisateur, mutualiste dans la haute vallée associé au mouvement ouvrier de la chapellerie.

vie politique nationale de l'époque un quelconque répondant tant et si bien que les observateurs, service de police en 1869 et presse régionale en 1912, n'y virent que des alliances contre-natures, carlo-républicaine en 1869, socialiste et nationaliste monarchiste en 1912. Or même si les images de deux candidats différent, en 1869 L. De Guiraud se présente comme «le candidat du pays» contre le banquier parisien I. Pereire, un candidat naturel contre un étranger tandis que l'aviateur J. Védrières, pourtant extérieur au pays mais coopté par le maire de Quillan, P. Nicoleau radical-socialiste indépendant, se présente en tant que leader moderniste, le registre idéologique et symbolique des deux campagnes est bien proche et dans les deux cas les populations et les élus de la montagne audoise, de la haute vallée de l'Aude apportent leur soutien aux deux candidats tandis que la plaine voisine reste régimiste. Toutefois en 1912 et malgré l'échec électoral de Védrières, la mobilisation débordera du cadre de l'arrondissement et du calendrier électoral, elle se transformera en une campagne pour l'Indépendance des communes qui trouve son point d'apogée lors des élections municipales de 1913, elle fera alors sa jonction avec le socialisme Ferrouliste narbonnais qui dans le contexte viticole s'était déjà heurté à l'intransigeance parisienne.

Ces quatre événements peuvent être identifiés, en raison de leur intensité, à des crises, plus exactement à des fièvres politiques locales, puisqu'il n'y a pas eu de contestation d'un régime, car les discours comme les écrits font appel, chaque fois, à une autorité centrale, que celle-ci soit d'abord royale puis impériale, républicaine, nationale ou parisienne, enfin s'il y a conflit, celui-ci n'aspire qu'à un règlement dans l'institution.

Deux particularités doivent être soulignées, d'une part la quasi absence de direction et l'absence de relais, d'autre part l'affirmation de plus en plus explicite d'une revendication territoriale. En effet même si on peut y déceler une continuité spatiale dans la mesure où la montagne autour de la haute vallée apparaît à chaque fois en être le foyer réel et symbolique de ces mobilisations, dans la mesure où la ville de Quillan joue un rôle fédérateur ou cristallisant les actions, on ne trouve pas de tête, encore moins une stratégie individuelle ou de groupe, si ce n'est des porte-paroles du moment. Par ailleurs bien qu'il n'y ait pas de liens déclarés entre ces divers événements, on découvre une certaine continuité polysémique des références (la défense des libertés peut signifier les privilèges, les droits, l'autonomie...) et une évolution puisque la revendication territoriale, floue et

culturelle, se définit au fur et à mesure en des termes politiques, communalistes qui s'inspirent de la démocratie villageoise, de son contrôle sur l'exercice du pouvoir avec une revendication sur le principe du mandat et de la représentation législative.

Enfin ces événements, quelle que soit la conjoncture politique, se termine sur des échecs: les attentes de 1789/1790 déchantent vite devant les initiatives révolutionnaires et l'échec de la reconnaissance d'une unité politico-administrative montagnarde¹⁴, le mouvement de 1848 est brisée par une double répression républicaine puis impériale, l'expérience de la candidature L.De Guiraud sera de courte durée, les clivages nationaux accentués par le mode de scrutin départemental à liste puis l'épuration de l'Ordre moral en élimineront toute trace. Quant à la mobilisation lors des élections de 1912 et de la Campagne pour l'indépendance des communes, elle est difficilement récupérée par le courant socialiste, qui reste dépourvu sur la question, et par une extrême droite monarchiste peu appréciée par un électorat toujours acquis à la République. De tels épilogues nuisent à leur résonance historique et donc à leur exploitation politique, par contre coup ils valorisent un repliement sur des stratégies de «contournement», de ruse qui renouent avec les pratiques de dissidences.

Pour ces raisons, l'interprétation de ces fièvres pose problème, elle fluctue entre deux lectures, minimaliste et maximaliste. Leur espacement comme le caractère accidentel de leur apparition, du moins durant la deuxième partie du XIX siècle, nous inciterait à ne voir que des formes résiduelles, que des hoquets de mouvement ou d'expériences politiques passées. A l'opposé, on peut y déceler la prégnance de l'utopie communautaire et l'émergence d'un potentiel communaliste. Cette deuxième lecture nous semble plus satisfaisante. En effet les références territoriales et communalistes marquent la vie politique d'une façon quotidienne. En dehors des crises, une telle sensibilité dont comme un fond de tribune, les notables politiques départementaux ont su exploiter les capacités de mobilisation et qui s'affirma dans des moments de flottements idéologiques ou de contestations des institutions, s'observe sur la durée au travers de multiples épisodes quotidiens d'une vie politique locale, communale puis cantonale particulièrement animée. Qu'ils s'agissent des luttes politiques internes

¹⁴ L'amputation des cantons ariégeois de Belesta puis roussillonnais de St Paul de Fenouillet.

précédant l'entrée en politique nationale, des conflits et contentieux juridico-administratifs entre l'Etat et les communes, des formes de dissidence, collectives et violentes, comme les conflits forestiers, antifiscaux ou symbolique, comme la déclaration de la République libre de Counozouls, voire folkloriques, on assiste à un mouvement social qui joue sur plusieurs registres. Les fièvres politiques ne seraient alors que la manifestation, exacerbée par certaines circonstances, d'une opinion politique territoriale orpheline à qui ferait défaut un débouché politique, tant institutionnel qu'idéologique, ou qui ne trouverait pas dans les corps intermédiaires le relais ou le canal d'expression. Au demeurant c'est une telle absence dont nous voudrions comprendre les ressorts.

LES RAISONS DE L'ABSENCE ET DE LA FAIBLESSE DES CORPS POLITIQUES INTERMÉDIAIRES

Cette analyse «en creux» aborde et teste deux explications qui privilégient soit la dimension politico-institutionnelle, le rôle, la place des institutions nationales soit la dimension socio-politique sous régionale, le poids des stratégies et des acteurs historiques, de leurs pratiques et perceptions.

La première de ces explications, politico-institutionnelle, est connue, elle relève de l'environnement général, historique et national: la construction d'un Etat moderne centralisé et d'une identité politique nationale n'a laissé que peu de place à ce qui subsistait des anciens systèmes politiques. D'un côté les expériences révolutionnaires dans leur souci de remodeler les consciences et les territoires puis les pratiques de déconcentration publique, menées tout au long du siècle par tous les régimes, ont imposé, accoutumé les populations à de tels changements institutionnels en occultant puis gommant, limitant toutes manifestations, toutes traces pouvant rappeler ou s'apparenter à des corps intermédiaires. Ces derniers pouvaient, pensait-on, s'ingérer entre l'autorité déconcentrée administrative départementale et l'unité de base, la commune, ou en déformer, en court-circuiter les relations. D'une autre côté, la vie politique de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle a parachevé l'intégration en facilitant l'identification des populations, y compris périphériques, en partie grâce à l'exercice sécurisant du suffrage universel, à un tel système et à un univers politique national qui emboîtait les

identités nationales, départementales et communales. Comme nous l'avons vu précédemment l'environnement économique et culturel a supporté cette descente. Ainsi s'explique le gel de tout projet institutionnel ou réforme politique de représentation territoriale qui allait en l'encontre des espaces et délimitations, des institutions nationales, départementales, communales. Une telle vision moderniste et jacobine est donc une constante particulièrement prégnante puisque même ceux qui pourfendaient comme les jeunes radicaux audois, les excès du centralisme et réclamaient une décentralisation, en deviendront les plus farouches partisans et les acteurs les plus zélés.

Les Pyrénées comme les autres espaces périphériques n'échappe pas à cette règle, à cette tendance nationale mais les Pyrénées audoises ont, comme les autres espaces pyrénéens, vécu ces changements d'une façon plus traumatique. D'une part, leurs populations ont subi une accélération à laquelle elles n'étaient pas ou peu préparées à la différence de celles du piémont et de la plaine, ne possédant ni les moyens ni les relais culturels et organisationnels pour se défendre¹⁵, d'autre part une perception va s'attacher à décrire ces espaces et populations en des termes négatifs, de marginalité ou de retard voire de danger, et marquer durablement les différentes équipes au pouvoir et les élites à l'échelon départemental, aussi bien les révolutionnaires carcassonnais, les libéraux orléanistes ou les préfets impérialistes, les républicains puis les radicaux-socialistes. Ce faisant, elles vont subir un discours et des interventions qui s'estimant «supérieures», laissent peu de place à des négociations, à des compromis d'autant que la montagne pesait peu en terme géopolitique dans un département où les villes et la plaine sont majoritaires.

Toutefois si ce scénario d'intégration imposée par le haut se vérifie, il convient d'en restituer la complexité en étudiant les niveaux intermédiaires et locaux, en s'arrêtant sur l'action des différents pouvoirs départementaux comme sur les comportements des diverses élites locales au pouvoir ou en lutte pour celui-ci et sur les attitudes des populations. C'est ce champs que nous voulons explorer en examinant des moments-clés qui nous apparaissent comme des occasions manquées.

Pouvoirs et élites locales jouent en la matière un rôle essentiel dans la

¹⁵ la langue a desservi la médiation même si les pyrénéens deviennent bilinguistes et rattrapent le retard dès le milieu du siècle, enfin il existe peu d'association transversale, type Fédération des études montagnardes.

mesure où elles relayent les tendances nationales, en médiatisent les actions, tandis que leurs comportements évoluent face aux problèmes posés par l'identité et la revendication d'une représentation territoriale, qu'elles vont ignorer puis désamorcer, parfois récupérer.

Ainsi l'échec d'une reconnaissance territoriale sous la Révolution et le peu d'écoute des demandes formulées entre 1788 et 1790, comme les tentatives de découpages administratifs successifs sont inspirés par des considérations administratives et politiques de circonstances, mais il incombe aussi aux élites locales qui suivent une voie attentiste opportuniste face aux inconnues soulevées et laissent l'initiative aux villes de la plaine. Isolement et méconnaissance caractérise la période révolutionnaire, les Pyrénées audoises, toutes classes confondues traversent la Révolution en évitant ses effets parasitaires. C'est cette indifférence qui va engendrer le mythe de la montagne blanche et bien qu'elle soit non justifiée, cette peur marquera les idéaux du mouvement que renchériront les présupposés culturels attachés aux sociétés montagnardes définis comme des tempéraments difficiles.

Il faut attendre le Consulat et l'Empire pour observer une politique plus cohérente, celle-ci peut être qualifiée de «vide institutionnel» en reprenant l'expression de JF. Soulet¹⁶. Ses représentants choisissent une quasi-administration «militaire» directe, nommant et révoquant les maires et n'usant que de quelques relais locaux triés, des notables et des fonctionnaires obligés de recourir à une administration itinérante devant le faible empressement des élites qui suivent mollement les directives impériales. Les questions en suspens, la reconnaissance des droits et usages des montagnards, la représentation des populations sont éludées, elles sont ramenées à des délinquances que seul le retour du bon ordre peut tempérer.

La Restauration, à l'encontre de ce que certains pouvaient espérer et qui aurait pu favoriser un scénario carliste, va prolonger cette politique mais avec plus de cohérence. Héritant de l'Empire une pratique autoritaire, elle ne reconnaît plus de rôle aux autorités locales et évacue sine die la revendication territoriale, trop entachée de revendications forestières, laissant aux administrations forestière et judiciaire tout pouvoir dans l'application drastique du code forestier et la répression des délits. De plus le re-

¹⁶ cf JF.Soulet «Les Pyrénées au XIX^{ème} siècle» tome 1, organisation sociale et mentalités, Toulouse, 1987.

tour d'une élite aristocratique restreinte, étrangère au pays et fort éloignée de ses préoccupations, ne ramène pas les anciennes familles indigènes qui auraient pu reprendre le flambeau des libertés locales, aussi se contente-t-elle de capter les quelques postes prestigieux et se désintéresse-t-elle du lien avec le pays réel. Ainsi à l'image de l'Eglise qui se lance dans un mouvement d'expiation missionnaire, ce régime monarchiste approfondit le contentieux qui l'oppose bien souvent aux villages.

La période de la Monarchie de juillet présente une situation en apparence transitoire mais tout aussi contradictoire. Même si la déconcentration n'est pas remise en cause, la greffe libérale est bien réelle, elle apporte deux changements, elle réintroduit dans le circuit politico-administratif les autorités et représentations villageoises en leur accordant une certaine légitimité électorale mais pour mieux s'en servir comme un relais dans la gestion des contentieux forestiers¹⁷ tandis que l'appareil politico-administratif peut alors s'appuyer sur une clientèle de notables locaux. Or si cette ouverture vis à vis d'une bourgeoisie locale est assurée de succès, comme elle coïncide avec l'essor sidérurgiste, elle intervient donc au pire moment, durant l'apogée de l'industrie sidérurgiste qui se fait au dépens du monde paysan. Pour cette raison, les élites locales, du moins une partie d'entre elles, de nouveau associée au pouvoir si elles sont soucieuses de leur notoriété acquise, restent peu pressées pour supporter une revendication territoriale qui irait en l'encontre de leurs intérêts et se trouvent être décalées voire en opposition avec les intérêts collectifs du pays. Les événements de 1848 donneront raison à leurs appréhensions mais ils sont une nouvelle occasion manquée pour mettre en chantier une réforme locale malgré les aspirations de quelques quarante-huitards pyrénéens.

La seconde République puis le second Empire, dont les préfets particulièrement actifs se méfient également des notables locaux, prolongeront le renforcement des autorités locales mais en les corsetant d'interventions publiques complexes et diversifiées, en préservant les possibilités d'un arbitrage préfectoral entre acteurs locaux, institutions centrales et locales. Cette voie d'intégration dans l'institution ne réussit apparemment qu'en raison des moyens autoritaires utilisés, mais les relais institutionnels sont

¹⁷ attitude à rapprocher de la reconnaissance des commissions syndicales, cf J.Poumarede «Les commissions syndicales dans les Pyrénées» dans *Droit et ville*, Colloque sur le loi montagne, 1987, pp 11-29.

mis en place et scrupuleusement contrôlés, ils peuvent alors dans le cadre d'une libéralisation administrative gérer une série de problèmes cruciaux dont en premier lieu la question forestière

La III^{ème} république poursuivra cette évolution de deux manières et d'une façon conséquente. Elle renforce les pouvoirs des autorités intermédiaires, du Conseil Général à qui incombe des tâches décentralisées et qui récupèrent des pouvoirs aux mains des administrations centrales¹⁸ et confirme la légitimité des autorités locales communales et cantonales qui participent ou médiatisent une redistribution publique appréciée par les populations. Sans pour autant reconnaître des nouvelles situations intermédiaires, cette décentralisation privilégie l'échelle départementale au détriment de l'arrondissement, elle ne remet pas en cause les cadres territoriaux existants et la déconcentration impériale, jouant beaucoup plus sur les hommes que sur les structures et usant de l'épuration et de la montée en puissance des nouvelles classes moyennes.

De façon pratique, ces changements restent sous la tutelle d'une classe politique autochtone peu représentative de la montagne. Les Républicains opportunistes ne reviennent pas sur le fait accompli, préférant tactiquement jouer sur et avec les institutions tandis que la génération radicale aurait même tendance à renouer avec des pratiques autoritaires. Le choix de la continuité de préférence aux ruptures révolutionnaires ou aux réformes territoriales, une telle prudence résultent de la méfiance envers toutes tentatives «féodales» ou fédératives, voire communale, qui s'immiscerait dans des expériences territoriales intermédiaires entre le département et la commune, dans des projets régionalistes entre les départements et la nation. A leurs yeux, de telles réformes qu'ils avaient supportées dans un premier temps, ne profiteraient qu'à un retour des grands notables et aux partis réactionnaires. Ils préfèrent bien au contraire développer l'espace communal qui est devenu le théâtre idéal d'un apprentissage démocratique, d'une identification-socialisation à la Nation et le champs de politisation d'une génération et des notabilités républicaines.

Une telle stratégie réussit également en raison du recouvrement de la communauté réelle que sont les villages de montagne, des démocraties de structure selon la terminologie de P.Barral, avec la communauté imaginée

¹⁸ en particulier les décisions forestières et pastorales vitales pour l'économie montagnarde.

avec la Nation, celui-ci n'est pas uniquement symbolique et idéologique mais se traduit dans les faits par un renforcement du pouvoir villageois par l'Etat, du domaine d'action des communes. La dialectique centre/périphérie fonctionne alors au bénéfice des deux entités communale et nationale, déconcentrée à l'échelon départemental, elle se fait au dépens de pays coïncé entre la nation et la commune.

Mais les questions soulevées par l'existence d'un fond d'opinion territoriale associée au «pays» et à une meilleure représentation¹⁹ ne sont pas pour autant évacuées. Les fièvres électorales et les flambées communales sont là pour le rappeler. Par ailleurs les notables soucieux de leur réélection sont intuitivement conscients de cet attachement des électeurs, ils connaissent et affrontent parfois un tel courant qui dans certaines circonstances possède des capacités affectives de mobilisation. Par ailleurs leur position dans l'appareil politico-administratif et le maintien de leur crédibilité leur imposent tant vis à vis du pouvoir central et de ses représentants que de leur électeur, un double jeu d'opposant et d'auxiliaire de l'administration, de porte parole et de gestionnaire déconcentré du local. Aussi ont-ils tendance à le récupérer plutôt que de l'affronter, les exemples d'une telle stratégie, pris tant dans les discours que les pratiques, sont abondants²⁰. Le pays peut alors servir des causes multiples. C'est ainsi que toute la classe politique, les notables mais également ceux qui sont en situation d'outsiders, «instrumentalise» donc le fait territorial; c'est le cas des radicaux socialistes indépendants, des socialistes Ferroulistes ou des monarchistes qui lui donnent une configuration plus conforme aux espaces politiques, surtout lorsque le mode de scrutin devient ou peut devenir uninominal et d'arrondissement.

Ce retour au territoire, qui dans certains cas a pu prendre une coloration ethnique n'est pas uniquement que tactique, il s'inscrit dans une vague plus générale de «fétichisation» des racines, que le nationalisme connaît également en cette fin de siècle, et qui touche l'ensemble de la société en quête d'identités et particulièrement les couches sociales qui servent d'in-

¹⁹ cf les thèmes de campagne récurrents sur le mandat, sur le contrôle de l'élu qui ne font qu'extrapoler les règles communales à l'espace cantonal ou départemental.

²⁰ le discours antiparisien apparaît alors, il n'empêche pas des actions de conciliation, de recherche de compromis. Une illustration dans le traitement de l'affaire de la République de Conouzouls.

termédiaires culturels²¹. Il correspond à une période de reconnaissance et de production de sens ou de représentations territoriales que l'Église a lancé en premier en se ressourçant dans la culture locale sacrée, que les élites socio-politiques ont, ensuite et en réaction, entretenu en établissant une filiation entre le pays, son histoire et celle de la Nation. Enfin il s'expérimente dans un provincialisme du piémont dont les bourgeoisie et les classes moyennes découvrent et valorisent les espaces montagnards. Or de telles constructions si elles récupèrent la revendication identitaire, la dissolvent dans un ensemble plus vaste, la «provincialisent» et lui font perdre la cohérence initiale socio-économique de la région familière. Les nouvelles délimitations sont significatives d'une telle évolution: ainsi les premiers guides datant de ces années-là comme les annuaires présentent la haute vallée de l'Aude sous les traits d'un vaste territoire s'étendant des portes de Limoux, chef lieu d'arrondissement ou de l'ancien diocèse d'Alet aux Pyrénées, réorganisent l'espace montagnard couvrant la quasi totalité de l'arrondissement de Limoux, quitte à forcer quelque peu la nature .

Mais les élites locales ne sont pas les seules responsables d'une telle évolution en creux ou virtuelle du fait territorial. Si celui-ci trouve ses sources au sein des villages et de la société rurale, il y expérimente également des limites internes. En effet le contexte de pénurie qui a marqué la première partie du XIX^{ème} siècle puis l'essor communal entretiennent une esprit de clocher, ont alimenté des «guerres oubliées» selon l'expression de C.Desplat²². Le communalisme qui agit de plus en plus comme l'esprit du pays et s'inspire des règles de la démocratie villageoise présente donc le revers de la division interne, une propension aux conflits de voisinage, parfois ritualisées, qui sont facteur à la fois de distinction comme de division. Par ailleurs même si les liens sont plus ténus et peut-être pour cette raison, les opinions villageoises se méfient des stratégies territoriales qu'elles ne pourraient pas maîtriser, qui leur échapperaient au profit de nouveaux notables, d'autant qu'elles en contrôlent peu leur aspect idéologique. Par

²¹ avec une particularité de la partie orientale des Pyrénées, l'apparition d'un félibrisme rouge, d'une catalinisme républicain influent dans le corps des instituteurs radicaux socialistes.

²² cf C.Desplat «*La guerre oubliée guerres paysannes dans les Pyrénées XII-XIX siècle*» Pau, 1993, 201p.

ailleurs aguerries par une dissidence, elles préfèrent agir sur un registre de comportements plus appropriés qui sont issus de cet expérience historique et ne se mobilisent donc qu'en réaction à des agressions ou à des interventions perçues comme telles. Pour cette raison, le communalisme qui maîtrise l'espace communal ou la communauté de voisinage et leurs problèmes spécifiques, se contente d'être protestataire.

Cette histoire en devenir d'une perception politique en gestation vit pourtant ses dernières heures. La guerre de 1914-18 et ses effets induits en clôturant l'intégration et en sacralisant l'identification à la Nation et à la commune ont tourné la page, le Monument aux morts éclipse la statue des libertés locales. Le thème des libertés locales n'est plus à l'ordre du jour si ce n'est chez certains courants qui animeront jusqu'à Vichy, une réflexion avec une logique revancharde antirépublicaine.

Pourtant cette relation entre local et national, entre logique communaliste et logique centralisatrice²³ même si elle n'a rien enfanté, reste un moment riche et complexe d'une histoire paradoxale passée. Au reste la problématique d'hier reste toujours d'actualité même si elle s'est inversée, aujourd'hui les efforts institutionnels s'attachant à vivifier les «pays» sont bien réels mais ils restent à la recherche de communauté de voisinage et territoire dont l'histoire semble s'être arrêtée à cette statue sans nom. Aujourd'hui à l'ancien «pays de Sault», à l'ancienne «haute vallée de l'Aude», on a trouvé une nouvelle dénomination «Pays cathare», ou comment l'histoire imaginée peut être d'un recours à l'histoire oubliée.

²³ à rapprocher de la communication de F.Azalier «De la création des départements en 1790 aux débats actuels sur le peuple corse: logique centraliste et logique communaliste» dans G.Chinéa, R.Chagny, J-W.Dereymez *Le département, hier, aujourd'hui demain*, PUG,1994, pp 411-419.

LA FACCIÓN REALISTA DE CATALUÑA EN LAS CORTES DE MONZÓN DE 1585

Josep M. Torras i Ribé
Universitat de Barcelona

LAS CORTES DE 1585 EN LA HISTORIA DEL PARLAMENTA- RISMO CATALÁN

Existe una notable contradicción en el marco de la historiografía catalana entre la atención que se ha dispensado tradicionalmente a las cortes y al resto de instituciones parlamentarias, piedras angulares del pactismo catalán¹, que presidieron el funcionamiento constitucional del país desde los siglos medievales hasta la derrota de 1714, y el reflejo que este funcionamiento institucional ha merecido en los trabajos de investigación histórica, hasta fechas muy recientes. En un breve repaso a la producción disponible sobre este tema, deberíamos trasladarnos desde la obra primigenia de Coroleu y Pella, un clásico de la historiografía decimonónica, que prometía abusivamente por su título un estudio exhaustivo de toda la historia parlamentaria del país², hasta las aportaciones realizadas en el

¹ Victor Ferro, *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. (Vic, 1987), p. 4. Jaume Sobrequés i Callicó, *El pactisme a Catalunya*. (Barcelona, 1982), p. 17.

² José Coroleu e Inglada; José Pella y Forgas, *Las Cortes Catalanas. Estudio jurídico y comparativo de su organización, y reseña analítica de todas sus legislaturas*. (Barcelona, 1876), 418 p.

congreso institucional sobre las cortes catalanas, celebrado en el año 1988³.

Sobre esta dilatada trayectoria de funcionamiento institucional de las cortes catalanas conocemos con precisión todo lo relativo a los diversos estadios procesales, desde los pormenores de la convocatoria de las cortes, habilitaciones, proposición regia, hasta el funcionamiento de las reuniones de los brazos, la intervención de los tratadores, los sistemas de votaciones, con la aplicación de los temidos “*dissentiments*” y las exigencias de satisfacción de “*greuges*”, la votación de los donativos o subsidios, etc⁴. Nos faltan, en cambio, precisiones extensas y contrastadas sobre el desarrollo de cada una de las cortes, y dentro de estas celebraciones, carecemos por lo general de cualquier indicio fiable sobre el funcionamiento efectivo de las complejas representaciones estamentales, —los brazos—, con frecuencia enfrentadas a intereses diferentes e incluso contrapuestos, así como respecto al comportamiento del poder real en el transcurso de las sesiones de las cortes, sobre el cual se ha insistido en los aspectos meramente ceremoniales, mientras que disponemos de escasas informaciones sobre la actuación de los oficiales reales y su estrategia negociadora con los representantes de los brazos.

El presente artículo pretende realizar una primera prospección sobre estas cuestiones referidas a la reunión de las cortes catalanas celebradas en la villa de Monzón en el año 1585. En realidad, las cortes de 1585 plantean diversas particularidades e incidencias dignas de mención, que de alguna manera permiten atribuirles una enorme trascendencia dentro de la historia parlamentaria de Cataluña, puesto que aparecen como el símbolo de una etapa de transición entre dos modelos de funcionamiento institucional perfectamente diferenciados. Atendiendo a la simple cronología de celebración de las cortes catalanas, la convocatoria de 1585 fue la primera en la que se vió alterada de manera notoria la frecuencia que había presidido su celebración desde los orígenes. Efectivamente, durante los siglos medievales, y hasta el reinado del emperador Carlos, la periodicidad en la convocatoria de las cortes catalanas se situaba por término medio en las seis

³ [Div. Autores]: *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional*. (Barcelona, 1991), 411 p.

⁴ Coroleu; Pella, *Las cortes catalanas*, p. 97-134. Oriol Oleart i Piqué, “Organització i atribucions de la Cort General”. *Les Corts a Catalunya*, p. 15-24.

celebraciones por reinado⁵. Por contra, desde el advenimiento al trono de Felipe II, dejando al margen las cortes de 1564, en las que se materializó su juramento como rey, las siguientes convocatorias se habían ido demorando a pesar de las frecuentes peticiones realizadas por los estamentos e instituciones catalanas, y sólo llegó a un estadio muy avanzado de organización la convocatoria del año 1578, cuya celebración quedó finalmente suspendida por las incidencias políticas producidas a causa de la muerte sin sucesión del rey Sebastián I de Portugal, y de la posterior incorporación de aquel reino a la monarquía hispánica de los Austrias⁶.

Dejando al margen otras consideraciones o interpretaciones posibles, pensamos que la alteración en el ritmo de celebración de cortes, y el distanciamiento abusivo entre las diversas convocatorias⁷, no fue en absoluto fortuito, sino que debería inscribirse por una parte en la nueva circunstancia de absentismo monárquico permanente producida a partir del advenimiento al trono del Emperador Carlos, pero también consecuencia de una deliberada estrategia política de reforzamiento de la autoridad monárquica, a la que se ha bautizado genéricamente como el gran viraje reaccionario perceptible desde mediados del reinado de Felipe II⁸. Es por estos mo-

⁵ Para la cronología de celebración de las cortes catalanas, véase el cuadro reproducido en *Gran Enciclopèdia Catalana*, 5, p. 650. También Coroleu; Pella, *Las cortes catalanas*, p. 306–384.

⁶ Xavier Gil Pujol, “‘Atajar pesadumbres’: propostes governamentals per a unes corts generals de la Corona d’Aragó en 1578, no celebrades”. *3er. Congrés d’Història Moderna de Catalunya*, I (Barcelona, 1993), p. 217-218 y 226-228.

⁷ En este sentido debería tenerse en cuenta la existencia de diversas constituciones que prescribían la celebración de cortes una vez cada año (Pedro II, en el año 1283), y otras en las que se establecía su convocatoria con carácter trienal (Jaime II, años 1299 y 1301; Pedro el Ceremonioso, 1351). Véase *Constitucions y altres drets de Catalunya*. Barcelona, 1704 [Reed. facsímil, Barcelona, Editorial Base, 1973]. p. 37-38.

⁸ Los primeros indicios de este viraje político del monarca respecto a Cataluña suelen asociarse a los virreynatos de Diego Hurtado de Mendoza y de Fernando Alvarez de Toledo, Prior de Castilla, y miembro conspicuo de la facción cortesana de los Alba. Ernesto Belenguer Cebrià, “La problemática del cambio político en la España de Felipe II. Puntualizaciones sobre su cronología”. *Hispania*, XL (Madrid, 1980), p. 554-562. Id, *La Corona de Aragón en la época de Felipe II*. (Valladolid, 1986), p. 14-15; 24-25. Antonio Domínguez Ortiz, *Notas para una periodización del reinado de Felipe II*. (Valladolid, 1984), p. 29-56. Rogelio Pérez Bustamante, “Virreialització i castellanització de la Lloctinència del Principat de Catalunya (segles XVI i XVII)”.

tivos que existe una rara unanimidad entre los diversos autores en atribuir una especial significación a esta convocatoria de cortes, tanto por el dilatado período de tiempo que había transcurrido desde de la última celebración —más de veinte años—, como por la gran cantidad de temas que habían quedado pendientes desde la anterior celebración del año 1564, algunos de ellos —contrafacciones, Inquisición, reforma de la Real Audiencia, etc.— de vital importancia para la sociedad catalana de la época, y para el correcto funcionamiento de su marco institucional⁹.

EL SÉQUITO DEL MONARCA: JURISTAS, CONSEJEROS Y TRATADORES

La expectación suscitada por la convocatoria se tradujo en una preparación concienzuda para el evento tanto por parte de las instituciones y estamentos catalanes, como por parte de la monarquía. En previsión de posibles contratiempos y dificultades, frecuentes por otra parte en todas las reuniones de las cortes catalanas, dado el carácter eminentemente contractual de su funcionamiento, Felipe II incorporó a su séquito diversos secretarios y juristas de prestigio, además de la mayoría de miembros del Consejo de Aragón, entre quienes distribuyó las plazas de habilitadores y tratadores cuyo nombramiento correspondía a la corona¹⁰. Según describía el jurista Luís de Peguera, uno de los asistentes a las sesiones,

Pedralbes, 13-1 (Barcelona, 1993), p. 75-94. Ferran Soldevila, *Història de Catalunya*. (Barcelona, 1963 [2ª]), p. 942-943. Jaume Vicens Vives, *Notícia de Catalunya*. (Barcelona, 1962), p. 147. Joan Reglà, *Felip II i Catalunya*. (Barcelona, 1956), p. 158 y 170-199

⁹ Coroleu; Pella, *Las Cortes catalanas*, p. 366-370. Belenguier, *La Corona de Aragón en la época de Felipe II*, p. 25. Ricardo García Cárcel, “Las cortes catalanas en los siglos XVI y XVII”. En *Las Cortes de Castilla y León en la edad moderna*. Valladolid, 1989, p. 688-689. Francisco Castellón Cortada, “El marco de las cortes de Monzón”. En *Les Corts a Catalunya. Congrés d’Història Institucional*. Barcelona, 1991, p. 126-128. Pere Molas Ribalta, “La Reial Audiència i les Corts de Catalunya”. *Ibidem*, p. 193-194.

¹⁰ Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*. (Zaragoza, 1994), p. 476-477. Id, “El Consejo de Aragón y las Cortes catalanas”. *Les Corts a Catalunya*, (Barcelona, 1991), p. 249.

el séquito del monarca estaba formado por “*los ilustríssims Comtes de Miranda y de Chinchón, lo molt illustre don Symón Frigola, Vicecanceller de Catalunya, micer Miquel Terça, micer Miquel Quintana, micer Campí, micer Çapena, y micer Marsilla, Regents del dit Real Concell Supremo de Aragó, y altres officials preheminentes, don Miquel Climent, Prothonotari, Hieronym Gaçol, Secretari de sa Magestat, micer Martí Iuan Franquesa, micer Francesch Puig, advocats fiscals de sa Magestat y de son consell en Catalunya, y don Luys de Peguera també del Consell Real*”¹¹. Deberíamos añadir a esta lista de personalidades la presencia en las sesiones de cortes como miembros del séquito real de Pedro Franquesa, quién fue convocado en su calidad de escribano de mandamiento, así como del secretario Mateo Vázquez de Leca, quién participó ocasionalmente en algunas de las reuniones¹².

Del análisis de los miembros del sequito real en las cortes, podemos deducir diversas consideraciones sobre su rango y significación política. De entrada llama poderosamente la atención, por ejemplo, que casi la mitad de sus miembros estuvieran relacionados con el entorno familiar de Pedro Franquesa, quién disfrutaba de sólidas relaciones clientelares tanto en Cataluña como en la corte¹³: los hermanos Pedro y Martín Juan Franquesa, abogado fiscal de la Real Audiencia de Cataluña, su familiar y aliado Francisco Puig, Miguel Terça, su cuñado, regente del Consejo de Aragón, Jerónimo Gassol, protector de Pedro Franquesa en la corte, y

¹¹ Luys de Peguera, *Práctica, forma y stil de celebrar Corts generals en Catalunya, y materias incidents en aquellas*. Barcelona, 1632 [Reed. facsímil, 1974], p. 110-111.

¹² Carlos Riba García, *El Consejo Supremo de Aragón en el reinado de Felipe II*. (Madrid, 1915), p. LXXXIII. Santiago Fernández Contí, “La nobleza cortesana: Don Diego de Cabrera y Bobadilla, tercer conde de Chinchón”. En José Martínez Millán [Dir.], *La Corte de Felipe II*. (Madrid, 1994), p. 246.

¹³ Sobre la caracterización de este entorno familiar, sólidamente implantado en el seno de la Real Audiencia de Barcelona, que configuraba el núcleo fundamental de la facción realista en Cataluña, véase Josep M. Torras i Ribé, “Los Franquesa, una familia de notarios y oficiales en la Cataluña del siglo XVI”. *IV Reunión Científica de la Asociación Española de Historia Moderna*. Alicante, 1996 [En prensa]. *Id*, *Poder i relacions clientelars a la Catalunya dels Austria. Pere Franquesa (1547-1614)*. Barcelona, 1998, 260 p. También Miquel Pérez Latre, ‘*Llevar la corona del cap de sa Magestat*’. *Juntes de Braços i Divuitenes a la Diputació del General (1587-1593)*. Memoria de Licenciatura, Institut Universitari d’Història Jaume Vicens Vives, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, 1994), p. 372-385.

Mateo Vázquez de Leca, influyente secretario real y futuro cuñado de Gassol¹⁴.

Lamentablemente no disponemos de un estudio de conjunto, solvente y exhaustivo, sobre el desarrollo y los resultados de la cortes de 1585¹⁵. Según las diversas fuentes consultadas, resultaron especialmente significativas las cuestiones referidas al control de la gestión de los oficiales reales que ejercían sus cargos en Cataluña, y las medidas tomadas para la reforma de la planta de la Real Audiencia, con la creación de la tercera sala, reforma cuyos antecedentes se remontaban a las anteriores cortes, celebradas en el año 1564¹⁶. También ocuparon buena parte de los debates las medidas que debían tomarse para la persecución de las cuadrillas de bandoleros y salteadores de caminos que infestaban la geografía catalana, atraídos en parte por los frecuentes traslados por el camino real de los comboies de la plata americana que se dirigían al puerto de Barcelona para ser embarcados en dirección a Italia¹⁷. Finalmente uno de los temas de mayor contro-

¹⁴ Eva Serra, "Els Gassol. De cavallers de Tremp a protonotaris del Consell d'Aragó". *Pedralbes*, nº 7 (Barcelona, 1987), p. 43-77. José Antonio Escudero, *Los secretarios de Estado y del despacho (1474-1724)*. (Madrid, 1976), I, p. 181, 193, 204-205; II, p. 384.

¹⁵ Aproximaciones parciales al tema en Coroleu; Pella, *Las Cortes catalanas*, p. 366-370. M. C. Costa Vila, *Las Cortes de 1585 a través del Brazo Militar de Cataluña*. Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma de Barcelona, 1975. Mònica Gonzàlez i Fernández, *Les Corts de 1585 a través de la documentació municipal barcelonina*. Memòria de Doctorat, Departament d'Història Moderna, Universitat de Barcelona, curs 1990-1991. Id., "Barcelona i la vint-i-quatrena de corts a les Corts de Montsó de 1585". *Tercer Congrés d'Història Moderna de Catalunya*, I, p. 299-307.

¹⁶ Ferro, *El dret públic català*, p. 110, 115. Ernest Belenguier Cebrià, "La legislació político-judicial de les Corts de 1599 a Catalunya". *Pedralbes. Revista d'Història Moderna*, 7 (Barcelona, 1987), p. 10-11. Molas, *La Reial Audiència i les Corts*, p. 194.

¹⁷ Sobre la problemàtica del bandolerismo en Cataluña, y sus profundas implicaciones sociales ("pedrenyals", "fautors de bandolers", etc.), sobre las que se legisló en las cortes, véase Juan Reglà, "Felipe II y el bandolerismo catalán". *Hispania*, (Madrid, 1955), p. 545-558. Id., *El bandolerisme català del Barroc*. (Barcelona, 1966). Id., "Los envíos de metales preciosos americanos de España a Italia a través de la Corona de Aragón, y sus relaciones con el bandolerismo pirenaico". *Estudios de Historia Moderna*, IV (Barcelona, 1954), p. 191-203. Bernat Hernández, "Barcelona i Catalunya dins la ruta imperial dels metalls preciosos. Les llicències de propi ús concedides per la Generalitat, 1559-1599". *IV Congrés d'Història de Barcelona. Barcelona i l'espai català*. Barcelona, 1995, resumen de ponencias, p. 20. Xavier Torres i Sans,

versia debatido en las cortes fue la problemática de la Inquisición, que arrastraba una dosis importante de conflictividad en el seno de la sociedad catalana desde el mismo momento de su creación, y que aparece reflejada en doce de las constituciones propuestas por lo brazos, aunque sólo dos merecieron la aprobación expresa del monarca¹⁸.

Las opiniones de los contemporáneos sobre la celebración de las cortes y su resultado, dejando aparte los aspectos ceremoniales y festivos de la estancia del monarca por tierras aragonesas y catalanas¹⁹, coinciden en general en atribuir un carácter beneficioso a las resoluciones adoptadas en el transcurso de las sesiones²⁰, y fue bajo esta óptica positiva que la valoración de las cortes de 1585 quedó incorporada a la historiografía posterior, hasta épocas recientes²¹. Una opinión mucho más compleja y matizada se desprende, en cambio, de la lectura de la monumental documentación conservada en relación al evento²². Sobre el desarrollo de las cortes, las fuentes coetaneas permiten percibir de manera diáfana, por ejemplo, que al margen de las sesiones solemnes, e incluso paralelamente al árduo trabajo de los tratadores conciliando las voluntades de los diversos brazos²³, el mo-

Els bandolers (segles XVI-XVII). Vic, 1991. Id, *Nyerros i cadells: bàndols i bandolers a la Catalunya moderna (1590-1640)*. Barcelona, 1993.

¹⁸ Joan Reglà, *Felip II i Catalunya*. (Barcelona, 1956), p. 170-198. Eufemià Fort i Cugul, *Catalunya i la Inquisició*. (Barcelona, 1973), p. 239-240. Jaime Contreras Contreras, "El Santo Oficio en el Principado: 1568-1640. Papel político y análisis social". *Primer Congrés d'Història Moderna de Catalunya*, 2 (Barcelona, 1984), p. 112-115. Ricardo García Cárcel, "El conflicto de la Inquisición y la Generalitat de Cataluña en 1568". *Homenaje al Doctor Sebastià García Martínez*, I (València, 1988), p. 263-273.

¹⁹ Véase, por ejemplo, las descripciones de Henrique Cock, *Relación del viaje hecho por Felipe II en 1585 a Zaragoza, Barcelona y Valencia*. (Madrid, 1876), esp. p. 129-153.

²⁰ La opinión del noble catalán Frederic Despalau en Antoni Simon Tarrés, *Cavallers i ciutadans a la Catalunya del cinc-cents*. (Barcelona, 1991), p. 124-129. También Narciso Feliu de la Peña, *Anales de Cataluña*. (Barcelona, 1709), III, p. 215.

²¹ Soldevila, *Història de Catalunya*, p. 940.

²² Un intento de sistematización de las fuentes emanadas de las sesiones de cortes, en Rafael Conde; Ana Hernández, Sebastià Riera; Manuel Rovira, "Fonts per a l'estudi de les Corts i els Parlaments de Catalunya. Catàleg dels processos de Corts i Parlaments". *Les Corts a Catalunya*, p. 25-61; para las cortes de Monzón de 1585, p. 54.

²³ Ferro, *El dret públic català*, p. 220-222.

narca y sus asesores más allegados mantenían reuniones privadas con conspícuos representantes de los estamentos, tanto a nivel individual como corporativo, en las cuales se combinaban promesas de concesión de privilegios y mercedes con atisbos de corrupción e incluso de coacciones y amenazas²⁴.

Fue precisamente en este irregular marco transaccional donde se realza el papel desempeñado por Pedro Franquesa, cuyo protagonismo adquirió una influencia y notoriedad excepcionales, sin duda muy superior a la que le correspondía por su estricto rango burocrático, donde se le llegó a presentar como protonotario²⁵, aunque en términos de protagonismo institucional esta dignidad fuera desempeñada en el ceremonial de las cortes por Miguel Climent o Climente, quien detentaba sin discusión la titularidad de la protonotaría²⁶. En realidad, puede considerarse que Pedro Franquesa actuaba a lo sumo como "*lugarteniente del protonotario*", dignidad accesoria a su condición de decano o más antiguo de los escribanos de mandamiento en ejercicio, cuyo cargo llevaba desempeñando once años²⁷, circunstancia que para esta ocasión de las reuniones de Monzón, y más en concreto con referencia a las sesiones de las cortes catalanas, debió conferirle un protagonismo excepcional, asociado a buen seguro con el influyente papel que sus parientes y protectores parece que ejercían entre el séquito del monarca.

En todo caso, sin embargo, parece fuera de dudas que buena parte de las negociaciones, cambalaches y trapicheos entre los oficiales reales y los síndicos de determinadas corporaciones, fueron canalizadas a través

²⁴ Antonio de Bofarull i Brocà, *Historia crítica (civil y eclesiástica) de Cataluña*. (Barcelona, 1876-1878), VII, p. 199. Esta actuación intrigante del monarca y sus consejeros al margen de las sesiones regulares de cortes fue censurada con acritud por los contemporáneos: "*com sie cosa nova y no may fet que lo rey a soles, sens consentiment de la terra, fassa y pose leys en Catahlunya*". DACB, V, p. 463.

²⁵ José Francisco Morales Roca, *Próceres habilitados en las Cortes del Principado de Cataluña. Siglo XVII (1599-1713)*. (Madrid, 1983), I, p. 72.

²⁶ Peguera, *Práctica, forma y stil*, p. 110-111. Luís Cabrera de Córdoba, *Felipe II, Rey de España*. (Madrid, 1876-1877), III, p. 136. Bofarull, *Historia crítica*, VII, p. 198. Arrieta, *El Consejo Supremo*, p. 377-378. Un borrador del texto de la proposición real, en ACA. *Consejo de Aragón*, legajo 1350, doc. 13-5.

²⁷ ACA. *Generalitat. Dietaris*, 22, f. 76. José Antonio Escudero, *Los secretarios de estado*, I, p. 228. Ferro, *El dret públic*, p. 60. Arrieta, *El Consejo Supremo*, p. 396-398.

de Pedro Franquesa, llegándose al caso extremo de citarse los contertulios en su propia casa, donde negociaba y remataba las cuestiones con tal suficiencia y desfachatez que le llevaron a comprometer e incluso suplantar la misma firma del monarca, por medio de la utilización discrecional de la fórmula de sanción real con la frase ritual de “*Plau a sa Magestat*”²⁸. En estas irregulares sesiones negociadoras Pedro Franquesa utilizaba toda clase de promesas y sobornos para obtener el levantamiento de algunos “*dissentiments*”, a lo que parece ser que se prestaban algunos de los síndicos catalanes, con gran escarnio de los observadores coetaneos, que les acusaban de promover antes sus intereses particulares, que la defensa de las órdenes expresas que les había impartido la “*Vintiquatrena de Cort*” antes de su llegada a Monzón. En concreto se les reprochaba que actuaron “*con poco decoro y gran mengua [...] por lo cual eran ocasión de deplorable escarnio [...] y según relación de varias personas muy calificadas y dignas de crédito, y por cartas de Monzón, se sabía que dichos diputados cuidaban más sus negocios particulares que los intereses de la ciudad, [y sobre los eclesiásticos] no puede esperarse gran cosa, por estar, dicen, con la boca abierta aguardando obispos, abadías y otras mercedes de su Magestad*”²⁹. En el caso de los síndicos del Consejo de Ciento de Barcelona, llegaron a ser reprobados y destituidos debido a sus reiteradas negligencias, por los abusos cometidos y por su actitud poco diligente en defensa de los intereses de la ciudad: “*les culpes comeses per los síndichs que foren tramesos en Monçó [són] molt ardues y en violatió y contra dels privilegis reals a la present ciutat ator-gats, y han molt contrafet al orde del consell de la vintiquatrena, lo qual tenien obligatió de seguir y havien jurat, y són dignes de molta consideratió, y de les quals sino si proveheix madurament, pot redundar en molt gran deservey de sa Magestat y perjudici de la present ciutat*”³⁰.

Esta conducta abusiva se desprende inequívocamente del testimonio

²⁸ Sobre la significación jurídica de esta fórmula ritual, véase Ferro, *El dret públic català*, p. 226, n. 158.

²⁹ Reproducido de Coroleu; Pella, *Las cortes catalanas*, p. 88-94.

³⁰ DACB, V, p. 417-420, 25 de abril de 1585; p. 453-454, 27 de enero de 1587. Véase también Jaime Carrera Pujal, *Historia política y económica de Cataluña (siglos XVI al XVIII)*. Barcelona, Editorial Bosch, 1946, I, p. 143 y 145. González Fernández, *Barcelona i la vint-i-quatrena*, p. 301-303.

sobre el desarrollo de una de estas reuniones al margen de las sesiones regulares de cortes narrada por Juan Cella, diputado por el brazo militar: “*per orde dels brassos lo señor canonge Cellers por lo eclesiàstic, y por lo militar, y mº Algaro, syndic de Lleida, per lo real, nos conferírem ab lo señor Pedro Franquesa, lloctinent del prothonotari per combinar les decrecions de Sa Magt. sobre los capítols li foren presentats. [...] En la casa de dit Franquesa, en presentia y orda nostra lo certifiçà [...] y les hores dit Franquesa los decretà posant de sa mà al peu de quiscun dell ‘Plau a sa Magestat’ simplement*”³¹.

Deberíamos tener en cuenta, no obstante, que el protagonismo de los miembros de la familia Franquesa, de sus allegados y protectores, tanto en Cataluña como en la corte, no quedó reducida a los cambalaches registrados durante el desarrollo regular de las sesiones, sino que tuvo su continuidad efectiva y sin fisuras —quizás si cabe aun en términos más decisivos— hasta mucho tiempo después. Efectivamente, una vez terminadas las cortes, debía llevarse a cabo la recopilación de todos los materiales emanados de las sesiones, y proceder a partir de sus acuerdos y resoluciones a la redacción y puesta a punto de las nuevas constituciones y capítulos de corte, como garantía de la función contractual del evento. Pues bien, en la comisión encargada de sistematizar estos materiales y proceder a la promulgación de las nuevas constituciones, vemos reproducido nuevamente el predominio de los miembros de la familia Franquesa y de sus allegados, puesto que la comisión redactora estaba formada, entre otros oficiales reales y juristas de prestigio, por Miguel Cordelles, regente de la cancillería, Martín Juan Franquesa, abogado fiscal, Francisco Puig, abogado patrimonial, además de Onofre Pablo Celles, representante del brazo eclesiástico, Juan Cella, por el militar, y Miguel Pomet, por el brazo real³². Es decir que, al margen de otras posibles complicidades entre el resto de compliadores, dos de los tres representantes del monarca —Franquesa y Puig— estaban emparentados, y habían mostrado inequívoco-

³¹ ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f. 76-76v.

³² Bofarull, *Historia crítica*, VII, p. 203. Félix Torres Amat, *Memorias para ayudar a formar un diccionario crítico de los escritores catalanes*. (Barcelona, 1973), p. 267 y 505. Antonio Pérez Martín; Johannez-Michael Scholz, *Legislación y jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen*. Valencia, 1978, p. 215-216.

camente a lo largo de los años unas sólidas convicciones realistas, y acreditado una notable dosis de beligerancia respecto a las instituciones catalanas³³. El resultado tangible de la árdua labor compiladora de esta comisión se plasmó en la publicación de diversos volúmenes, que contenían las “*Constitutions fetes per la Sacra Catholica Real Magestat del Rey Don Phelip N.S. Rey de Castella, de Aragó [...], en la segona cort de Cathalunya, celebrada en la esglesia de Sancta Maria de la vila de Montçó, any MDLXXXVI*”, de las cuales se llegaron a realizar diversas ediciones en años sucesivos³⁴.

LA MANIPULACIÓN DEL TEXTO DE LAS CONSTITUCIONES

Sin embargo, la satisfacción por el trabajo realizado y por la rápida conclusión —en poco más de un año— de las tareas de la comisión, pronto se vió empañada por la sospecha, expresada ya a principios del año 1586 por diversos juristas que tuvieron acceso al texto definitivo de las nuevas constituciones, de que se habían producido importantes modificaciones respecto a las resoluciones genuinas emanadas de las sesiones de cortes: “*vent que les Constitutions ultimament fetes en les Corts de Montsó eren ja estampades, [...] per Barcelona públicament se deya faltaven algunes fetes y per Sa Magestat decretades, y que en les estampades hi havie alguns errors. [...] Y feta la diligentia per les dites persones se feu relatió [...] com faltaven en lo volum que s'és estampat algunes constitutions fetes per los tres braços y decretades per Sa Magestat y altres coses, y també y havien en la estampa alguns errors, que tot tenia necessitat de prompte remey*”³⁵.

³³ Para la caracterización de las actitudes políticas y su beligerancia contra las instituciones catalanas de la facción de los Franquesa, Terça y Puig, véase Pérez Latre, *Llevar la corona*, p. 372-385.

³⁴ BC. *Fulletts Bonsoms*, ms. 7686 y 6480. AHCB. B, 1587-8° (1). Pérez; Scholz, *Legislación y jurisprudencia*, p. 215-216 y 224. Sobre las diversas ediciones del texto, véase Guillem de Brocà, “Taula de les stampacions de les Constitucions y altres drets de Cathalunya, y de les Costumes y Ordinacions de sos diversos paratges”. *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 13 (1907), nº 14 (1908), nº 15 (1909).

³⁵ ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f. 63, 12 de maig de 1586.

La sorpresa inicial al percibirse las primeras discrepancias entre los textos de las resoluciones aprobadas por las cortes y los textos editados, pronto se convirtió en estupor al comprobarse que las modificaciones detectadas no eran tanto fruto de errores fortuitos de transcripción, o de olvidos documentales involuntarios, sino que aparecían cada vez con mayor nitidez como consecuencia de una actuación conspirativa deliberada de largo alcance, que presumiblemente había gozado de extensas complicidades entre los oficiales reales presentes en las sesiones de las cortes, entre los juristas encargados de realizar las compilaciones, y que quizás podía sospecharse que gozaban de la equiescencia del mismo monarca o de su entorno cortesano más allegado. El decantamiento de posiciones sobre el asunto se puede seguir casi como a cámara lenta, puesto que a partir de las primeras sospechas sobre la manipulación de las constituciones, se llevaron a cabo diversas pesquisas para establecer el abasto de las discordancias entre las redacciones respectivas, acudiendo al texto de *“lo procés original y tots altres papers originals y còpies que restaven en Montsó, pera fer ab ells y altres la comprovatió que en aquest cas convé”*, tarea que fue encomendada a juristas contratados por la Diputación del General, que *“regonegcerien y comprobarien les noves Constitutions estampades ab lo original que en dit braç militar se tenia, y ab altres papers”*³⁶.

De las indagaciones realizadas por los diputados muy pronto quedó patente el protagonismo en toda la operación manipuladora de las constituciones por parte de diversos miembros de la familia Franquesa o de sus allegados, apuntando en concreto a Juan de Queralt, diputado por el brazo militar, a Francisco Puig, abogado patrimonial de la Real Audiencia, y al mismo Pedro Franquesa, escribano de mandamiento, que había actuado en las sesiones de las cortes como lugarteniente del protonotario Miguel Climent. De todos ellos, sin embargo, era en la actuación de Pedro Franquesa donde confluían en último término las principales sospechas derivadas de los interrogatorios realizados a los participantes en las sesiones que habían tenido acceso a los originales, entre otras razones porque en términos procesales correspondía precisamente al protonotario —o en su defecto, en el teniente de protonotario— la recopilación final de los textos acordados durante las sesiones de las cortes, en su calidad de secretario general y fedatario de los acuerdos, cuyo redactado prevalecía en autenticidad sobre el

³⁶ ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f. 63 y 71v.

resto de las versiones³⁷. Según Miguel de Aymeric, por ejemplo, uno de los tratadores por parte de la Diputación, los capítulos que aparecían manipulados habían sido redactados “*en presentia del señor Conde de Miranda [Virrey de Cataluña] y del señor Conde de Chinchón, [y] lo decretà Pedro Franquesa, y jol men aportí [...] tementme que nos perdés per los molts contraris quens y feyan, y après de copiat lo torní jo matex en mans de Pedro Franquesa, en mà de qui estaven los originals de altres constitutions y capítols*”³⁸. Según otros testimonios, el texto original “*fou decretat per sa Mgt. de mà de Pere Franquesa [que] sel ne aportà yl mostrà al Sr. Bisbe de Barcelona, yl feu copiar al scrivà del braç eclesiàstic y sen aturà còpia, y tornà lo original a dit Franquesa*”³⁹. En consecuencia, muy pronto fue decantándose la fundada sospecha de que “*las constitutions ques affirma ésser estadas decretadas y per descuyt nos troban*”, todos los intervinientes y redactores en última instancia las habían confiado personalmente “*de sas propias mans al mateix Pedro Franquesa*”, en su calidad de teniente de protonotario con que había actuado en el transcurso de las negociaciones anejas a las cortes⁴⁰.

Las laboriosas tareas de pesquisa realizadas por la Diputación del General con el fin de depurar responsabilidades sobre la manipulación del texto de las constituciones permitió también establecer con toda certidumbre el abasto de los cambios introducidos fraudulentamente y los pormenores de los acuerdos vulnerados. Las alteraciones afectaban fundamentalmente a cinco grandes temas, que versaban sobre las atribuciones de la capitánía general, los permisos de exportar caballos a Francia, el funcionamiento de la Real Audiencia (especialmente el tema de los aumentos de sueldos y de la organización de la tercera sala), y las actuaciones del tribunal de la Inquisición, conflictos ambos heredados de las cortes de 1564, y cuyas repercusiones se habían dejado sentir con frecuencia a lo largo de los años, y la constitución sobre el derecho llamado de “*delmar en garba*”, que im-

³⁷ Ana Hernández Calleja, “Tipología de los procesos de Cortes”. *Les Corts a Catalunya*, p. 63-64. Ferro, *El dret públic català*, p. 221-222. Arrieta, *El Consejo Supremo*, p. 160.

³⁸ ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f. 73. 20 de mayo de 1586.

³⁹ ACA. *Generalitat. Lletres trameses*, reg. 802, 27 de julio de 1586.

⁴⁰ ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f. 85. Peguera, *Práctica, forma y stil*, p. 134-135.

plicaba básicamente la forma de cobro de los censos en especies por parte de la jurisdicción eclesiástica⁴¹. También adquirió un considerable énfasis en el debate institucional y en las protestas de los diputados la promulgación del texto del llamado “*redreç del General*”, por el cual debía regularse el funcionamiento futuro de la Diputación del General, tema considerado de la mayor trascendencia por todos los juristas consultados, y que provocó reiteradas “*súplicas a sa Magt. [perquè] mane enviar authèntic lo redreç del General fet per la última Cort, per la molta falta que la tardança dell fa al General*”⁴².

REPROCHES Y RECOMPENSAS PARA LOS MIEMBROS DE LA FACCIÓN REALISTA DE CATALUÑA

A mediados del año 1587 las pesquisas realizadas por la Diputación del General dejaban al descubierto los responsables de las falsificaciones, atribuidas con pocas excepciones, por acción o por inducción, al diputado Juan de Queralt, a Francisco Puig, abogado patrimonial de la Real Audiencia, y a Pedro Franquesa como ejecutor material, para quienes se pedía al monarca un castigo ejemplar dada la gravedad de los delitos cometidos: “*que sien degudament castigats los qui ab ánimo tant donants y diabòlic, com clarament se mostra, han mudat y alterat la voluntat de sa Magestat y de la Cort, en los contractes entre sa Magestat y ella Fets*”⁴³. Pedro Franquesa, a requerimiento del Conde de Chinchón, se defendía de las acusa-

⁴¹ ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f. 85-86. Rovira, *Història nacional*, VII, p. 631-632. Soldevila, *Història de Catalunya*, p. 943. Contreras, *El Santo Oficio en el Principado*, p. 113. Eva Serra, “El règim feudal català abans i després de la Sentència Arbitral de Guadalupe”. *Recerques*, nº 10 (Barcelona, 1980), p. 30. Belenguer, *La Corona de Aragón*, p. 25. Id, *Un balance*, p. 119-122. Molas, *La Reial Audiència i les Corts*, p. 193-194.

⁴² ACA. *Generalitat. Dietaris*, reg. 22, f.106, 2 de junio de 1586. Miquel Pérez Latre, “Juntas de Braços i Diputació del General (1587-1593): un presidi de cavallers conspirant contra Sa Magestat?”. *Tercer Congrés d’Història Moderna de Catalunya*, I (Barcelona, 1993), p. 283. Oleart, *Organització i atribucions*, p. 21. ID.: “La creació del dret: els anomenats ‘Capítols del Redreç’ del General de Catalunya”. *Tercer Congrés d’Història Moderna de Catalunya*, I (Barcelona, 1993), p. 257-258. Pérez; Scholz, *Legislación y jurisprudencia*, p. 228.

⁴³ Pérez Latre, *Llevar la corona*, p. 25.

ciones vertidas contra él atribuyéndolas a un complot contra Francisco Puig y contra su persona urdido por el Abad de Poblet y otros diputados con el fin de indisponerlos ante el monarca, y los acusaba de que “*sacaron unos borradores que tenían del dicho Redreço, y sin estar auténticos han usado de ellos*”, y concluía rechazando de plano cualquier implicación suya en la manipulación de las constituciones y pedía la aplicación de un severo castigo para los difamadores: “[no] ha havido mandato suyo para falsificar las constituciones por medio de Don Juan [de Queralt], de Micer Puig y mío, negocio indigno del mayor y más christiano Príncipe que el mundo ha tenido, y assí digno de notabilissimo y muy exemplar castigo”⁴⁴.

Dejando de lado estas disculpas, y otras tomas de posición formales ante los hechos, la documentación disponible sobre este conflicto pone de manifiesto inequívocamente si no la implicación directa de Pedro Franquesa y el resto de acusados en las manipulaciones, sí una firme voluntad de instalarse con una actitud beligerante en la nueva situación de fuerza que había adquirido la monarquía con el incidente de la manipulación del texto de las constituciones, y sentaba un nefasto precedente, que estaba destinado a enturbiar hasta extremos insospechados, en los años venideros, las ya de por sí conflictivas relaciones entre las instituciones catalanas y la monarquía⁴⁵. Por de pronto, diversos miembros de la facción realista de Cataluña —los hermanos Franquesa, Francisco Puig, Miguel Terçà, etc.—, a quienes las autoridades catalanas consideraban responsables últimos de las irregularidades cometidas en el transcurso de las sesiones de cortes, sufrieron una severa reprobación respecto a sus personas, llegándose incluso al extremo de pedir expresamente al monarca que fueran destituidos de sus cargos, y destinados fuera de Cataluña: “*Com tenint esta ciutat molts greuges presentats a sa Magt. [...] y havent entès que los magchs. mr. Martí Joan Franquesa y mr. Francesch Puig, advocats fiscals, son stats elegits altres dels jutges de greuges per la S.C.R. Magt. contra forma de las generals constitutions, y senyaladamanet de la constitutió feta en les Corts celebrades per lo Smo. Rey Alfonso Quart, y que a tots los greuges feyen contradicció y empatxament, sercant diversísimes rahons, y entenent més avant que molts síndichs de diverses universitats agraviades han donat supplicacions a dits jutges de greuges pera que fossen repellits de jutges de*

⁴⁴ Riba García, *El Consejo Supremo de Aragón*, doc. 153, p. 129-130.

⁴⁵ Arrieta, *El Consejo Supremo*, p. 177-178.

greuges los dits magchs. advocats fiscals, y nomenats altres en llur lloch, per part desta ciutat se han fetes diligenties, ajuntant doctors, fetes embaxades als Diputats, e [...] que fossen trets y repellits de jutges de greuges dits advocats fiscals, [y] estant sa Magt. celebrant les corts de Montçó havien enbiat memorial particular de molts agravis, injustities y oppresions ques pretenien dit mr. Franquesa havia fetes axí a esta ciutat y poblats d'ella com a tot lo present Principat [y foren] enbiats als síndics en Monçó la lletra tramesa a sa Magt. ab la qual esta ciutat supplicava a sa Magt. fos servit, per la quietut de aquest Principat, dar altres càrrechs fora del dit Principat al dit mr. Franquesa”⁴⁶.

Sin embargo, al mismo tiempo que asistimos a este ejemplo de encuentro entre los miembros de la facción realista y los representantes de las instituciones catalanas, existen también otras evidencias documentales que pondrían de manifiesto que los diversos oficiales reales presentes en las cortes de Monsón de 1585, familiares y allegados de la familia Franquesa, supieron aprovechar con suma habilidad su ambigua posición de intermediarios privilegiados entre las instituciones catalanas y el entorno cortesano, por cuyos servicios fueron recompensados generosamente por el monarca. Efectivamente, al cabo de pocos meses de haberse clausurado las cortes, los miembros de la familia Franquesa y sus allegados se beneficiaron de un auténtico aluvión de títulos, mercedes y gratificaciones, que contribuyeron a mejorar sensiblemente sus respectivas carreras políticas al servicio de la monarquía.

Miguel Terçà, por ejemplo, fue recompensado con un título de caballero en el transcurso de las mismas sesiones de las cortes de 1585⁴⁷. Martín Juan Franquesa, por su parte, también en el mismo año 1585 fue promovido para ocupar una plaza de magistrado en la tercera sala de la Real Audiencia, manteniendo su rango de abogado fiscal⁴⁸, además de ser recompensado por su actuación en las cortes con diversas ayudas de costas, por un importe total de mil libras, consideradas como una gratificación extraordinaria que se añadía a su sueldo regular⁴⁹.

⁴⁶ AHCB, II-95, *Deliberacions*, 1586, f. 119v.-120v., 27 de setembre de 1586.

⁴⁷ ACA. *Cancillería*, reg. 4316, f. 173v.-178. 18 de marzo de 1585.

⁴⁸ ACA. *Cancillería*, reg. 4312, f. 187-190v. 7 de diciembre de 1585.

⁴⁹ ACA. *Cancillería*, reg. 4366, f. 146-149v., 4 de julio de 1585; reg. 4313, f. 231v.-233, 16 de enero de 1587; *Consejo de Aragón*, legajo 262, doc. 23, 25 de enero de 1587.

También Francisco Puig fue recompensado con una renta de ciento cincuenta ducados, concedida atendiendo "*tantos años que sirve y con tanto cuydado y satisfacci6n, y particularmente en las Cortes de Monz6n*"⁵⁰, y m6s a largo plazo, en el a6o 1591, estos servicios prestados a la monarquía le valieron su ascenso al cargo de regente de la Real Tesorería⁵¹, precisamente en la vacante producida tras la muerte de Martín Juan Franquesa, con lo qual el oficio quedaba vinculado al mismo entorno familiar. Por su parte Juan de Queralt, otro de los miembros de la facci6n Franquesa, igualmente significado en su beligerancia contra la Diputaci6n del General, en los meses posteriores a la clausura de las cortes fue gratificado con un h6bito militar, se le otorg6 una pensi6n vitalicia anual de doscientas libras, y un montante total en concepto de ayuda de costas de mil quinientas libras⁵².

Menci6n aparte requieren el conjunto de beneficios obtenidos por Pedro Franquesa por sus servicios prestados a la monarquía en el transcurso de las cortes. Evidentemente los primeros indicios sobre los r6ditos que podían derivarse de su actuaci6n pudieron percibirse desde el mismo inicio de las sesiones, cuando en todas las menciones se le atribuye el tratamiento de "lugarteniente de protonotario" sin que hubiera obtenido formalmente este nombramiento por parte del monarca. En realidad no fue hasta inmediatamente despu6s de finalizadas las cortes, a finales del mismo a6o 1585, cuando se le otorg6 oficialmente dicho rango, con la asignaci6n de un salario de ciento cincuenta ducados anuales consignados sobre la procuraci6n real de Mallorca⁵³. En este caso, su ascenso al cargo de lugarteniente de protonotario no s6lo represent6 la culminaci6n honorífica de su carrera como diestro escribano de mandamiento, sino que tambi6n en t6rminos econ6micos el aumento de sueldo obtenido con la nueva plaza represent6 un incremento espectacular, puesto que entre salario, emolumentos y gratificaciones lleg6 pr6cticamente a quintuplicar sus ingresos anteriores⁵⁴, y existe una clara coincidencia entre los diversos autores en

⁵⁰ Pérez Latre, *Llevar la corona*, p. 373.

⁵¹ ACA. *Consejo de Aragón*, legajo 342, s.f., 25 de junio de 1591.

⁵² Palos, *Catalunya a l'imperi dels Àustria*, p. 94.

⁵³ ACA. *Cancillería*, reg. 4367, f. 61-63v., 19 de diciembre de 1585.

⁵⁴ Equivalencias entre los salarios de los distintos oficiales del Consejo de Aragón, en Arrieta, *El Consejo Supremo de Aragón*, p. 259.

considerar que la eficaz actuación de Pedro Franquesa como oficial real en las cortes de 1585 resultó ser uno de los méritos fundamentales que propiciaron su posterior encumbramiento político, como “hechura” y hombre de confianza del duque de Lerma⁵⁵.

CONCLUSIONES:

El punto de partida para obtener una valoración sobre las cortes catalanas de 1585 debería ser, desde nuestro punto de vista, que no se trataba en absoluto de una convocatoria rutinaria, equiparable a las celebradas anteriormente, desde los siglos medievales. Su celebración debería inscribirse necesariamente, por el contrario, en el clima de deterioro creciente que aquejaba las relaciones entre la monarquía y Cataluña desde mediados del reinado de Felipe II, cuya resultante principal se habría puesto de manifiesto en el creciente papel político atribuido a la Real Audiencia, y en especial a su tercera sala, apodada significativamente por los coetaneos como el “*Real Consejo*”, que actuaba como órgano inspirador del absolutismo, y consultor privilegiado de los virreyes, en especial desde el acceso a sus cargos de Diego Hurtado de Mendoza y de Fernando Alvarez de Toledo. Precisamente el séquito del monarca en las cortes estaba formado por los componentes de esta institución, y por los miembros del Consejo de Aragón, a cuyas actuaciones debería atribuirse en buena medida la responsabilidad en el dirigismo político impuesto a las sesiones, del cual la manipulación de las constituciones sería sólo el exponente final. Por otra parte, esta operación podría considerarse el referente imprescindible para poder interpretar la posterior escalada de conflictos entre ambos poderes, y más en concreto, como una actuación premonitoria del grave conflicto provocado a raíz del secuestro por Felipe III del texto de las constituciones de las cortes del año 1599, cuyo protagonismo parece poder atribuirse también, entre otros actores, a Pedro Franquesa.

⁵⁵ Escudero, *Los secretario de Estado*, I, p. 228. Arrieta, *El Consejo Supremo*, p. 165. Miguel Martínez Robles, *Los oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y los borbónes, 1517-1812*. (Madrid, 1987), p. 195. Sobre la trayectoria posterior de Pedro Franquesa, y su proceso de encumbramiento político, véase Torras Ribé, *Poder i relacions clientelars*, p. 79-189.

EL EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN REAL EN LAS CORTES DE LA CORONA DE ARAGÓN (SIGLOS XVI Y XVII)

Jon Arrieta Alberdi
E.H.U.-U.P.V.

1. LAS CORTES DE LA CORONA DE ARAGÓN: UN MAGNO PROCESO ORIENTADO A UN FIN

En la Corona de Aragón se asentó muy tempranamente la idea de organizar la función consultiva de los vasallos hacia el rey bajo la premisa de que éste necesita contar con aquéllos para la toma de decisiones de carácter general para el reino. La unión personal de los reinos, así como la diversidad jurídico-institucional de los mismos, justifican una relación propia y separada de los monarcas con cada uno de ellos. Este hecho por sí mismo explica la tendencia al refuerzo de la posición de las instituciones de los reinos, cuyos estamentos procurarán que el rey se adapte a aquéllas y tenga en cuenta las particularidades de su ordenamiento¹. Se considera

¹ Así en la materia general de justicia, le indica un alto secretario de la Corona de Aragón a Carlos V en 1523 que «... *en quanto a la orden y forma de la justicia procesal no hay que proveher desde aquí* (desde la Corte y directamente por el rey) *porque cada Reyno se gobierna por sus leyes particulares, que no se pueden alterar ni remover sin solemnidad de Cortes o Parlamentos, segund la tierra*» (Archivo General de Simancas, estado, 301, 79. Reproduzco el dictamen como ap. documental en «Un concepto de Estado y de división de funciones en la Corona de Aragón del siglo XVI», en Estudios

que éste es anterior y que si hay una cesión de la máxima potestad al monarca, es con pactos y condiciones. En definitiva, priva la concepción de la «lex regia» en su versión de limitación y control de la potestad cedida al monarca².

Las definiciones y caracterizaciones de las Cortes de la Corona de Aragón se centran en el hecho de la reunión del rey con los brazos, por lo que se destaca en aquéllas el sentido de congregación y ayuntamiento. No hay inconveniente, como lo hace explícitamente Belluga³, en considerar que dicha congregación reúne al pueblo, dado que se ha conseguido la presencia de los estamentos constituidos en brazos. Los estamentos son los cuerpos sociales cuyo conjunto integra la comunidad, pero comparecen en forma de brazos, bien entendido que el militar y el eclesiástico lo hacen en su condición de señores de vasallos⁴, es decir, como titulares de jurisdicción en sus respectivas demarcaciones, aunque con un grado, ciertamente discutible, de «representación» de sus vasallos y, más discutible aún, de defensa de los intereses de estos últimos⁵.

dedicados a la Memoria del Profesor L. M. Díez de Salazar Fernández, 2 vols., Bilbao, 1992, I, pp. 385-417.

² La doctrina catalana y aragonesa recogió en el siglo XVII esta orientación. Sobre Acacio de RIPOLL y su concepción de la *lex regia*, véase Víctor FERRO, *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Vic, 1987, p. 28-29, particularmente en las sustanciosas notas 4, 5 y 6. Lo trata también Eva SERRA, «1640: una revolució política. La implicació de les institucions», en *La revolució catalana de 1640*, Eva Serra et alii, Barcelona, 1991, pp. 3-65 (cfr. 19). Sobre Pedro Calixto RAMIREZ y su *Analitycus Tractatus de Lege Regia*, Zaragoza, 1611, se halla en vías de publicación un trabajo de Pablo FERNANDEZ ALBALADEJO que el autor ha tenido la amabilidad de darme a conocer, titulado «*Lex Regia Aragonensium: Monarquía compuesta e identidad de reinos en el reinado de Felipe III*», Encuentro hispano – sueco, Madrid 1997, en el que se extiende sobre este aspecto.

³ Pedro BELLUGA, *Speculum Principum ac Iustitiae*, París, 1530, «*Curia: congregatio populi pro reparatione status pacifici regni et illius utilitatis*» (fol. II r.)

⁴ Tomás MIERES, *Apparatus super constitutionibus curiarum generalium Cathaloniae, per Thomam Mieres in decretis licenciatum et iurisperitum gerundensem editi*, Barcinonae, (Typis et aere Sebastiani à Comellas) Anno 1621, collatio 10^a, cap. 34, n. 9.

⁵ IGLESIA FERREIRÓS, Aquilino, «Cos místico», *Anuario de Estudios medievales*, 25/2, Barcelona, 1995, pp. 683-697. El prof. Iglesia puntualiza la presencia y razón

También es común en las definiciones de las Cortes aludir a la finalidad para la que se convocan. En definitiva, las Cortes se celebran para conseguir una serie de objetivos de interés común para el reino, en el ámbito del gobierno de la comunidad, con la vista puesta en el mantenimiento de la paz social.

De ahí que su función sobrepase ampliamente la que se llama «legislativa». La búsqueda de una exclusiva o predominante función legislativa para las Cortes está muy ceñida a la idea, si no de separación de poderes, sí a la de delimitación entre órganos y quehaceres. Pero de la misma forma que con anterioridad a la consagración de los principios de legalidad e independencia del poder judicial no pueden hacerse distinciones fijas entre los campos de actuación gubernativa y judicial de los órganos supremos de gobierno de los reinos, tampoco resulta oportuno partir de una excesiva propensión a adjudicar a las Cortes medievales y modernas la función exclusiva o preferente de elaboración de leyes.

En el tratamiento de las Cortes, contempladas por la doctrina de la Corona de Aragón como reunión de rey y brazos, se tiende a destacar la faceta de la convocatoria, el lugar y circunstancias de la celebración, ya que se trata de un encuentro, minuciosamente preparado, solemne, en un lugar adecuado y desarrollado con arreglo a una serie de ritos prefijados. Que una vez dadas todas esas condiciones, se aproveche la asamblea para extraer todo tipo de utilidades y conseguir la resolución del mayor número posible de conflictos que afecten a los presentes, resulta una consecuencia lógica e inevitable.

Así pues, el espacio, la circunstancia y la forma de proceder típicas de las Cortes introducen caracteres muy especiales. Todos ellos afectan al procedimiento a seguir y a la naturaleza de los acuerdos y compromisos a los que se llegue. Estos caracteres no son exclusivos de las Cortes de la Corona de Aragón. Por el contrario, desde una perspectiva comparatista europea puede apreciarse, como propone Oriol Oleart en una visión de conjunto,

de ser de los brazos en las Cortes catalanas desde la perspectiva de que (pag. 693) comienzan a identificarse a sí mismos con el «poble» o «nació catalana», si bien habría que distinguir, en opinión de este autor, la utilidad pública real o auténtica de la que favorece más a los brazos, partiendo de que éstos no son «el pueblo», sino tan sólo la parte que «logra estructurarse políticamente en Cortes en defensa de sus privilegios» (p. 695).

que estas asambleas representativas en la Baja Edad Media constituyen «un escenari polític on tenien lloc les trobades o els encontres entre el monarca i els membres dels tres ordres que podien assistir a l'assemblea i tenien el dret i l'obligació de fer-ho».⁶

El buen gobierno, la quietud, la «reformación», la paz social, son fines que no se pueden conseguir ni afrontar de modo coherente si a lo largo de la celebración de los correspondientes encuentros no existe el clima adecuado y el espíritu de concordia necesario, puesto que se trata de llegar a acuerdos de alcance hacia el futuro. Con vistas a conseguir estos objetivos es conveniente y coherente con los fines de las Cortes, solventar los problemas existentes, limar las diferencias entre los presentes y evitar los dissentimientos.

El objetivo final resulta ambicioso: llegar al solio de clausura en condiciones de firmar un gran contrato que ligue a los presentes hasta que, por el mismo procedimiento, se proceda a su revisión. Todo lo que se ha tratado recibe una consagración solemne, por lo que es importante que haya estado precedido del necesario debate.

Las Cortes adquieren así la forma de un magno proceso⁷, en el cual todo el conjunto de pasos que se van dando a lo largo de su desarrollo, tiene un punto de llegada que no es otro que el solio de clausura en el que se consagrarán los logros alcanzados, se leerán los acuerdos a modo de disposiciones vinculantes para todos, juramento mediante, y se partirá con la conciencia de haber constituido una nueva base firme y limpia para la convivencia. A mi modo de ver, basándome en los procesos de Cortes que he tenido ocasión de analizar y en los tratadistas coetáneos, el procedimiento, la práctica, modo o estilo de celebración de Cortes, tiene una meta final: la lectura y el juramento recíproco en el acto solemne último del solio de

⁶ Oriol OLEART, «La terra davant del monarca: una contribució per a una tipologia de l'assemblea estamental catalana», en *Anuario de estudios medievales*, n. 25/2, (1995) pp. 593-615, p. 600-601, con amplia bibliografía en notas 23 y 39.

⁷ FERRO, Víctor, *El dret Públic català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, ed. Eumo, Vic, 1987, p. 219, que considera el «dissentiment» equivalente a un «altercado» o cuestión incidental de las que pueden surgir en un proceso. En este caso el «dissentiment» se plantea «... dins la mena de gran judici que venia a representar la Cort General, el plantejament del qual n'interrompia el progrés». Ferro subraya aquí la idea de «progreso» hacia una meta que no es otra que la sanción y juramento de todo lo actuado en el solio de clausura (ibíd., pp. 235-237).

clausura de los acuerdos generales, las concesiones particulares, el donativo o servicio, así como las sentencias que dan fin a los procesos contenciosos y a las reclamaciones. En definitiva, se trata de llegar a la formulación del nuevo punto de partida, de la nueva situación a la que habrán de atenerse todos los presentes.

2. CARACTERES DE LAS CORTES DE LA CORONA DE ARAGÓN EN LA EDAD MODERNA

En un congreso similar a éste tuve ocasión de presentar una comunicación en la que afronté específicamente la cuestión de la intervención del rey en las Cortes de la Corona de Aragón moderna, a partir del momento del encuentro de éste con los brazos⁸. Se trataba de concretar en qué consiste la presencia e intervención del rey y a través de qué medios materiales y personales se desarrolla, procurando ir más allá del consabido papel simbólico del monarca.

En lo que se refiere a los magistrados y oficiales que rodean al rey en Cortes y cumplen las funciones que le competen, puede afirmarse de forma clara y segura que en los siglos XVI y XVII se mantienen plenamente los órganos y las personas a través de las cuales el rey actúa en las Cortes en su relación con los brazos. Vicecanciller, protonotario, miembros letrados de su Consejo para la Corona de Aragón y letrados de la Audiencia correspondiente a cada reino, tienen presencia e intervención obligada, puesto que son, en definitiva, los magistrados dotados de la jurisdicción real y forman el «scrinio pectoris» del rey. Ello no excluye la intervención de otros secretarios y ministros no directamente ligados al organigrama institucional de la Corona de Aragón como tal, aunque la intervención de éstos, en su caso, tendría que seguir su propio cauce, no siempre el propio de los ministros dotados de jurisdicción.

Si la faceta orgánico-institucional se mantiene básicamente en las formas y pautas medievales, creo posible identificar novedades que afectan a aspectos nucleares de la institución y que marcan nuevas orientaciones, a medida que nos acercamos al siglo XVII y, cuando nos adentramos en él,

⁸ «El Consejo de Aragón y las Cortes catalanas», en *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'història institucional*, Barcelona, 1991, pp. 245-255.

puesto que reflejan puntos de vista diferentes respecto a los sostenidos hasta entonces. Destacaré los siguientes:

1.– Descenso considerable de la frecuencia de celebración de Cortes en el siglo XVII⁹. Ello trae consigo un mayor espacio de actuación para las diputaciones, dado que su papel de provisionales ejecutores de los acuerdos adoptados y de mantenedores de la institución en los intervalos entre Cortes se hace permanente. Como consecuencia de ello, el debate entre rey y brazos se traslada fuera de las Cortes y se produce en gran parte entre el Consejo del rey y la Diputación¹⁰, a la que a fines del siglo XVII se añaden las Juntas de Brazos o Estamentos y, particularmente, las comisiones que éstos nombraban para controlar al consistorio de diputados¹¹.

⁹ Aquilino IGLESIA FERREIROS, *La creación del Derecho. Una historia de la formación de un derecho estatal español*. Barcelona, 1992, II, p. 239, nota 10. Sobre la relación del hecho con la Diputación, ibíd. 241.

¹⁰ Miquel PEREZ LATRE, «Juntes de Braços i Diputació del General (1587-1593): 'Un presidi de cavallers conspirants contra sa magestat'?', *Pedralbes, Revista d'història moderna*, 13-I, 1994, pp. 281-298.

¹¹ Estamos ante una cuestión de capital importancia que cuenta con los estudios suficientes como para merecer, como destaca Ernest Belenguier, un lugar propio en la historiografía («La Monarquía Hispánica desde la perspectiva de Cataluña», en *Idea de España en la Edad Moderna*, Valencia, 1998, pp. 11-35).

En lo que a Valencia se refiere contamos con los trabajos de Vicente Giménez Chornet («La representatividad política en la Valencia foral», en *Estudis*, 18, Valencia, 1993, pp. 7-28) y Emilia Salvador («Un ejemplo de pluralismo institucional en la España moderna. Los estamentos valencianos», en *Homenaje a Antonio de Bethencourt Massieu*, Seminario de Humanidades Agustín Millares Carlo, pp. 347-348) tal como los sitúa Belenguier en el artículo arriba citado. Para Cataluña esta realidad institucional ha sido destacada por Joan Lluís Palos, *Catalunya a l'Imperi dels Austria*, Lleida, 1994, pp. 360-380, y ha precisado sus avatares Miquel Pérez Latre, «Juntes de Braços i Diputació del General (1587-1593): 'Un presidi de cavallers conspirants contra sa magestat'?', *Pedralbes, Revista d'història moderna*, 13-I, 1994, pp. 281-298. Nuria Sales destaca también la dinámica institucional generada por el espaciamiento entre Cortes, en favor de la Diputación hasta mediados del siglo XVII pero favorecedora de otros órganos como los «Tres Comuns» y un nuevo «Brazo militar» («Institucions polítiques catalanes en vigílies de la seva abolicció: una tasca historiogràfica urgent. La reedició de la compilació de constitucions de 1588-1589, la publicació dels processos de Cort de 1585-1705», en *Pedralbes, Revista d'història moderna*, 13-I, 1994, pp. 275-279. Estos trabajos hacen patente la existencia de elementos institucionales vivos e influyentes en los períodos de ausencia de Cortes. La falta de reuniones de los brazos con el rey no sólo reforzaría las diputaciones sino también las Juntas de Brazos. La falta de convocación de Cortes no representa un vacío en la actuación estamental, sino la vía para que los estamentos pudieran tener presencia activa en la vida institucional.

2.— Tendencia a la no finalización de los trámites conducentes a la fijación de los textos normativos antes del solio de clausura, de modo que una función tan importante como ésta se ejerce de hecho, a veces, una vez clausuradas las Cortes y en otros escenarios. Así ocurrió en 1585 y 1599 en Cataluña, en 1626 en Aragón y en 1646 en Valencia¹².

3.— Acentuación de la importancia que se da a la función y mecanismos de fijación de los textos normativos y aumento de la importancia de la labor de redacción y recopilación de las normas y de su publicación y notificación por medios tipográficos¹³.

4.— Acentuación de la importancia de la recaudación del servicio o auxilio económico al monarca, en el siglo XVII de forma muy clara, fuertemente condicionado por los problemas bélicos crecientes.

5.— Aumento de la utilización de las Cortes para plantear pretensiones y cuestiones de interés particular, ya sea de alguno de los brazos o de miembros individuales de los mismos, con franca tendencia a llevar una parte de la actividad de las Cortes al ámbito de la dispensación del privilegio y la gracia¹⁴.

¹² Para las Cortes catalanas de 1585 y 1599, Ernest Belenguer Cebriá, «Un balance de las relaciones entre la Corte y el País: Los greuges de 1599 en Cataluña», en *Estudis*, 13, Valencia, 1988. Me centro en este aspecto en «La disputa en torno a la jurisdicción real en Cataluña (1585-1640): de la acumulación de la tensión a la explosión bélica», en *Pedralbes, Revista d'Historia Moderna*, 15 (1995) pp. 33-93. En las Cortes aragonesas de 1626 quedaron pendientes de «adaptación» los fueros 11, 16, 20 y 24 (Archivo de la Corona de Aragón, Consejo de Aragón, leg. 1359, doc. 3/6, consulta de 17 de noviembre de 1626). Para las Cortes valencianas de 1645, un capítulo, el 7, del libro de Lluís Guàrdia Marín, *Cortes del reinado de Felipe IV. II. Cortes valencianas de 1645*, Valencia, 1984, trata precisamente de la posposición de la fijación de los fueros respecto al solio de clausura. También lo trato en *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón*, Zaragoza, 1994, p. 191-192.

¹³ El mismo Cristóbal Crespi lo denunciaba en sus *Observationes*, I, n.º 99 y ss. *Observationes illustratae decisionibus Sacri Supremi Aragonum Consilii Sanctae Cruciatiae et Regiae Audientiae Valentiae*, Lyo, 1677.

¹⁴ Como destacaba Crespi en el documento que incluimos como apéndice, las Cortes tenían como objeto el tratamiento de los negocios públicos y no deberían «embaraçarçe con tanta multiplicación en los particulares». También Mateu Sanz ponía el acento en su *Tratado de la celebración de Cortes generales del reino de Valencia*, pag. 227, en que se debería evitar plantear cuestiones particulares como si fueran de interés común. Jesús Lalinde incidía también en estos hechos para las Cortes aragonesas del siglo XVII en «Vida judicial y administrativa del Aragón barroco», *Anuario de Historia del Derecho español*, 51 (1981) pp. 420-521.

6.- Acentuación del papel del rey como máximo titular de la jurisdicción, lo que se refleja en su capacidad de decretación de las peticiones. Es objeto específico del presente trabajo el desarrollo de esta faceta.

Naturalmente, estas características no se dan de forma aislada, sino que son consecuencia de los factores que influyen en los acontecimientos políticos de fines del siglo XVI y primera mitad del XVII. En la medida de que se trata de un período de crisis ascendente en la relación de la Monarquía con los reinos de la Corona de Aragón, las Cortes no dejarán de reflejar los efectos de esta crisis. Una parte importante de las polémicas y disputas en que dicho fenómeno se manifiesta tienen que ver con las Cortes. Más concretamente, el debate se centrará en el que siempre termina siendo el punto de disenso: quién es el titular de la capacidad normativa y cómo ha de ejercerla¹⁵.

3. LA CONCEPCIÓN JURISDICCIONAL DE LAS CORTES A TRAVÉS DE CRESPI Y MATEU SANZ

Llegados a este punto se imponen algunas reflexiones, a modo de conclusión provisional:

1. El núcleo del debate se desarrolla en torno a la jurisdicción¹⁶.

2. Se trata de un debate en el que por su objeto y por las circunstancias en que se desarrolla, no se puede separar el conflicto que rodea a las Cortes del que tiene lugar en otros asuntos en los que, directa o indirectamente, se ponga en cuestión la autoridad regia. Y ello debido a que, enlazando con los párrafos iniciales de esta exposición, las Cortes no son más que una situación o circunstancia especial de encuentro del rey con los súbditos, en la que éstos plantean las cuestiones necesitadas en su opinión de solución¹⁷.

¹⁵ Para el planteamiento general véase A. IGLESIA, *La creación ...*, II, p. 235 y ss. El detenido análisis de un caso concreto en el estudio de Jaume RIBALTA, «De natura *Deputationis Generalis Cathaloniae*. Una aproximación a través de la literatura polemista del seiscientos: Las alegaciones jurídicas sobre el pleito de las insaculaciones de la Diputación del General de Cataluña (1632)», en *Historia, Instituciones, Documentos*, 20 (1993), pp. 403-471.

¹⁶ Propongo y desarrollo este planteamiento en «La disputa» (cit. nota 12).

¹⁷ Véanse, por ejemplo, las larguísimas listas de temas presentados en los años anteriores a las cortes de 1599 que describo en «La disputa ...» (nota 12).

3. También tendrá o podrá tener su reflejo en el tratamiento doctrinal de la cuestión. Apenas se habían calmado los aires de la guerra de Cataluña de 1640, se puede constatar que dos autores valencianos, Cristóbal Crespí de Valldaura y Lorenzo Mateu Sanz, escriben y tratan la materia de Cortes en una línea de similitud de planteamientos. El primero dentro de sus *Observaciones*. El segundo en forma de tratado específico sobre el «modo de celebrar Cortes» (citados en notas 13 y 14 respectivamente).

3.1. TRATAMIENTO DOCTRINAL DE LA CUESTIÓN POR CRISTÓBAL CRESPI Y LORENZO MATEU SANZ

Es preciso destacar el hecho de que se trata de personas que intervinieron personalmente en los hechos sobre los que escriben. Es decir, no se trata de mera teoría o especulación doctrinal. A mi modo de ver es éste un dato de extraordinario valor, puesto que significa que la exposición se hace de forma ajustada a la práctica real jurídica y política.

Cristóbal Crespí de Valldaura, nacido a principios de siglo en San Mateo, ingresa en la Audiencia de Valencia en 1631 como abogado fiscal y en 1642, después de ocupar diversas plazas en el máximo tribunal valenciano, accede al Consejo de Aragón¹⁸. Así pues, éste era el puesto que ocupaba cuando pasó a intervenir, tan activamente, en las Cortes de Valencia de 1645, como miembro casi permanente de su Junta de Materias, en el papel de interlocutor entre rey y brazos, pero también como consultor regio en el momento de responder a las cuestiones planteadas por aquéllos y «decretar» sobre las mismas¹⁹. Cuando unos años más tarde, desde su puesto de vicescanciller del Consejo de Aragón (desde 1652), redacte sus *Observaciones* siendo coherente con su visión y con la práctica desarrollada, no po-

¹⁸ Puede verse el detalle de los nombramientos en mi libro sobre el Consejo de Aragón (cit. nota 12) p. 612.

¹⁹ Vid. Ap. Documental. El tratamiento detallado de la intervención de Crespí en estas Cortes puede seguirse a través del libro de Lluís Guàrdia Marín, *Cortes del reinado de Felipe IV ...* (cit. nota 12) pp. 56-57; 75; 88; 102; 103; 135; 155; 191. En definitiva, Guàrdia confirma no sólo la presencia sobresaliente de Crespí sino, me atrevería a decir, el carácter determinante de la misma.

drá dejar de reflejarlas en los capítulos más significativos, como son las *observationes* I y XV²⁰.

Lorenzo Mateu Sanz contaba también con una larga carrera en la magistratura, en cuyas más altas instancias se mantuvo durante mucho tiempo, cuando escribió su monografía sobre el modo de celebrar Cortes. Mateu fue magistrado de la Audiencia de Valencia desde 1647 a 1659. Hasta 1668, en que pasó al Consejo de Indias, fue Alcalde de Casa y Corte. Al Consejo de Aragón accedió en 1671, por lo que era regente del mismo cuando publicó su tratado sobre las Cortes (1677). Falleció tres años después²¹. Cabe preguntarse sobre el motivo de la iniciativa para la publicación de esta obra. Mateu lo formula en alguna medida al proclamar la conveniencia de que se convocara a los estamentos valencianos como se había hecho con los aragoneses. Su intención era exponer el procedimiento que habría de aplicarse al efecto²².

3.2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSA Y VOLUNTARIA EN CORTES

De las referencias biográficas aportadas se deduce que no es exagerado considerar a Crespi y a Mateu Sanz como elementos destacados no sólo

²⁰ CRESPI, Cristóbal, *Observationes illustratae decisionibus Sacri Supremi Aragonum Consilii Sanctae Cruciatæ et Regiæ Audientiae Valentiae*, Lyon, 1677. *Observatio* I. *De justa legum nostrarum observantia et interpretatione; et recto earum contraventionis examine*; XV. *De potestate et facultate exercendi jurisdictionem extra regnum vel provinciam*.

²¹ Sobre Mateu Sanz véase Francisco TOMAS y VALIENTE, «Teoría y práctica de la tortura judicial en las obras de Lorenzo Matheu Sanz (1618-1680)», *AHDE*, 41 (1971) pp. 439-485. El detalle de los nombramientos habidos a lo largo de su carrera en mi libro sobre el Consejo de Aragón (cit. nota 12) pp. 617-618.

²² «El fin con el que tomo la pluma es que se tenga a mano lo que en muchos libros no ha de ser fácil de hallar», dice Mateu, después de haber hecho un recorrido sobre la bibliografía existente, en la que cita la obra de Belluga, Blancas, Martel, Zarrovira, Peguera y Berart. (Lorenzo MATHEU SANZ, *Tratado de la celebración de Cortes generales del reino de Valencia*, Madrid, 1677, p. 15). En la dedicatoria, fechada en Barcelona el 17 de junio de 1677 y dirigida a D. Juan de Austria, alude Mateu a las Cortes que se están celebrando en Aragón y pide lo mismo para Valencia, en cuyo caso tendrían los valencianos «... recopiladas las noticias de que se necesita».

de la magistratura valenciana, sino también de la de superior instancia en el corazón de la Monarquía. Por ello, que el primero se pronuncie de modo tan abierto y favorable sobre la función y razón de ser de las Cortes y que el segundo escriba un detallado manual sobre su procedimiento, nos lleva inevitablemente a pensar que tal vez estaban en la disposición de querer recuperar el funcionamiento más normalizado de la institución. Cabe preguntarse en qué línea se sitúan y si aportan algo en relación a la doctrina y formas anteriores.

A mi modo de ver, hay elementos más que suficientes para pronunciarse afirmativamente sobre esta cuestión. El que permite hacerlo más definitivamente es el de la acentuación de la visión procesal de las Cortes en cuanto a su funcionamiento y la concepción jurisdiccional en cuanto su razón de ser y eje estructural. Lo que caracteriza a estos dos autores es la intensidad con que insisten en la decisión final del monarca como acto de perfección de los acuerdos, lo que sitúa su tratamiento en gran medida en el terreno «curial», no de la «cort general» sino de la corte regia, es decir, en el círculo de asesores y ministros reales que consultan al rey cuando éste «decreta» sobre lo que los brazos «suplican».

Crespí formula una de las conclusiones de la «observatio» XV en estos términos: en las Cortes se ejerce la jurisdicción voluntaria y la contenciosa («quia in curiis non solum exercetur iurisdictio voluntaria sed contentiosa»). En la primera se procede a modo de juicio, lo que fundamenta Crespí en el hecho de que el procedimiento de citación, convocatoria con cartas para los legitimados a intervenir, la asignación de tiempo y lugar y la acusación de contumacia a los ausentes, se hacen *ad imitationem et quasi per iudicii tramites*. En una parte de ellos, los que corresponderían a la jurisdicción voluntaria, se tratan todo tipo de negocios y se discuten entre los brazos y entre éstos y el rey, hasta que se llega al solemne acto que, *juxta modum prolationis sententiae*, pone fin a las Cortes, mediante la confluencia, confirmación y perfeccionamiento a través de ese acto, por simultáneo consenso de todos los presentes, de lo que se había tratado

²³ «Quia in curiis non solum exercetur iurisdictio voluntaria sed contentiosa. Nam in primis in eis proceditur a modum iudicii, et ita citantur sive convocantur cum litteris, qui debent in illis intervenire, assignato tempore et loco. Deinde accusantur contumaciae absentium. Habilitantur personae. Tractantur negotia non omnibus horis, sed

separadamente²³. Así pues, se sigue un procedimiento análogo al judicial, con la particularidad, como es propio de la jurisdicción voluntaria, de que las partes no están enfrentadas, sino interesadas en llegar a la puesta en común de cuestiones que requieren solución de cara al futuro.

Es cierto que hay un tratamiento de los asuntos que permite a todos los interesados hacer sus formulaciones hasta llegar al máximo nivel de acuerdo, pero no deja de darse también el pronunciamiento por parte del rey, ya sea como resolución respecto a las cuestiones tratadas en cada caso (decreto), ya en el sentido de autorización general al conjunto presentado junto con su compromiso de acatarlo.

Desde esta misma consideración procesal se contempla el ejercicio de la jurisdicción contenciosa, ya sea ejercida por el rey mismo o por jueces especiales (jueces de «greuges» en Cataluña y Valencia; el justicia en las Cortes aragonesas), pero orientada en definitiva al pronunciamiento de una sentencia, en el sentido procesal del término, que resuelva la cuestión reclamada.

Se entiende que la existencia de reclamaciones generales (contrafuegos) o singulares (las planteadas por particulares contra actuaciones de ministros u oficiales del rey), así como ciertos conflictos o pleitos entre los asistentes, deben ser resueltos para que los trámites a seguir se desenvuelvan por vía pacífica y constructiva. Podría decirse que mediante la jurisdicción contenciosa se eliminan los obstáculos que harían más difícil el correcto funcionamiento de la voluntaria.

Estos autores, como vengo diciendo, insisten en el aspecto jurisdiccional y procesal en su interpretación de las Cortes y lo acentúan constantemente, pero no significa ello que sean plenamente originales al hacerlo. Todos los tratados de Cortes tienen como fin explicar el procedimiento a seguir para conseguir unos fines determinados. Cuando se trata sobre estos últimos no siempre se trae a colación la formulación de normas, es decir la función normativa en abstracto, y si se hace es generalmente en función de

illis, quae in quolibet Brachio ad ea expedienda taxantur, et designantur. Et tandem rege nostro, et regno simul concurrentibus, solemniter celebratur solium, quod fere juxta modum prolacionis sententiae finem Curiis imponit, et simultaneo consensu omnia separatim tractata et dispersa coagulat, confirmat et perficit, et in omnibus fere ad imitationem et quasi per judicii tramites proceditur». (*Observationes ...*, I, p. 202, nº 186).

los objetivos a lograr. Prevalece la idea, en todo caso, del carácter público y común de los negocios y es de esa condición pública y común de la que se desprende la conveniencia de resolverlos y encaminarlos con previsión de futuro y con presencia de los afectados.

Los tratadistas sobre Cortes de la Corona de Aragón ofrecen una línea de coherencia bastante continua a este respecto. Como he indicado arriba, todos insisten en el hecho de la «congregación» de rey y brazos. Callís pone la «reformación de la tierra» como la meta a la que los reunidos, representantes del Principado, deben llegar. Doscientos años más tarde, Peguera, al decir de Oriol Oleart adaptando la definición de Callís²⁴, especifica que la «congregación» convocada por el rey, debe disponer sobre «lo estat y reformacio de la terra» y «fer y establir en ella lleys necessaries y convenients a la custodia, govern y quietut de dita Provincia». En esta tradición y estilo se sitúa la definición de Crespi, ya muy avanzado el siglo XVII²⁵.

Probablemente una de las definiciones más completas fuera la que Pedro Belluga aportó en las primeras rúbricas de su *Speculum Principum*: «congregatio populi pro reparatione status pacifici regni et illius utilitatis». Aquí la «congregación del pueblo» tiene por objeto la reparación del estado pacífico del reino y su utilidad, pero también la conservación de la paz entre particulares. Se trata de que sirva para enmendar errores y mejorar el estado de la provincia, pero también para decidir controversias, repararlas y corregirlas²⁶. Nuevamente volverá Belluga sobre la cuestión para pro-

²⁴ Oriol OLEART, «La terra davant del monarca: una contribució per a una tipologia de l'assemblea estamental catalana», en *Anuario de estudios medievales*, n. 25/2, (1995) pp. 593-615, p. 600 n. 30. También MIERES alude al buen estado y reforma de la tierra —...tractando de bono statu et reformatione terrae— como fin de la Corte (*Apparatus* ..., collat. 7 cap. I, nº 1, Reina Leonor, Cortes de Tortosa).

²⁵ CRESPI, *Curiae sive comitia apud nos appellantur illae congregationes, quae a rege nostro convocantur, ut universum regnum, et eius status, quae Brachia vocamus, scilicet Ecclesiasticum, Militare et Regale repraesentent et simul cum ipso Rege in his, quorum causa a Rege vocantur et quae a sua Regia Majestate proponuntur deliberent et statuunt, prout causa publica Regi et regni eorum utilitas expostulant* (*Observationes* ..., I, p. 202, n. 178). El tratado sobre las Cortes desde la perspectiva del reino de Cerdeña escrito por Joan DEXART (*Capitula sive Acta Curiarum Regni Sardiniae*..., Cagliari, 1645) recurre también a la definición tópica: *Curia est congregatio populi facta in certo et communi loco a Principe* (15,12 en la edición de 1725)

²⁶ Pedro BELLUGA, *Speculum principum ac iustitiae*..., Paris, 1530, fol. II r.

nunciarse más sintéticamente: las Cortes las convoca el rey para «... reparatio iustitiae, pacis compositio, provintiae reparatio, delictorum pugnatio, officialium creatio».

Como vemos, ninguna de las metas aquí relacionadas (administración de justicia, castigo de delitos, nombramiento de oficiales) es ajena a la actividad ordinaria y cotidiana del monarca, puesto que se trata de las mismas que le ocupan habitualmente. La diferencia está en que para el ejercicio de las funciones de gobierno y de justicia citadas, si están unidos los brazos con el rey en Cortes, se cuenta con la presencia, debidamente preparada y bajo el cumplimiento de una compleja serie de ritos, de todo el pueblo con el rey como «cuerpo místico», conforme a las tesis organicistas vigentes en la época²⁷.

Aunque no puede decirse que Belluga fundamente su construcción en la jurisdicción y su ejercicio, no pierde de vista que, en definitiva, «... actus legis condendae est voluntariae jurisdictionis, quia per populum volentem conditur vel principem». De este modo, Belluga pone el acento en la voluntariedad que anima a quien tiene la iniciativa para la creación del derecho: el pueblo o el príncipe.

El pueblo ejerce esa iniciativa al plantear las cuestiones sobre las que cree oportuno o necesario que se trate y decida. Dentro ya de Cortes, ésta es una manera de iniciar el procedimiento de la jurisdicción voluntaria idéntico al que se aplica fuera de Cortes en la vía ordinaria, es decir, a iniciativa de parte.

Es cierto que cuando se trata de Cortes precede la convocatoria regia y que ésta aparece como potestad exclusiva del príncipe. Mieres había insistido en que «celebrare curias generales est una de praecipuis regaliis et praeerogativis principis»²⁸, en lo que coincide Belluga al afirmar éste que *solus princeps curiam congregat*²⁹. Si bien en los siglos XVI y XVII el monarca no estaba supeditado a una determinada frecuencia en la convocatoria, también lo es que, en la práctica, habitualmente era la demanda y pe-

²⁷ Véase Aquilino IGLESIA, «Cos mistic ...», [cit. nota 5].

²⁸ *Apparatus*, collat. 7, cap. 1, n. 1. También, en la doctrina catalana, Callís, Marquilles, Peguera y Ripoll (vid. FERRO, *El Dret Públic Català ...*, p. 189). Ripoll sitúa esta potestad regia como la cuarta de las regalías que analiza en su tratado: «regalia convocandi curias» (*Regaliarum tractatus*, Barcelona, 1644, pp. 20-25).

²⁹ *Speculum Principum*, (cit. nota 3) fol. II r.

tición de los estamentos la que precedía, en su caso, a la celebración, lo que permitirá a Fontanella matizar que el rey convoca las Cortes «ad postulationem provinciae»³⁰.

En cualquier caso, en lo que a la iniciativa y «voluntariedad» se refiere, creo que debe destacarse, lo que tal vez no suele hacerse suficientemente, que, en la Edad Moderna de forma clara, los brazos son los que proponen cuáles pueden ser las cuestiones a tratar. De este modo, se concentra en aquéllos un poder de iniciativa nada despreciable, puesto que son los que conocen mejor que nadie los asuntos sobre los que se debe decidir para conseguir los fines de paz social, equilibrio, mejora y reforma³¹. Lo expresa muy bien Mateu Sanz al insistir en que «*los curiales*» tienen la obligación de «*llegar a las Cortes noticiosos de las cosas que en sus patrias necesitan de remedio*». La prueba de que esa gran capacidad de fijación de lo que podríamos llamar el orden de materias a tratar está en manos de los brazos, es que el rey acostumbraba a intentar enterarse por medios indirectos de su contenido³².

También esta cuestión está en consonancia con los moldes habituales de la actuación de los poderes públicos. Desde una perspectiva, una vez más, procesal, es dominante la prevalencia del principio acusatorio, es decir, la predominante tendencia a que tenga que ser la iniciativa de parte la que ponga en acción a los órganos jurisdiccionales.

La concepción procesalista y jurisdiccional de las Cortes aparecerá formulada con plena claridad por Lorenzo Mateu Sanz. Por una parte Mateu se sitúa en la línea tradicional de exponer sistemáticamente las fases del procedimiento. Pero puede observarse una postura propia en los capítulos que dedica a la promulgación de las normas, precisamente por la insistencia con que formula «... *el principio indubitado que la fuerza de la ley nace de la autoridad real, que se halla en el decreto, no en la súplica*»³³.

El procedimiento es el propio de la jurisdicción voluntaria, es decir,

³⁰ Juan Pedro FONTANELLA, *De pactis nuptialibus sive capitulis matrimonialibus tractatus*, Barcelona, 1612, Cláusula III, glosa III, n. 67 (fol. 27 r.)

³¹ *Tratado de la celebración de Cortes...*, 220.

³² Jon ARRIETA, «El Consejo de Aragón y las Cortes catalanas», en *Les Corts a Catalunya*. Actes del Congrés d'història institucional, Barcelona, 1991, pp. 245-255, p. 250, n. 26.

³³ *Tratado de la celebración ...*, p. 227.

petición (súplica) y decreto. La primera lleva consigo, como hemos indicado anteriormente, una considerable carga de «voluntariedad» y ofrece un amplio campo a la iniciativa de los brazos que procederán a «proponer» al monarca «*las cosas que en sus patrias necesitan de remedio*». Aquí reside, a mi modo de ver, una de las grandes peculiaridades de las Cortes. En lugar de un peticionario individual actúa en este caso uno colectivo, compuesto por los tres brazos que han de, como dice Mateu, «conformarse», es decir, ponerse de acuerdo, al formular su petición.

El acuerdo y coordinación entre los brazos, la citada «conformación», se inscribe también en los mecanismos propios de la jurisdicción voluntaria, pues en ella se procura la no lesión de intereses de terceros que puedan convertir la cuestión en contenciosa³⁴. El acuerdo entre los brazos respecto a la petición formulada garantiza que no existen intereses contrapuestos entre los estamentos y que, en consecuencia, la aprobación de lo planteado tendrá aplicabilidad y eficacia reales en el futuro. Mateu especifica que si el acuerdo entre los tres brazos no se produce, lo que uno o dos de ellos pidan y el rey conceda sólo obliga a los peticionarios y queda no como fuero sino como acto o capítulo de corte. Pero aún en estos casos es necesario que en el acto de clausura lo haga constar el disidente, puesto que ... *si se promulgan en el Solio y el que no consintió calla y lo dexa passar sin contradezirlo o protestarlo, consigue fuerza de fuero y obliga a todos, como en otra parte prové*³⁵.

La otra gran peculiaridad de las Cortes en el ejercicio de la jurisdicción voluntaria es que el contenido de lo solicitado, si se aprueba, deviene vinculante para todos. La acentuación del papel del rey como autoridad que concede lo solicitado, no excluye que se llegue a ese punto tras una serie ritualizada de trámites orientados a llegar al máximo grado de consenso. De ahí que Mateu conceda gran espacio y atención al capítulo de los tratadores y su función y al papel positivo que cumplen los debates, réplicas, contrarréplicas y «perseverancias» de rey y brazos, todo ello como el sutil juego que debe concluir, a ser posible, en la admisión final y juramento solemne por el monarca de lo propuesto por los brazos. En este sentido, re-

³⁴ A. M. HESPANHA, «Justiça e administração entre o Antigo Regime e a Revolução», en *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Milán, 1990, I, pp. 135-204.

³⁵ *Tratado de la celebración de Cortes ...*, p. 226-227.

sulta muy significativo en qué medida distingue Crespí las peticiones conjuntas y consensuadas de los tres brazos, de las que sólo proceden de alguno de ellos³⁶.

En las peticiones y memoriales por las que los particulares dan inicio a la acción de la jurisdicción voluntaria ordinaria, cuando solicitan un oficio, un título, una licencia ... no se suele ofrecer la posibilidad de discutir y debatir con los ministros regios la concesión. Sin embargo, cuando se trata de las peticiones colectivas que plantean los estamentos, la importancia del solicitante y la solemnidad de la ocasión justifican que se llegue al máximo nivel de acuerdo por medio de una intensa intercomunicación entre los brazos y entre éstos y el rey. Pero la asimilación procedimental entre la propia de la jurisdicción voluntaria ordinaria y el trámite que reciben los actos de Cortes es válida, y Mateu la lleva a sus últimas consecuencias. Efectivamente, tras exponer el conjunto de trámites que conducen al acuerdo entre los brazos y al debate, en su caso, con el rey, es decir, con los ministros del rey dotados de jurisdicción, Mateu no prescinde de introducir un matiz harto significativo: «... *si su Majestad lo decreta, quedan hechos fueros*». Se supone, en el caso de normas de contenido general propuestas

³⁶ Extraigo del documento reproducido como apéndice documental los siguientes fragmentos ilustrativos de esta cuestión:

3. «...no havia de ser por capitulo de corte conque no se tuviere libre mano en la revocacion,

4. ... Pero ni es possible ajustarlo en el decreto de un capitulo de corte ni conviniente. Porque como es a instancia de solo un braço han de pretender los demas que no les comprehende

7. ... al pie destes actos de corte es bien que solo se otorguen los estancos particulares que proponen y no con generalidad, porque siendo sin particularizarse se puede encontrar con algunos drechos reales o cosas prohibidas por Vuestra Magestad y es bien evitar este daño con la noticia individual de lo que se concede en quanto sea possible.

8. ... tiene dificultad innovar de lo que se ha acostumbrado, maiormente a instancia de un braço solo pues con los vassallos de los demas no se observaria lo mismo, y assi parece que se les podria responder que no conviene hacer novedad en ello por acto de corte pues no estan conformes los braços sino que guarde lo acostumbrado y los fueros de las execuciones se hagan al menor gasto del executado que sea possible.

12. ... Esto no es possible decretarlo a instancia de solo un braço pues en la diputacion tienen igual interes los tres, y esto mismo milita en todos los capitulos que piden que vengan algunas cosas a cargo de la Generalidad».

por acuerdo de los tres brazos y debidamente consensuadas, que así será, pero Mateu introduce siempre el condicional de la autoridad regia previo a la promulgación de la norma en el solio de clausura. De este modo, al igual que el resto de la doctrina parlamentaria de la Corona de Aragón, Mateu se centra en el solio de clausura. Será en ese momento cuando «*ofrecen los brazos el donativo o servicio extraordinario con condición que se les concedan los fueros ajustados. Acéptalo Su Majestad y ésto es lo que llamamos oferta y aceptación*»³⁷.

3.3. ¿HACIA UNA RECUPERACIÓN DE LAS CORTES TRADICIONALES?

La promulgación en el solio de clausura de las normas acordadas y el pago del servicio refuerzan el carácter vinculante para las partes de lo aprobado. Aunque afectada por un cierto sabor rescriptal, la postura de Mateu, al igual que la de Crespí, se inscribe en la tradición pactista y contractualista. Mateu afirma categóricamente que «*los fueros de Aragón y Valencia, así como las constituciones de Cataluña, son leyes paccionadas y pasaron a ser contrato y tienen toda su fuerza por haberse establecido en Cortes con recíproca obligación de rey y reino; de que resulta quedar irrevocables si no es que el Reino junto en Cortes consienta en la revocación como principal contrayente*». Es más, Mateu pone fecha al inicio institucional del régimen pactista, en 1247 para Aragón (Cortes de Huesca en que se aprobaron los Fueros de Aragón) y 1283 para Cataluña (Cortes de Barcelona)³⁸.

Nuevamente puede merecer detenerse a considerar el significado de estas afirmaciones y planteamientos de Mateu, publicados en 1677. Sin duda pesan en él todos los acontecimientos de que había sido testigo y protagonista³⁹. Posiblemente también influyan las orientaciones de Crespí, al que Mateu da tratamiento de maestro. Crespí tuvo ocasión de reflejar sus concepciones en unas Cortes determinadas, las valencianas de 1645-1646,

³⁷ *Tratado ...*, p. 220.

³⁸ *ibíd.*, p. 215.

³⁹ L. GUÍA, *Cortes del reinado de Felipe IV ...*, p. 13.

en el amplio dictamen en el que se pronunció sobre la respuesta o decretación real que cabía dar a los fueros y capítulos de corte presentados por los brazos⁴⁰, cuyo interés en relación al objeto del presente trabajo me ha llevado a reproducirlo, parcialmente, como apéndice documental. En el punto primero se contiene el principio general que el autor quiere destacar especialmente:

«En los fueros y en los capitulos de los braços haze el reyno diferentes intercessiones por cosas particulares. Algunas es forçosso que vengan assi como quando se propone que se dispense alguna disposicion de los fueros o capitulos de corte. En estas es justo que la concession se ponga en el decreto porque es necessario para su execucion. Pero las demas que vienen a ser voluntarias parece que no han de tener alli la resolucion, assi porque no seria conveniente multiplicar exemplares de que las materias de gracia se encaminan por este medio, como porque no es bien que el Reyno se persuada que sus intercesiones son las que granjean las gracias, sino el merito y servicio de cada uno que es lo que haze lugar en la justificacion y grandeza de Vuestra Magestad en ellas y con este conocimiento traten en las cortes de proponer i los negocios publicos, y no de embaraçarse con tanta multiplicacion en los particulares»⁴¹.

⁴⁰ El tratamiento detallado de estas Cortes, lógicamente, en el libro de Lluís Guàrdia citado, dedicado plenamente a aquéllas. Guàrdia tiene muy presente este dictamen, al que se refiere en p. 102. Para este autor la presencia e intervención de Crespi fue de gran importancia e influencia en el desarrollo de los acontecimientos. Sin duda fue el ministro real en torno al cual giró el procedimiento. Se encargó de las prórrogas (Guàrdia, *Cortes ...*, p. 56) y fue el centro de la Junta de Materias (ibíd. 75, Arrieta, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón*, pp. 188-191) y quien estuvo en continua relación, aunque bastante conflictiva, con los tratadores (Arrieta, ibíd., p. 188, nota 32). Independientemente de si la posición del rey salió reforzada o no de estas Cortes y de si la intervención de Crespi fue más o menos determinante (Guàrdia se inclina por una respuesta claramente afirmativa a ambas cuestiones) lo cierto es que tanto él como Mateu, contribuyeron a impulsar la visión «jurisdiccional» de las Cortes, según la cual las cuestiones tratadas deben plantearse al rey a modo de suplicación a la que éste responde, consejo mediante, con su «decreto».

⁴¹ Algunas de las ideas que Crespi refleja en su dictamen:

1. Negación a las villas que lo piden del tercio diezmo y otros derechos patrimoniales.
3. Negación a las villas que tienen castillos de homenaje de la gestión de los mismos. En todo caso, por tiempo limitado y no por capítulo de corte, puesto que ello limitaría la posibilidad de revocación de lo concedido.

La obra y opiniones de Crespí y Mateu forman un conjunto sólido, que representa, a mi modo de ver, la síntesis entre la concepción abiertamente pactista sobre la creación del derecho, que subraya el acuerdo y consenso entre rey y brazos sin destacar explícitamente la superioridad de ninguno de los dos, y la visión contraria, que propugna la potestad normativa exclusiva y unilateral del príncipe.

El planteamiento de Mateu, ya tan avanzado el siglo XVII, es pactista y contractualista, pero pone especial acento en el acto de la decretación por el rey. La experiencia acumulada a lo largo de la compleja y vacilante historia de las Cortes de la Corona de Aragón durante el siglo influye de seguro en estos autores, que habían vivido en los años veinte y treinta la polémica con los juristas que pretendían llevar las tesis pactistas al terreno de la relación plenamente horizontal, sin cortapisas del monarca⁴². No hay más que ver la forma como Jerónimo Blancas trata, a fines del siglo XVI, la cuestión de la decretación y el solio de clausura y las diferencias, aparentemente de mero matiz pero sustanciales si se lee detenidamente, que pueden apreciarse en relación al tratamiento de Mateu casi cien años más tarde. Para Blancas, el solio es el último acto de las Cortes «*donde solemnemente se autoriza y decreta lo acordado*», de modo que aquel se define como el «*ajuntamiento solemne que el Rey y la Corte hazen para autorizar con público y común decreto lo que en concordia de todos se ha resuelto y concluydo en las Cortes*»⁴³. Jerónimo Martel subraya también el acuerdo concordado de todos como caracte-

5. Negación de exclusión del embargo de instrumentos y animales de labranza. Crespí pone por delante de este derecho la viabilidad de las ejecuciones de los títulos crediticios.

6. A favor de la reducción del número de vecinos necesarios para celebrar asambleas.

10. Limitaciones en la confirmación de privilegios.

⁴² Véase Joan Lluís PALOS, *Els juristes i la defensa de les Constitucions. Joan Pere Fontanella (1575-1649)*, Vic, 1997, pp. 85 y ss. J. ARRIETA, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994, p. 181.

⁴³ Jerónimo de BLANCAS, *Modo de proceder en Cortes de Aragón*, Zaragoza, 1641, (editado por Fco. Andrés de Uztarroz con prólogo del autor, Blancas, fechado el 20 de julio de 1585) fol. 94 r. Blancas define el solio en los siguientes términos: «Ajuntamiento solemne que el Rey y la Corte hazen para autorizar con público y común decreto lo que en concordia de todos se ha resuelto y concluydo en las Cortes» (ibíd., fol. 94 v.).

rística de las Cortes aragonesas. El solio tiene como fin *solemnizar todo lo hecho por el Rey y los brazos*⁴⁴.

Así pues, Blancas está más alejado de la perspectiva jurisdiccional, puesto que afirma que el «decreto» es público y común, en lugar de ser potestad del titular de la jurisdicción, como especifica Mateu. Podrá pensarse que ello es una peculiaridad del ordenamiento aragonés, en el que se sitúa Blancas. La prueba de que Mateu sostiene la posición contraria es que para él,

«... en Aragón hace lo mismo Su Majestad, (decretar lo que se le suplica) pero como después de dado el decreto se reglan en forma de precepto común, no queda vestigio de la diferencia y se entra diciendo 'De voluntad de la Corte estatuímos'. Síguese de esto que como a su Majestad se le proponen formalmente en la suplica la ley o fuero que los brazos desean y da su decreto en forma judicial señalado por el Vicecanciller, éste es el que le da fuerza de ley, tanto en aquello que niega como en aquello que concede»⁴⁵.

Nótese el interés de Mateu en destruir la orientación pactista igualitaria aragonesa, a la que opone el poder resolutorio del monarca «*que da su decreto en forma judicial*». Pues bien, el decreto judicial es precisamente el acto final de la jurisdicción voluntaria típica, por la que resuelve el magistrado dotado de jurisdicción la petición planteada, como detalladamente describe el propio Mateu en su otro tratado sobre el régimen institucional valenciano⁴⁶.

De todos modos, creo que sería arriesgado afirmar que, en una postura contraria a la de Mateu, haya autores que pretendan negar al rey la potestad resolutoria final en el proceso de fijación y promulgación de la norma. Dentro ya del siglo XVII, un autor como Fontanella, señalado por Crespi como uno de los mayores y más peligrosos defensores de las teorías

⁴⁴ Jerónimo MARTEL, *Forma de celebrar Cortes en Aragón*, Publicado por Juan Fco. Andrés de Uztarroz «con algunas notas», Zaragoza, 1641 (dedicatoria de Martel de 1601), fol. 103 r.

⁴⁵ MATEU, Tratado ..., 228.

⁴⁶ Lorenzo MATEU SANZ, *Tractatus de Regimine Regni Valentiae*, Lyon, 1704, p. 508, n. 5-6. C. CRESPI, *Observationes*, I, p. 19 y ss.

as que ponían en tela de juicio el poder regio⁴⁷, admite que las constituciones catalanas adquieren fuerza legal «regio assensu et decreto»⁴⁸.

Como señalaba más arriba, los puntos de disensión y debate van a trasladarse a otros aspectos, aunque formalmente de menor calado, no menos importantes y decisivos. Cabe destacar como muestra los retrasos y aplazamientos de la aprobación o «decretación» de los fueros y constituciones, sobrepasando el momento del solio de clausura; los problemas que suscita su impresión; el poder que las diputaciones adquieren al hacerse cargo de ésta última y ser las encargadas también de proceder a las recopilaciones. En definitiva, problemas derivados del deterioro en el funcionamiento del sistema, por haberse debilitado e incluso abandonado el procedimiento tradicional⁴⁹.

Creo que toda la experiencia de la crisis del siglo XVII, tan directamente vivida por los autores que de modo especial hemos glosado aquí, pudo servirles de base de reflexión para intentar recuperar, por una parte, los moldes clásicos del estilo parlamentario de la Corona de Aragón, pero procurando evitar, al mismo tiempo, planteamientos que pusieran en cuestión la autoridad regia y pudieran resucitar los móviles, tensiones y conflictos que desembocaron en la guerra de Cataluña de 1640⁵⁰. Entre las razones que estos juristas, ministros reales de alta cualificación, pudieron tener para proceder en esta línea, es decir, la de «recuperar» el funcionamiento tradicional de las Cortes, no descartaría la de evitar que diputaciones, juntas de brazos y comisiones de éstas, tuvieran una presencia y peso

⁴⁷ J.L. PALOS, *El juristes i la defensa de les Constitucions*, p. 139 y ss.

⁴⁸ *De pactis nuptialibus ...*, fol. 27 vto. (cláusula III, glosa III, n. 70), si bien a esta afirmación precede otra no menos clara: «*In Cathalonia Rex non facit solus leges, quibus ea regatur, sed ad illas condendas utitur et uti debet consilio terrae suae magnatum*». (ibíd., fol. 27 r.)

⁴⁹ Nótese que Crespí tenía el sentimiento de que la postura del rey había sido débil en las Cortes de 1645 frente a la mucho más decidida de los brazos. Así se expresaba en una carta dirigida al cronista Juan Francisco Andrés de Uztarroz en marzo de 1649 (tomo el dato de L. Guía, *Cortes del reinado de Felipe IV ...*, p. 132). Si, por una parte, tanto su doctrina como la de Mateu están en la línea de dotar a la posición del rey en Cortes de una mayor solidez, también es cierto que se muestran ambos claramente partidarios de recuperar la genuina función normativa de estas asambleas.

⁵⁰ Tal vez no se ha valorado aún suficientemente la influencia de la Guerra de Cataluña de 1640 en los restantes reinos de la Corona de Aragón, aunque no haya pasado, ni mucho menos, desapercibida (Véase Guía, op. cit. p. 28, Arrieta, *El Consejo...*, pp. 177 y ss.).

institucional que escapaba, precisamente por los vacíos parlamentarios, del tratamiento controlado y conjunto de los asuntos (me remito al estado de la cuestión descrito en nota 11).

4. JUSTICIA, GRACIA, GOBIERNO Y ASAMBLEAS DE SUJETOS TITULARES DE JURISDICCIÓN

La concepción de las Cortes de la Corona de Aragón como lugar y ocasión de ejercicio de la jurisdicción tiene su base en la propia composición de aquéllas, que no es otra que la de los titulares de jurisdicción. Los grandes sujetos jurisdiccionales son precisamente los «señores de vasallos», y es esta condición la que justifica su presencia en Cortes.

De forma similar, la jurisdicción y la doble vía procesal, contenciosa y voluntaria, permiten explicar la primordial faceta de administración de justicia que la tratadística parlamentaria inglesa ha venido a destacar como razón de ser de las asambleas representativas británicas. Tal como se desprende de la excelente exposición del estado de la cuestión llevada a cabo por Oriol Oleart, lo que formalmente sobresale en aquéllas es la distinción entre «judicial business», es decir, y predominantemente, pleitos, y «hearing petitions», o sea, audiencia de peticiones, resueltas estas últimas por procedimiento breve⁵¹. Esta distinción coincide básicamente con la que vengo proponiendo, basada en el binomio jurisdicción contenciosa/voluntaria. Se trata de acertar en la adecuación de la terminología y salvar los problemas que presenta, para lo cual cabe acudir o al menos ayudarse de la que usaban los coetáneos en la práctica procesal de las propias Cortes, y en la doctrina jurídica general y en la parlamentaria específica. Y es en ellas, en lo que a la Corona de Aragón moderna se refiere, donde hallamos la distinción procesal entre jurisdicción voluntaria y contenciosa.

Si se lleva la distinción al binomio gracia/justicia entramos en el terreno siempre discutido de las funciones, es decir, en un tema y problema más general. Al preguntarnos por la razón de ser de las Cortes, aumentan las razones para hacer una consideración global que conduce, en mi opinión, a subrayar la función general de gobierno, de *regimiento* de la comunidad, la cual se concentra en importancia, intensidad y causística con oca-

⁵¹ «La terra davant del monarca», p. 608.

sión de Cortes. Quiero decir con ello que, si bien, tal como se ha venido diciendo repetidamente, los monarcas actúan como dispensadores de justicia, ésta no deja de ser un instrumento para el más recto regimiento general de la comunidad.

En Cortes se legisla, se juzga, se debate, se formulan resoluciones, se atiende a peticiones, se aprueba la ayuda económica y se procura reunir todo ello haciéndolo confluír a un acto formal de perfeccionamiento jurídico, el cuál se contempla como un avance y mejora en el *estado* o regimiento de los reinos.

Como he señalado más arriba, una gran parte de las decisiones y provisiones adoptadas en Cortes lo son en relación a cuestiones que se tratan también en el gobierno ordinario, es decir, en el ejercicio cotidiano de la jurisdicción.

Cuando se hace referencia a las Cortes para acentuar su condición de instrumento de control y límite al poder del rey, se corre el riesgo de disociar los mecanismos y medios de ejercicio de dicho control existentes cuando están las Cortes reunidas, de los disponibles para los particulares cuando no lo están. Si la disociación citada fuera real, es decir, si las garantías jurídico-políticas existentes ante las decisiones adoptadas y su aplicación solamente se dieran en el escenario parlamentario, habría que reconocer deficiencias en el funcionamiento ordinario de los órganos de gobierno y justicia. Si no es así, es decir, si el ejercicio del poder conforme a derecho cuenta con las debidas garantías dentro y fuera de Cortes, antes y después de su celebración, la consideración de éstas como órgano de control y limitación del poder real no tendría el carácter determinante o exclusivo que a veces se le asigna.

En definitiva, tanto en el gobierno ordinario como cuando se reúnen los titulares de jurisdicción en Cortes, el elemento clave para la valoración que pueda merecer la forma de ejercicio del poder y del sistema institucional, no deja de tener su referencia última en el conjunto de garantías jurídicas que aseguren a la persona el ejercicio de sus derechos y su preservación ante terceros, sean éstos otros particulares u oficiales del rey. Ese régimen de garantías propio del gobierno ordinario se asienta en principios, válidos en todo momento como referencia básica, como el no perjuicio de terceros y, si tal perjuicio se produjera, el aseguramiento del derecho del afectado a ser oído (principio de la «citatio-defensio») en vía judicial o extrajudicial. En cuanto a las provisiones de gobierno o gracia, haya pre-

cedido o no petición del interesado, se trata igualmente de que puedan ser objeto de reclamación si se ha producido lesión del derecho de un tercero, lo que podrá dar lugar al tratamiento de la cuestión como contenciosa a través del proceso correspondiente.

Así pues, como una conclusión de lo dicho hasta ahora, creo que es procedente contemplar el gobierno y la justicia ordinarias como un bloque que no se contraponen al ejercicio de tales funciones en sede parlamentaria, sino que aquél y éstas se complementan mutuamente. Como he indicado con insistencia a lo largo de este trabajo, en lo que hace a las peticiones o suplicas lo que caracteriza a las Cortes es que se plantean colectivamente por acuerdo de todos los brazos o, en su caso, de cada brazo.

En lo que se refiere a la jurisdicción contenciosa y su ejercicio, además de resolverse en esa vía determinadas cuestiones litigiosas dentro de Cortes, los acuerdos generales de valor normativo tienen frecuentemente como fin precisamente proporcionar el marco más adecuado posible para el buen funcionamiento de la administración de justicia después del solio de clausura. Desde esa perspectiva puede entenderse la distinción que hace Martel de los fueros de Aragón como «las leyes que se otorgan para la administración de la justicia», frente a los actos de corte, que persiguen otros fines⁵². Las Cortes, al reunir a los titulares de jurisdicción bajo la presidencia de quien es la fuente originaria de la misma, son la ocasión idónea para disponer debidamente las normas que regirán el ejercicio de aquélla y para ajustar las opiniones y pareceres de las partes allí reunidas, habiendo previamente salvado las diferencias. Lo que se considera como función legislativa se centra, de este modo, en la fijación de las previsiones normativas necesarias para la recta administración de la justicia, es decir, «el orden y la forma de la justicia procesal»⁵³.

A mi modo de ver hallamos aquí un punto de conexión interesante entre la función normativa y la jurisdiccional, en la medida en que la primera tiene una de sus más importantes manifestaciones en el aseguramiento de las vías para el más adecuado funcionamiento de la segunda. La creación del derecho de carácter innovador en la Corona de Aragón por parte del Príncipe, ya sea por vía de pragmática, fuero o constitución, se lleva a cabo con la vista puesta en las adaptaciones y reajustes que el ordena-

⁵² J. MARTEL, *Forma de celebrar Cortes en Aragón*, 89 r.

⁵³ Véase la nota 1.

miento propio del reino requiere, precisamente, y sobre todo, para una más recta administración de justicia, que es la que propicia, en definitiva, el bien y la «quietud» generales.

APÉNDICE DOCUMENTAL

Archivo de la Corona de Aragón, Consejo de Aragón, Legajo 1355, doc. 48/7

Consulta – dictamen de Cristóbal Crespí sobre los Fueros y Actos de Corte pendientes de decretación en las Cortes de Valencia de 1645-1646.

Valencia, 25 de enero de 1646⁵⁴.

«El tiempo que duraron las cortes fue servido Vuestra Magestad resolver los fueros que se dieron por los braços, pero el dia antes del solio se entregaron algunos mas, y tantos capitulos de corte que no solo no se pudieron determinar en tan poco tiempo, pero ni le havia para leerlos, porque los del braço real solos son mas de treientos y ochenta. Helos mirado todos con particular cuidado y reduzido a su substancia de cada uno a la mas ceñida relacion que he podido y con igual brevedad propondre a Vuestra Magestad mi inteligencia para que pueda servirse de tomar resolucion, y

⁵⁴ Reproducción parcial. Se aportan los 15 primeros apartados por ser los que afrontan las cuestiones generales. El manuscrito consta de 14 folios escritos en recto y verso y el 15° sólo en recto. La parte no reproducida trata de «lo particular», que Crespí divide en las siguientes partes:

- Contrafueros pedidos por los tres brazos: tres apartados.
- Fueros propuestos por los tres brazos: 37 apartados.
- Capítulos de Corte de los brazos eclesiástico y militar: dos apartados.
- Capítulos de los brazos eclesiástico y real: nueve apartados.
- Capítulos del brazo militar y real: un apartado.
- Capítulos del brazo eclesiástico: un apartado.
- Capítulos del brazo militar: un apartado.
- Capítulos del brazo real: 32 apartados.
- Capítulos que son más generales: apartados 387, 388 y 389.
- De la oferta: 14 apartados.

porque sera medio para la expedicion hablar en algunos puntos generales que tocan a muchos capitulos los propondre primero a Vuestra Magestad y luego los demas por su orden.

1. En los fueros y en los capitulos de los braços haze el reyno diferentes intercessiones por cosas particulares. Algunas es forçosso que vengan assi como quando se propone que se dispense alguna disposicion de los fueros o capitulos de corte. En estas es justo que la concession se ponga en el decreto porque es necessario para su execucion. Pero las demas que vienen a ser voluntarias parece que no han de tener alli la resolucion, assi porque no seria conveniente multiplicar exemplares de que las materias de gracia se encaminan por este medio, como porque no es bien que el Reyno se persuada que sus intercesiones son las que granjean las gracias sino el merito y servicio de cada uno que es lo que haze lugar en la justificacion y grandeza de Vuestra Magestad en ellas y con este conocimiento traten en las cortes de proponer i /1 v. los negocios publicos, y no de embaraçarse con tanta multiplicacion en los particulares. Parece que la respuesta podria ser a todas ellas que Vuestra Magestad tendra memoria de lo que se le supplica y aparte tomara Vuestra Magestad resolucion como la ha tomado en algunas por el camino ordinario de las consultas sobre pretensiones de las partes que han dado ya memoriales.

2. Piden tambien la maior parte de las villas del Reyno algunas cosas del Real Patrimonio de Vuestra Magestad como son el tercio diezmo y otros drechos de Vuestra Magestad, de suerte que se se concediessen o perpetua o temporalmente vendria a quedar dissipada la Real Hazienda, y aunque unas representan sus empeños, otras su pobreza y otros creditos que tienen contra Vuestra Magestad aunque de diferentes estaciones. Pero en tiempo tan apretado, y que esta tan exhausta la Real Hazienda de Vuestra Magestad, que pide a todos sus Reynos los servicios que le estan haciendo los quales aun no son bastantes para las necessidades presentes, parece que a nadie puede hazerse esta concesion por la consequencia y que se les podria responder a cada uno de los capitulos que la estrechez de los tiempos impide estas gracias. Algunos drechos atrassados y devidos que no son de gran consideracion se les podria perdonar, como son los quindenios passados que llaman en este Reyno a los drechos que se deve al señor directo, por dificultarse en la enajenacion poseiendolo los bienes de las universidades en que no se da mucho, y con esto no sera aun en este genero negarlo todo.

3. Tambien piden las villas que tienen castillos de homenaje, que despues de los días de los que hoy son alcaýdes les haga merced dello Vuestra Magestad, con pretexto de que en unos no se cuyda de sus reparos y se pierden y por este medio se podria poner en defensa y en otros por sus meritos y servicios. El entregar los castillos a las villas parece materia de tal inconveniente que /2 r. no se puede conceder y quando en algunos huviesse conveniencia de entregarlos con limite para que los reedificassen, no havia de ser por capitulo de corte conque no se tuviere libre mano en la revocacion, y assi parece que a todos podria responderseles que se guarde lo acostumbrado, o que Vuestra Magestad lo mandara ver en los casos de vaccantes.

4. Han supplicado tambien que en la contribucion de los vagajes y alojamientos de transitos, se guarde tal igualdad que concurren todos los lugares del Reyno y no se carguen solos los que estan en los caminos y los de sus contornos. En esto parece que tienen justificada pretension. Pero ni es possible ajustarlo en el decreto de un capitulo de corte ni conviniente. Porque como es a instancia de solo un braço han de pretender los demas que no les comprehende y aun conforme los fueros son essentos deste gravamen los lugares de todos los cavalleros, y con todo passan por el agora sin haverse quejado en estos tiempos ni en estas cortes; y si se trata del ajustamiento por otro camino es de creer que lo passaran tambien. Pero decretado a instancia de un braço solo se les ocasiona la contradiccion que se les viene facilmente a los ojos de que no comprehende a los demas, y assi parece que seria mejor responderles que Vuestra Magestad tiene encargado a su lugarteniente general que disponga esto de suerte que se observe toda igualdad. Y con esto podria servirse Vuestra Magestad de mandar escribirle en la materia encargandosele mucho para que desde luego la consulte si fuere necesario o la disponga.

5. Muchos capitulos de corte hay en que supplican mande Vuestra Magestad que a los labradores no se les pueda executar ni hacer aprehension de los instrumentos y animales de la labrança. A la ciudad de Orhiuela se concedio esto por fuero el año de 1604 que es el 170. Conce- / 2 v. derlo agora por acto de corte puede tener inconveniente por la desigualdad, supuesto que en los lugares de los braços eclesiastico y militar no se observaria pues es solo el braço Real el que lo pide, y quando los contratos fuesen entre dos de diferentes estamentos se podria dudar el modo de la observancia que es multiplicar pleytos en la Republica, y aun a los mismos

labradores suele esto impedirles el comercio y estando hoy en este Reyno de tan mala calidad las execuciones seria camino de empeorar aun mas a los acreedores su drecho, y todo resulta en desautoridad de la justicia, conque seria mejor que se les respondiesse que se guarde lo acostumbrado o que quando esten conformes los estamentos lo podria resolver Vuestra Magestad. Pero en caso que esto parezca concessible entenderia yo que por el perjuizio de tercero necessitaria de dos limitaciones la essencion. La una que no se entendiesse en las execuciones de los precios de los mismos bienes, y la otra que fuessen en los contratos que se hagan de aqui adelante y no en los passados.

6. Al tiempo que Vuestra Magestad hace merced a hacer villas reales a los lugares se les suele señalar el numero de vecinos que han de concurrir para celebrar Consejo General. Piden las mas que se reduzga (sic) esta facultad a menor numero del que cada uno tiene señalado en su privilegio. Parece que esta concession no solo es facil sino conveniente, pues en estos tiempos quando en menor numero se junte el Pueblo se hacen las cosas con mas quietud y podria otorgarse a cada una esta limitacion como propone.

7. A la ciudad de Valencia ha concedido Vuestra Magestad por privilegio en amassijo, y sirvio a Vuestra Magestad con una cantidad considerable por ello. Piden lo / 3 r. mismo todas las ciudades y villas del Reyno y tambien piden facultad de imponer sissas y hacer estancos. Aunque se pierde el util que podria sacar destas concessiones, parece que se podria en quanto al Amassijo dezir que Vuestra Magestad mandara reconocer las conveniencias que esto puede tener en cada villa y tomara sobre cada particular resolucion, pues puede haver razones particulares para que no sea uniforme en la substancia o en modo. Y en quanto a los estancos que se hagan hasta las primeras cortes y conque en primer lugar se concerta el util en la paga del servicio, concuerda con una de las condiciones insertas en la peticion de la oferta, y aunque parece que si aquella esta aprobada esta concedido lo general, siempre entendiera yo que al pie destes actos de corte es bien que solo se otorguen los estancos particulares que proponen y no con generalidad, porque siendo sin particularizarse se puede encontrar con algunos drechos reales o cosas prohibidas por Vuestra Magestad y es bien evitar este daño con la noticia individual de lo que se concede en quanto sea posible.

8. Supplican tambien la maior parte de las villas que las execuciones no se despachen con alguazil sino por cantidad de quatrocientos escudos.

Algunas que no vaia notario en ellas sino que sirva el de las villas u de sus contornos, y otras que no passando de cien libras no pueda ir notario. Todo esto parece que es dificultar a los acreedores la exaccion de sus credits y en su perjuizio tiene dificultad innovar de lo que se ha acostumbrado, maiormente a instancia de un braço solo pues con los vassallos de los demas no se observaria lo mismo, y assi / 3 v. parece que se les podria responder que no conviene hacer novedad en ello por acto de corte pues no estan conformes los braços, sino que se guarde lo acostumbrado y los fueros de las execuciones se hagan al menor gasto del executado que sea possible.

9. Las villas de Morella, Ontiniente, Beniganim y Sexona piden que los bayles dellas que son ministros de Vuestra Magestad no hagan como acostumbran las electiones de los oficiales de las villas, sino que tengan solamente intervencion como en todas las demas del Reyno. Esto es quitar una gran preeminencia a estos officios. Pero como solas estas tres villas son en los que las tienen los bayles, por igualarlas con todas se podria conceder. Pero entendiera yo conveniente que fuesse hasta las primeras Cortes, y que no començasse desde luego la execucion sino despues de los dias de los que hoy tienen los officios, que la villa de Morella con esta limitacion lo pide porque haviendoseles dado con esta preeminencia, y haviendola tenido siempre no se despojen della en su tiempo y al primer sucessor se le hara mas llevadero, y aunque por la universidad de Agullente se pide otra cosa semejante y que para sus insaculaciones no necessite de aprovacion de superior no teniendo voto en Cortes no parece justo que se le iguale con las que le tienen.

10. Piden casi todas las villas confirmación de sus privilegios. Hacerla absoluta sin verlos tiene notorio inconveniente porque muchos, o por tener perjuizio de tercero o otras justas causas no tiene execucion. Suelese hacer la confirmacion en quanto los privilegios estuvieran en uso, y esto mismo parece que puede agora observar. / 4 r.

11. Aumentos de salarios a los justicias y otros oficiales de las villas piden tambien, y aunque la misma estrechez de los tiempos parece que los impide, ella los ocasiona, y porque no son grandes las cantidades parece que se les podria conceder un tercio mas de los que cada uno tiene de los que proponen, y esto hasta las primeras cortes.

12. Los socorros de la Marina para en caso de rebatos o invassiones de moros estan dispuestos en el Reyno por prematicas y ordenes antiguos, de suerte que cada lugar tiene señalada la parte adonde ha de ir quando sea lla-

mado. Piden unos que se escusen estos socorros, o los pague la Generalidad, por lo menos la detencion. Esto no es possible decretarlo a instancia de solo un braço pues en la diputacion tienen igual interes los tres, y esto mismo milita en todos los capitulos que piden que vengan algunas cosas a cargo de la Generalidad. Otros piden que entre todos los que fueren llamados por el ministro o persona a quien tocara se reparta el gasto en esta forma, que aunque no vaian algunos devan contrivuir en el gasto que hicieren los que con efeto acudieren al socorro. Esto parece justo porque no sean de mejor condicion los que obedecen menos, conque esta contrivucion no sea en maior cantidad que importancia, el gasto de la salida si la huvieran executado y obedecido. Pero esto no ha de quitar la pena y castigo que merecieren por la falta de no acudir, en que puede interessarse tanto por la omission, y en quanto el escusarse los socorros se puede dezir que ha encargado Vuestra Magestad que no se pidan sino en caso de necessidad, que es lo que se ha respondido otras vezes al Reyno es que ha supplicado esto tambien en Cortes passadas.

13. Algunas villas supplican se les de facultad de fabricar algunos hornos y molinos. A la de Liria algunos hornos o molinos se le concedio /4 v. en el capitulo 142 fol. 65 del año 1626 y pide agora en el 238 del braço Real su execucion y fue con calidad de responder cada año a Vuestra Magestad una cantidad considerable. Podria concederse en la misma forma a las que lo piden, remittiendo al Virrey y Junta Patrimonial el medir la cantidad a esta proporcion considerando lo que puede importar el valor segun la calidad de la villa y las demas circunstancias que se pueden ofrecer.

14. Supplica tambien el braço Real se le conceda para las Iglesias y lugares pios que señalan privilegio de amortizacion, que viene a ser licencia de adquirir bienes raizes que de otra suerte no los pueden poseer conforme los fueros, y que sean en las cantidades que por cada una expressan, y francos de todos drechos. Es ordinario hacerse estas concessiones en la mitad de la cantidad de lo que se pide francas de drecho con que paguen un sueldo por libra del drecho del sello. Quando parezca a Vuestra Magestad concederles por toda la cantidad que supplican no lo tendria por inconveniente.

15. Suppican tambien se les conceda que puedan sacar de los Reynos de Castilla en oro y plata el valor de los frutos que entraren en ellos y el precio de la seda y que los bienes que manifestaren a la entrada los puedan bolver a sacar sin limitacion de tiempo por qualquier parte como estan con-

tenidos en el manifiesto. Que la ciudad de Valencia para su abasto pueda sacar de Castilla cada año quinze mil cahizes de trigo y quarenta mil cabezas de ganado. Y que los vecinos de Biar que pasan por Castilla a Elda y otros lugares del Reyno de Valencia francos de todos drechos con certificatoria de que son vecinos de Biar puedan passar con solo albalan de guia. Todo esto conveniente es a los / 5 r. del Reyno de Valencia. Pero como puede interessarse en ello el servicio de Vuestra Magestad por los de Castilla sin oir las razones que se ofrecen en contrario, por aquella parte no se puede discurrir en la resolucion. Y assi no tengo yo que dezir sino esperar la que Vuestra Magestad fuere servido de tomar.

Esto es lo que se me ofrece en general. Diré agora lo particular por el orden que se propone».

.../...

LAS SENTENCIAS DE *GREUGES*: UN ASPECTO JURISDICCIONAL DE LAS CORTES CATALANAS EN EL SIGLO XVI¹

Oriol Oleart
Universitat de Barcelona

Las reclamaciones de *greuges* (agravios) se presentaban con ocasión de la celebración de cortes en Cataluña² ante la habitual comisión paritaria nombrada al efecto por el monarca a suplicación de los tres estamentos convocados en cortes³. Instruidos los correspondientes procesos, se resol-

¹ El presente trabajo se inscribe en el proyecto PB93-0794 de la DGICYT dirigido por Aquilino Iglesia Ferreirós. Parte de la investigación de cara a la elaboración de la tesis doctoral fue posible gracias a una ayuda de la Fundació Jaume Bofill y a una beca "Batista i Roca" de la Generalitat de Catalunya y de la Anglo-Catalan Society. Asimismo quiero manifestar mi agradecimiento a Jaume Riera i Sans, profundo conocedor del Arxiu de la Corona d'Aragó de Barcelona.

² Sobre la institución y su papel, Aquilino Iglesia Ferreirós, *La creación del Derecho. Una historia de la formación de un derecho estatal español. Manual*, 2 v., 2ª ed. corr., (Madrid: Marcial Pons, 1996) esp. II, 76-118 y 284-302, así como Oriol Oleart, "La terra davant del monarca: Una contribució per a una tipologia de l'assemblea estatal catalana", en *Anuario de Estudios Medievales* [= AEM] 25/2 (1995) 593-615 y la bibliografía allí recogida.

³ A pesar de la existencia del título sobre la reparación de los *greuges* en la compilación catalana (para la llamada edición de 1495) en su v. I, l. 1, f. 22v-23 [= *Constitucions de Catalunya. Incunable de 1495* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988) 112-113], la regulación esencial de la satisfacción de los agravios

vían por medio de sentencia dictada por los *judges* o *proveïdors de greuges* (jueces o provisosores de agravios), la cual constituye la base material primera para cualquier investigación relativa a los *gravamina*⁴.

La formulación de qué cosa sea *greuge* ha merecido la atención discriminada de los tratadistas, cuyas definiciones hallan el denominador común en el hecho de que un *greuge de cort* (agravio en cortes) —o, para ser más exactos, el pretendido agravio mientras no se dicte la sentencia— es una actuación contra la que una persona reclama con ocasión de la celebración de la asamblea porque considera que el monarca o sus oficiales ordinarios y delegados han lesionado sus derechos, sea por vía judicial, sea por vía extrajudicial, o cuando no se ha observado la justicia, pudiendo resolverse en cortes sin la intervención de un tercero⁵.

La ocasión para presentar y, en su caso, ver satisfechas las reclamaciones de *greuges* planteadas con motivo de la celebración de cortes es una de las atribuciones destacadas de la asamblea estamental, para algunos quizá la principal, que tradicionalmente ha venido siendo considerada por la mayoría de autores como propia y con un papel capital en el desarrollo de sus reuniones⁶. En el período estudiado aparece como evidente que se ha

se contenía en la provisión de nombramiento de los provisosores —que detallaba sus poderes y ámbito de actuación— y en el capítulo de cortes del donativo —que recogía la cantidad del mismo reservada a los *greuges* y de qué otras fuentes debían satisfacerse—, lo que explica que en las dos compilaciones de la edad moderna el título en cuestión apareciera en el volumen que dedicaban a las disposiciones superfluas (v. III, l. 1, t. 7), cuyo contenido puede verse en el apartado correspondiente de las *Constitutions y altres drets de Catalunya* (Barcelona 1704) (reed. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1995) 11-15.

⁴ Sobre éstos, Oriol Oleart, *Els greuges de Cort a la Catalunya del segle XVI*. Edición en microforma de la tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Col·lecció de Tesis Doctorals Microfitxades núm. 2097, Any 1993, en cuyo apéndice “Fonts”, esp. 3-6, puede verse una descripción de las fuentes archivísticas, y 86-210 para el marco legal.

⁵ Jaume Callís (Iacobi a Calicio), *Curiarum extragravatorium rerum summis illustratum* (Barchinonæ / Lugduni: J. Gordiolam, 1556) 29, 30-31; Tomàs Mieres, *Apparatus super constitutionibus curiarum generalium Cathalonix*, per Thomam Mieres, 2 v., (Barchinonæ: S. Cormellas, 1621) II, col. 10, cap. 33, 483 n. 2; Gabriel Berard, *Discurso breve sobre la celebración de Cortes de los Fidelísimos Reynos de la Corona de Aragón*, del doctor Gabriel Berart (s.l., 1626) 28v, 29v-30; Pere Belluga, *Speculum principum ac iustitiæ excellentissimi utriusque iuris doctoris, Petri Bellugæ* (Parisiis: G. Prætensi, 1530) 202 ss. Respecto al concepto y a su posterior concreción, Oleart, *Els greuges*, 441-444.

producido ya una adecuación del instrumento tradicional a las necesidades de cada momento. Por lo tanto, se puede afirmar sin ambages la coexistencia, de una parte, del mecanismo (teóricamente) limitador en sí mismo de determinadas actuaciones del monarca y de sus oficiales junto con, de otra parte, su utilización relajada —aún cuando todavía dentro de los límites de su definición doctrinal formal—. Por todo ello se puede (y se debe) llegar a plantear su subsistencia en función de la utilidad que reportaba más para los intereses (de carácter económico) de la monarquía que para los de los estamentos, quienes quizá se mantenían, todavía, algo más en el plano (dialéctico-argumental) de las reivindicaciones de carácter político, si bien no debe olvidarse que el mantenimiento de la institución, adaptada a las necesidades de cada momento, beneficiaba a todas las partes implicadas.

La sentencia de *greuges* se dicta aparte del proceso al que se refiere, como suele suceder, por otro lado, en las distintas instancias judiciales ordinarias y permanentes⁷. La peculiaridad de la sentencia de *greuges* estriba en el hecho de que es concebida como una unidad, una sentencia conceptualmente única, que encuentra su reflejo documental en el hecho de que constituye un solo documento representado por un solo cuaderno en el que se recogen, con las solemnidades formales requeridas habitualmente por la

⁶ En buena medida la perpetuación de esta posición hasta prácticamente nuestros días ha hallado memorables puntos de apoyo en la historiografía, romántica, principalmente, y, más recientemente, en parte de la, por algunos, llamada historiografía nacionalista, aunque no única ni uniformemente, así como, paradójicamente, y en gran medida, gracias a sus propios detractores.

⁷ Esta es la forma habitual. La sentencia se considera independiente del proceso instruido, coleccionándose en volúmenes las que corresponden a una misma institución o instancia. A título de ejemplo pueden verse, de entre las custodiadas en el Arxiu de la Corona d'Aragó, de Barcelona [= ACA], *Reial audiència, Conclusions civils*, v. 40-62, y *Cancelleria reial, Sententiarum*, 4772-4849. De la sentencia se han ocupado, acumulando las civiles y criminales, Giuseppe Salvioli, *Storia della procedura civile e criminale*, III/2 (Milano: Hoepli, 1927) 494-552, en la obra de Pasquale Del Giudice (dir.), *Storia del diritto italiano* (Frankfurt/Main / Firenze: Sauer & Auvermann / O. Gozzini, 1969, reed. anast.); y Pasquale Del Giudice, *Storia della procedura*, VI/2 (Torino: Unione Tipografica-editrice Torinese, 1902) 197-238 en la obra de Antonio Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione* (Bologna: Forni, 1965-1966, reed. anast. sobre la 2ª ed.); así como Gian Paolo Massetto, "Sentenza (diritto intermedio)", en *Enciclopedia del diritto*, XLI (Milano: Giuffrè, 1989) 1200-1245.

actuación jurisdiccional –i. e., que sea dictada dentro de plazo, escrita, publicada y, según los casos, motivada⁸–, todas aquellas decisiones que la comisión de provisos, que actúa como un órgano colegiado, da a cada una de las reclamaciones presentadas⁹. Pero, a su vez, la sentencia no es, no puede reducirse a una simple colección o amalgama de sentencias individuales, sino que no puede dejar de ser entendida y concebida como una unidad estructural. El cuaderno contiene, *es* la sentencia de los agravios de esa reunión concreta de cortes.

Por su parte, comprensiblemente, el uso ha llevado a que también se acabe aludiendo a cada capítulo referido a una petición singular como una sentencia, hecho que conlleva poder hablar de una sentencia –el cuaderno– formada a su vez por múltiples sentencias –cada uno de sus capítulos–¹⁰.

La unidad formal del cuaderno se explica, pues, por el hecho peculiar y característico de la institución de tratarse de una sentencia única (dividida en capítulos). Y no podría ser de otra forma si se concibe el trámite de los *greuges* como un trámite globalmente unitario, máxime teniendo en cuenta que obedece a una clara necesidad (políticamente útil e) inexcusable por parte del monarca ante sus súbditos: restablecer el equilibrio alterado por la actuación de los oficiales reales contra las disposiciones vigentes¹¹.

En definitiva, un trámite unitario referido a la celebración de una reunión concreta de las cortes, manifestación clara e inexcusable de la vertiente jurisdiccional de la administración de justicia en la asamblea que se ha de resolver también globalmente mediante la actuación conjunta con el monarca, quien, en definitiva, es la cabeza de ese cuerpo representado por los brazos o estamentos¹². Y es precisamente esta unidad junto con el contexto socio-po-

⁸ Salvioli, *Storia*, III/2, 506-507, 509-512, 516-519 y 514-516, respectivamente.

⁹ Sobre la actuación como órgano colegiado, Salvioli, *Storia*, III/2, 507-509.

¹⁰ Se trata pues de una unidad integrada por una sucesión de capítulos vinculados correlativamente a cada una de las reclamaciones presentadas. Se comprende con facilidad la traslación (e incluso ampliación) de sentido producida por y en el uso, puesto que la decisión que recoge cada uno de los capítulos es la base dispositiva que permite a cada uno de los afectados pedir y obtener copia de *su* sentencia.

¹¹ Fritz Kern, *Kingship and law in the middle ages* (transl. S. B. Chrimes) (Oxford: Basil Blackwell, 1948) 70-75, 73.

¹² Aquilino Iglesia Ferreirós, “Cos mistic”, *AEM* 25/2 (1995) 683-697; Otto Gierke, *Political theories of the middle age* (transl. F. W. Maitland) (Cambridge: University Press, 1958) 22-37; Ernst H. Kantorowicz, *The king's two bodies. A Study in Medieval*

lítico de las reclamaciones que justifican no sólo lo que se podría considerar excepcional procedimiento sumario sino también las características que definen la sentencia dictada por los provisosos como única e inapelable¹³.

La presente interpretación ofrece, cuando menos a nivel teórico, tres ventajas potenciales: primera, toda persona que presenta reclamación dentro del plazo establecido es tratada respecto de la instrucción de la misma forma¹⁴; segunda, todos quienes han presentado reclamación se hallan, teóricamente, en una situación idéntica frente a la resolución de las peticiones; tercera, todas aquellas personas que hayan obtenido sentencia se encontrarán técnicamente en una misma situación con vistas a obtener el pago del importe en ella declarado por parte de los diputados del General, que actúan para dicho fin por encargo de la asamblea.

LA ESTRUCTURA DE LA SENTENCIA DE *GREUGES*

El cuaderno de la sentencia de *greuges* de una determinada reunión de cortes consta en primer lugar del *encapçalament* (encabezamiento), que a su vez devendrá el encabezamiento de las copias de cada una de las sentencias que se libran a aquellas personas que han presentado reclamación, recogiendo, además del inicio habitual en este tipo de documentos que descansa en la mención inmediata del monarca y de sus títulos, la enumeración de los jueces y en virtud de qué autoridad actúan; a continuación aparece la retahíla de capítulos correspondientes a cada una de las reclamaciones con la decisión adoptada para cada caso, hasta llegar a la cláusula de *cloenda* (clausura), que, como cláusula final, cierra el cuaderno, y, en su caso, cada una de las copias¹⁵.

Political Theology (Princeton: University Press, 1970) 207-215. Víctor Ferro, *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta* (Vic: Eumo, 1987) 28, 197. Respecto a la amplitud de manifestaciones de administrar justicia, Oleart, "La terra", 606-614.

¹³ Respecto a la sentencia definitiva que deviene cosa juzgada, Salvioli, *Storia*, III/2, 527-530, 544-552.

¹⁴ Téngase en cuenta que por el mero hecho de haber presentado reclamación de *greuges* ya se ha gozado de las mismas opciones para acceder al monarca.

¹⁵ En los documentos que se publican recogidos en el apéndice puede apreciarse dicha estructura para el caso concreto de los capítulos que devienen las sentencias libradas a los interesados.

Por lo general, los capítulos que la misma contiene son, en lo que a extensión se refiere, sumamente uniformes; tan sólo excepcionalmente se encuentra alguno relativamente más largo, y, aún con mayor frecuencia, bastante más cortos, viniendo a coincidir, claro está, con una mayor elaboración, en su caso, de la decisión, o cuando menos, de los pormenores que la acompañan.

Por lo que respecta a su contenido¹⁶, los datos que en general suelen incluir se refieren al actor, al motivo de la reclamación y a la decisión tomada, y casi nunca –salvo un par de casos de las cortes de 1528– se menciona el proceso seguido. En cuanto al actor, debe tenerse presente que su nombre es el elemento mínimo de una sentencia de *greuges*, variando las ornamentaciones que al mismo se incorporan, según los casos, circunstancias que, por otra parte, explican que se produzcan variaciones en la forma de designar a una misma persona, pues lo que prima en definitiva es la necesidad de individualizar, sin ningún tipo de dudas, al sujeto que ha presentado la queja.

En cambio, la extensión del motivo y la decisión –e incluso su misma existencia– son, paradójicamente, elementos puramente variables. Así, en cuanto al motivo de la reclamación, si bien por lo general se explicita, no siempre aparece detallado o suficientemente enunciado. Ocasionalmente suele consignar alguna circunstancia o dato que los jueces deben considerar necesario, interesante o cuando menos ilustrativo, sea a título específico, sea explicativo, con frecuencia para completar la mera enumeración de causas alegadas realizada por el actor en su petición.

En lo que atañe a la decisión tomada, suele constar de forma explícita. Pero esta explicitación debe ser entendida en el sentido genérico que supone manifestar si se estima o si se desestima la reclamación planteada, por lo que, con relativa frecuencia, no deberá extrañar hallar casos en que la comisión acuerda estimar reclamaciones que no aparecen recogidas en toda su extensión en el capítulo concreto de la sentencia, sino que simplemente son aceptadas por los provisos como agravios que deben

¹⁶ Debe ponerse de manifiesto que distan bastante de lo que se podrían considerar criterios sistemáticos, si bien ello no necesariamente supone falta de coherencia, así como que a menudo se basan y descansan, aunque no siempre, en un criterio identificativo. Para un análisis pormenorizado de las sentencias dictadas hasta las cortes de 1537, Oleart, *Els greuges*, 211-416.

ser reparados y así lo declaran, sin concretar su importe. La forma habitual de resolverlos consiste en condenar simplemente al monarca, aun cuando la mera condena no siempre repercutía sobre la reserva del donativo hecha para satisfacer a los agraviados, ya que a menudo, y sobre todo a principios de siglo, se encuentran numerosas sentencias estimatorias que declaran que el *greuge* reclamado (mayoritariamente pensiones debidas) sea pagado sobre los bienes consignados en la resolución¹⁷. En otras ocasiones, se recurre a cláusulas de estilo poco (o nada) comprometidas —lo que no quiere decir indeterminadas— respecto a la cantidad final sentenciada¹⁸. Alguna sentencia tan solo alude a las «quantitats contingudes» en la documentación¹⁹, si no es que declara que se haga «*iuxta forma*» (de las cautelas)²⁰.

Desde este punto de vista, el capítulo de la sentencia se convertiría en el desencadenante legal de una serie de actuaciones que tendrían que ir referidas, a fin de poder ser correctamente interpretadas y aplicadas en la práctica, a la documentación contenida en el proceso, y a la posterior actividad contable —y en alguna medida fiscalizadora— de los oficiales de la *Diputació del General* (Diputación del General).

Sin embargo, se detectan unos pocos casos en que la resolución tomada no lo es de una forma evidente, y aún hay algunos más que presentan una forma especial dentro del mismo cuaderno de las sentencias, ya

¹⁷ P. ej., para las cortes de 1520, los *greuges* 2 (f. 1v), 13 (f. 2v), 45 (f. 7), 47 (f. 7v), 49 (f. 7v), 72 (f. 11), 82 (f. 12), 108 (f. 16v) y 133 (f. 21v); para las cortes de 1528, los *greuges* 25 (f. 6) y 130 (f. 35). La *consignación* de bienes permitía limitar formalmente la responsabilidad patrimonial del monarca a unas rentas o recursos de determinada procedencia (las procedentes de determinadas salinas, del marquesado de Oristano), lo que, por lo general, atendida su insuficiencia, generaba la necesidad de compartir entre los que habían obtenido sentencia favorable los recursos disponibles *a sou i a lliura* (a sueldo y a libra), como se consignaba ya en la reserva que se hacía en el capítulo del donativo, siendo ésta probablemente la única vía que aseguraba a los acreedores poder llegar a cobrar una parte del crédito reconocido.

¹⁸ P. ej., “*el que serà liquidat ser-los degut*” (de las cortes de 1520, los *greuges* 16 (f. 3v), 31 (f. 9v), 36 (f. 10v), 62 (f. 17v) y 75 (f. 20v); “*el que és degut fins a ...*” (de las cortes de 1520, los *greuges* 71 (f. 10v) y 82 (f. 12); de las cortes de 1528, los *greuges* 3 (f. 1v), 88 (f. 25), 25 (f. 6) y 109 (f. 31); u otras semejantes.

¹⁹ P. ej., para las cortes de 1528, los *greuges* 17 (f. 4v), 24 (f. 6), 35 (f. 10), 66 (f. 18), 124 (f. 34), 4 (f. 2), 113 (f. 32) y 114 (f. 32).

²⁰ P. ej., para las cortes de 1528, los *greuges* 116 (f. 32) y 143 (f. 38v).

que se convierten en capítulos que no funcionan independientemente, sino que remiten, en cuanto a la modalidad de la solución que debe adoptarse (más que a su importe concreto), a otros decididos con anterioridad²¹. Se pone de manifiesto, pues, la utilización de unos criterios determinados para solucionar las quejas presentadas, y una relativa y sumaria ordenación de los materiales a medida que avanza el siglo, que cristaliza en la agrupación de determinados tipos de *greuges* tratados de manera uniforme, especialmente refiriéndose a los *greuges* que provienen de una sentencia anterior, y en correlación con la decisión potestativa que pueden tomar los provisosores de si un proceso se debe instruir o no para aquellos *greuges* que ya han obtenido una sentencia condenatoria del monarca en otras cortes²².

Pero es que, además, la sentencia de *greuges* adopta, con el mismo contenido que acabamos de ver, una segunda forma. Hasta el momento nos hemos referido a la sentencia de *greuges* como el cuaderno de las sentencias globalmente, como la suma de capítulos de las reclamaciones presentadas, de unas cortes concretas.

Ahora aludiremos a las sentencias de *greuges* desde una segunda perspectiva, como cada una de las sentencias obtenida por cada una de las personas que han presentado reclamación en unas cortes determinadas. Como sabemos, cada capítulo es, en definitiva, la decisión tomada por la comisión de provisosores para cada caso planteado; es la sentencia de *greuges* de cada uno de los actores, *su* sentencia. Y los actores necesitarán una copia de la misma (sea en papel o pergamino) para acreditar cuál ha sido la resolución adoptada en su caso y así poder pedir y obtener, si es menester, su ejecución²³.

²¹ V. de las cortes de 1528, los *greuges* 139 (f. 37v) –que remite al 138 (f. 37)-; 157 (f. 42v) –que remite al 156 (f. 41v)-; 160 (f. 43) –que remite al 182 (f. 48)-; 152 (f. 40v), 179 (f. 47) y 181 (f. 47v) –los tres remiten al 150 (f. 40)-. Parcialmente significativas son las correspondientes a los *greuges* de las cortes de 1520: 27 (f. 5) y 117 (f. 18v); y de las cortes de 1528: 92 (f. 26) y 173 (f. 46).

²² Véase el apéndice.

²³ Véase el apéndice. Con todo, se encuentra alguna copiada a modo de modelo, como sucede con una sentencia de las cortes de 1493 copiada al final de un manuscrito (ms. e.II.17 de *El Escorial*, f. 132-133) con obras de Callís, perteneciente a Antonio Agustín; cf. Guillermo Antolin, *Catálogo de los códices latinos de la Real biblioteca del Escorial*, 5 v. [Madrid: Helvética, 1910-1923, II (1911) 63].

Desde este punto de vista, la sentencia de *greuges* individualizada presenta algunas características. En la medida en que prácticamente la totalidad de las reclamaciones estimadas se reconvierte en un montante económico la sentencia deviene un *título de crédito*, y, como tal, legítimamente transmisible²⁴. Es precisamente esta peculiaridad la que nos ha llevado a destacar la importancia de las sentencias dictadas en cortes anteriores sobre las sentencias que se dictan en la reunión de cortes que se celebra, por encima de cuál era la causa que en su momento originó que se estimase la primera resolución, que a nuestros efectos pierde trascendencia en favor del argumento formal de haber sido ya sentenciado en otra reunión el *greuge*.

A partir del momento en que se dictan, y desde que se entrega copia de las mismas a los interesados, puede decirse que las sentencias cobran vida propia independizándose de las reuniones de cortes que las han producido e, incluso, de las mismas personas que las han generado. La autonomía vital de cada sentencia queda vinculada y referida a dos parámetros: uno intrínseco, otro extrínseco. Por lo que respecta al primero, es llegar a ser ejecutada plenamente, conseguir la total satisfacción del sujeto agente. Por lo que atañe al segundo, es que para alcanzar el aspecto precedente, las posibilidades de éxito se hallan estrechamente vinculadas a la existencia y a la continuidad de la misma celebración de reuniones de cortes. La sentencia está indisociablemente vinculada al *greuge* del que deriva, el cual está inseparablemente unido a la existencia y al funcionamiento (regular si no periódico) de las cortes.

Se comprende, por ello, que aún en las dos reuniones de cortes de principios del siglo XVIII hallemos reclamaciones que enlazan con sentencias de *greuges* dictadas en cortes de fines del siglo XVI, ya que, como se sabe, a lo largo del siglo XVII no hubo reunión alguna de la asamblea que se desarrollara regularmente hasta su conclusión²⁵. Entran en juego, en el caso citado, no sólo una buena gestión y administración del patrimonio

²⁴ Oleart, *Els greuges*, 524-528.

²⁵ Para la tentativa de 1626-1632, el clásico estudio original de 1963 de John H[uxtable]. Elliott, *La revolta catalana, 1598-1640. Un estudi sobre la decadència d'Espanya* (Barcelona: Vicens Vives, 1966 –reed. con corr. y ad., Barcelona 1989), esp. 205-260; obra de la que hay edición en lengua castellana: *La rebelión de los catalanes. Un estudio sobre la decadencia de España (1598-1640)* (Madrid: Siglo XXI, 1977 –1ª ed.–, 1982 –2ª ed.–) 193-243. Para el parlamento de 1653, Fernando Sánchez Marcos, “El Parlamento de Cataluña de 1653”, en *Les corts a Catalunya*.

documental familiar sino también el hecho de que el compromiso derivado de la función de administración de justicia del monarca vincula a sus descendientes y sucesores en la dignidad, por lo que siguen hallándose obligados por aquellos títulos de crédito no cancelados en virtud de los que se reclama nuevamente.

La sentencia de *greuges* entendida como tal ofrece abundantes ejemplos de ello. La propia inercia institucional y el hecho de que la satisfacción –económica– *completa* de los agravios constituía un fenómeno prácticamente inimaginable en el marco de una reunión de cortes de mediados del siglo XVI nos dan la pauta de cuán corriente es que, con el transcurso de los años, se vayan reproduciendo reclamaciones (en su día estimadas) cuyo objeto se mantiene –e incluso, ocasionalmente, presenta adiciones–, y cuyos sujetos van cambiando, sucediéndose.

En la práctica totalidad de los casos el actor debe aportar la sentencia para poder instar la reclamación, o, con posterioridad, para obtener su ejecución. Es importante constatar que *la sentencia*, el documento en sí, *es el título*, razón por la cual, sea al pie o en el reverso de la misma, el oficial de la Diputación del General de Cataluña encargado, además de hacerlo en su documentación ordinaria, anotaba los pagos parciales que se iban realizando a cuenta del crédito reconocido en ella.

Pero es que la transmisibilidad de la sentencia, no en el sentido que se acaba de apuntar de pasar legítimamente de una persona a otra, sino en el que se verá, se solapa con el trámite de ejecución. Si bien tal como consta en la comisión de poder delegado que se hace a los jueces²⁶, su jurisdicción es a su vez *indelegable*, los hechos desmienten en algún caso la observancia inexorable de esta condición concreta, ya que, a menudo e invocando la arduidad del negocio o la brevedad del tiempo, entre otras causas, para resolver determinados supuestos singulares, los provisosores, digamos que, por la vía de hecho, *subdelegaban* en una instancia comúnmente pluripersonal

Actes del congrés d'història institucional; 28, 29 i 30 d'abril de 1988 (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991) 182-189.

²⁶ Los provisosores actúan la jurisdicción delegada del monarca en cortes; sus sentencias tienen por tanto la fuerza de *un iudici dat en cort* (sentencia dada en corte), como sostiene Bernabé Serra, *Adnotationes decisivæ non minus utiles quam necessariæ ad causam debitorum quæ in curiis generalibus Cathalonix inter brachia quandoque suscitari solent* (Barcelona: J. Cortey, 1563) 20; Oleart, *Els greuges*, 532.

(o sea, en un número reducido de miembros) el ejercicio de la jurisdicción recibida del monarca y de las cortes²⁷, si bien deben admitirse y valorarse las remisiones que hacen, *quan penja plet* (i.e., cuando hay causa pendiente) en la Audiencia²⁸.

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE *GREUGES*

Dictada y publicada la sentencia de *greuges* quedaba abierto el período que debía transcurrir, de acuerdo con las prescripciones fijadas en el capítulo de cortes del donativo de la reunión en cuestión, para que los diputados del General satisficieran el importe de que se tratara concedido a cada uno de los agraviados por la reclamación en su día presentada y estimada.

Como norma puede afirmarse que tendrían que transcurrir algunos años para empezar a percibir los importes reconocidos en las sentencias, pues debe tenerse presente que la recaudación del donativo, como contribución extraordinaria de los poblados en el Principado (por medio de *fogatges* plurianuales, que demasiado a menudo se solapaban unos con otros a pesar de las cláusulas formales de prohibición y salvaguarda del capítulo del donativo en cuestión), relegaba necesariamente y de modo considerable la materialización de los trámites de ejecución de la sentencia, la cual, siempre que se tradujera en un importe económico, quedaba supeditada a la disponibilidad de efectivo dentro del normal desarrollo de la actividad financiera y contable de la Diputación del General, lo que pronto llevó a adoptar, como mecanismo al uso, la participación en los recursos disponibles a sueldo y a libra de los créditos reconocidos²⁹.

La participación de los diputados del General en el procedimiento de satisfacción de los *greuges* quedaba establecida en la misma *suplicación* de

²⁷ P. ej., para las cortes de 1528 los *greuges* 150 (f. 40), 182 (f. 48), 156 (f. 41v), 152 (f. 40v), 160 (f. 43), 179 (f. 47) y 181 (f. 47v).

²⁸ P. ej., para las cortes de 1528 los *greuges* 158 (f. 42v) y 163 (f. 44).

²⁹ Debe advertirse, sin embargo, que, por insuficiencia de datos, no ha sido posible comprobar las declaraciones voluntaristas de unas pocas sentencias no reconducibles a importes económicos.

la provisión de nombramiento³⁰, así como en el capítulo del donativo³¹. En esencia, su participación se dividía en una doble intervención relacionada con la finalidad perseguida por cada uno de los documentos mencionados.

La primera se ceñía a un estadio previo a la ejecución estricta de la sentencia de los provisos de *greuges*. Consistía en poder nombrar a los provisos sustitutos de aquellos que no comparecieran dentro de plazo, o que no residieran en Barcelona, de aquellos elegidos por las cortes; mientras que los nombrados por el monarca dependían del canciller³² durante el

³⁰ P. ej., en ACA, Generalitat [= G], 1022/2, f. 22-25v y 98-100v. El monarca había incluido en la provisión de nombramiento de los jueces, a petición de los estamentos, el mandato de que las sentencias y otras provisiones que aquéllos dicten sean observadas plenamente por sus oficiales, sin ponerles trabas. Debemos pensar que esta prescripción incluía, ni que fuese de forma indirecta, a los oficiales de la Diputación del General, aun cuando les podamos considerar, quizá, la parte más interesada en que se cumplieran las disposiciones relativas a los *greuges*. Esta misma actitud se detecta en ACA, G, 1023, f. 101 para la ejecución de la sentencia.

³¹ Debe recordarse ahora que el origen primero de la institución que toma protagonismo en este momento en el trámite de ejecución fue precisamente evitar que el monarca pudiera controlar directamente la recaudación del donativo que se le concedía y, subsiguientemente, destinarlo a una finalidad distinta de la aprobada por la asamblea. María Teresa Ferrer i Mallol, "Els primers diputats de la Generalitat de Catalunya (1359-1412)", en *Miscel·lània d'homenatge a Miquel Coll i Alentorn*, Barcelona 1984, 219-269, y su "Origen i evolució de la Diputació del General de Catalunya", en *Les corts*, 152-159; M^a Rosa Muñoz Pomer, *Orígenes de la Generalidad Valenciana* (València: Generalitat valenciana, 1987) 33-88; Francisco Tomas y Valiente, "La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)", en *Anuario de Historia del Derecho Español* [= AHDE], 32 (1962), 347-469 (recogido en su *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen* (Madrid: Alianza, 1982) 37-150); José Ignacio Fortea Perez, "Trayectoria de la Diputación de las Cortes", en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna. Actas de la Segunda Etapa del Congreso Científico sobre la Historia de las Cortes de Castilla y León. Salamanca, del 7 al 10 de Abril de 1987* (Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1989) 33-87; así como las consideraciones historiográficas de Juan Luis Castellano, *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990) 15-31. El modelo catalán influyó, allende la península, en los territorios napolitanos, y generó una Diputación, propia de la clase pastoral, de funciones y estructura asimilables (también velan por los agravios que les son infligidos), en el ámbito respectivo, a las de la institución política: John A. Marino, *Pastoral Economics in the Kingdom of Naples* (Baltimore / London: The Johns Hopkins University Press, 1988) 85-116, 327-333; esp. 86 (v. rec. de C. Petit en AHDE 1990, 715-721).

³² A los efectos de reunirse donde él designe, todos los provisos dependían del canciller, incluidos aquéllos que residían fuera de Barcelona.

período de actividad de la comisión, tal como recogía el mandato contenido en la provisión regia³³.

La segunda se vinculaba directamente y en concreto al trámite de ejecución de la sentencia. Consistía en cumplir fielmente las prescripciones del capítulo del donativo, en cuya virtud correspondía a los diputados del General satisfacer (en nombre de las cortes) el servicio al monarca³⁴, realizar la reserva establecida sobre la oferta³⁵, pagar, junto con los *oidors de comptes*, a los agraviados³⁶, y realizar, junto con los oidores, el *compartiment* oportuno³⁷. Para ello se les autorizaba a vender los censales que fuesen necesarios para poder cubrir el importe del servicio determinado en el capítulo del donativo³⁸.

Por prescripción de dicho capítulo el peso de la ejecución de la sentencia quedaba casi exclusivamente en manos de los diputados del General. Parece lógico, por otra parte, que les correspondiera a ellos, pues, como se ha apuntado, era también la institución que representaban la encargada de satisfacer al monarca, desde los orígenes que justifican su propia existencia, los aspectos económicos materiales del donativo en nombre de las cortes.

³³ ACA, G, 1022/2, f. 23v, l. 10-17 y f. 25 l. 11-17.

³⁴ ACA, G, 1022/2, f. 98v, l. 28-32 y f. 99, l. 17-19 (con facultad para exigir la parte indicada sobre la imposición del *fogatge*).

³⁵ ACA, G, 1022/2, f. 99v, l. 24-31.

³⁶ ACA, G, 1022/2, f. 100, l. 11-12 y l. 17-19 (sin más intervención del rey o de sus oficiales).

³⁷ ACA, G, 1022/2, f. 100, l. 15-17. La realización del *compartiment* (compartimiento) permitía que los agraviados con sentencia estimatoria pudieran percibir una parte del crédito que la misma les reconocía, *compartida* sobre las distintas partidas que se irían confeccionando en última instancia, a medida que se recaudaran fondos de aquella porción final reservada para satisfacer a los agraviados en el capítulo del donativo, de una forma proporcional. Ello explica que se anote en el dorso del documento de la sentencia del interesado la parte ya satisfecha de la misma. Con todo, conviene no olvidar que la evolución de la reserva del servicio se halla íntimamente ligada a la de los compartimientos que se hacen de las sentencias, de que dependen. OLEART, *Els greuges*, 516-523.

³⁸ En virtud de una autorización de las cortes en forma de *sindicat* (sindicato); ACA, G, 1022/2, f. 100v, l. 17-19. Dicho *sindicato* aparece recogido en el proceso de cortes *familiar* (i.e., de cada estamento) a continuación del capítulo del donativo.

Sin embargo, es posible que, de hecho, estemos incurriendo *inconscientemente* en un error: quizá estemos dando por supuesto que *todas* las sentencias de *greuges* dictadas han sido reconvertidas en un montante económico. No es este el caso, si bien se debe reconocer que en una inmensa y abrumadora mayoría las reclamaciones reconducidas a cantidades económicas son las que podríamos considerar *típicas* de los agravios particulares reflejando una realidad concreta, más que aquellas otras (pocas) quejas que no tienen un equivalente, que no son reconvertibles, a parámetros de tipo económico predeterminado. Debe sobreentenderse, pues, que la participación de los diputados del General en el trámite de ejecución de las sentencias de agravios particulares quedaba contraída *sólo* a todas aquellas sentencias que podían ser planteadas y resueltas en términos susceptibles de ser reconducidos a importes económicos, la inmensa mayoría, y no a las de otros tipos menores en número.

Por lo que respecta a los trámites concretos que realizan los oficiales de la Diputación del General, cumplidos los necesarios para recaudar el donativo fijado por las cortes, como último paso, los diputados del General tenían que desarrollar, a través de su estructura administrativa y financiera, las actividades mencionadas, todas englobables, básicamente, bajo las tareas de contabilizar y justificar la distribución de los recursos reservados por el rey y las cortes para satisfacer a los agraviados que habrían obtenido sentencia estimatoria; ocasionalmente, podrían tener que rendir cuentas de su gestión ante las cortes³⁹.

Como actividades complementarias de los diputados y de los reclamantes debe tenerse presente el hecho –asumido implícitamente por la co-

³⁹ Así, se envían comisarios de las cortes que se están celebrando en 1542 en Monzón a Barcelona para realizar el llamado *balanç del General* (balance del General), que se centra principalmente en una fiscalización de las cuentas de la Diputación, incluida una referencia especial a la situación contable de las partidas destinadas para los *greuges* en reuniones de cortes precedentes, a fin de conocer su estado financiero (p. ej., ACA, G, 1022/2, f. 12v, 16-17, 19v-20v, 28v-29); no hace falta decir que una de las finalidades perseguidas era comprobar el grado de adecuación producido entre la reserva del servicio y los *greuges* sentenciados, a fin de disponer de un argumento más a la hora de negociar el importe que se debía reservar en las cortes que por entonces se estaban celebrando.

lectividad⁴⁰ – de que los recursos escaseasen, lo que conllevaba que aquellas personas que aspirasen a cobrar los créditos reconocidos en sus sentencias tuviesen que estar atentos a los movimientos y actuaciones de la Diputación del General. La presunción misma de hallarse todos ellos en situación de igualdad (de trato) y, como consecuencia directa suya, tener una sentencia *plenamente* favorable (es decir, que estimase *totalmente* la demanda) no bastaba para cobrar efectivamente. Para ello debían seguir las indicaciones que al efecto se darían, como, por ejemplo, cuál era el día asignado para presentarse con la documentación necesaria para poder firmar el ápoça y recibir el albarán que (potencialmente) haría posible el cobro de la cantidad en el mismo consignada⁴¹.

Sin embargo, más diligencia debían mostrar, si cabe, aquellas personas que habían obtenido sentencias estimatorias *condicionadas* a la aportación de documentación complementaria, a fin de demostrar que algunos trámites ya habían sido realizados previamente, o que sí se habían realizado aquellos que se imponían para hacer dentro de determinado plazo, a fin

⁴⁰ Del mismo modo que, como hemos visto, los círculos próximos al monarca, o a los mismos asistentes a la reunión, tenían una visión determinada de cómo funcionaba la institución (cf. la narración, cuya noticia debo al Dr. Petit Calvo, que de ello hace Pedro Mártir de Angleria [Pedro Mártir de ANGLERIA, *Epistolario*, 4 v. (Madrid: Góngora, 1953-1957) III, 50, 339-340, 347, 350, 365-366; sobre este autor y sus reveladoras cartas, Lorenzo RIBER, *El humanista Pedro Mártir de Anglería* (Barcelona: Barna, 1964) 301-302; José Antonio ARMILLAS VICENTE, "Aragón visto por un humanista: Pedro Mártir de Anglería", en *Estudios del Departamento de Historia Moderna* 3 (Zaragoza, 1974) 25-39; para su vida y obra, M^a de las Nieves OLMEDILLAS DE PERÉIRAS, *Pedro Mártir de Anglería y la mentalidad exotocista* (Madrid: Gredos, 1974) 49-58 y 58-65 respectivamente], o las memorias de Perot Vilanova (1551-1573), e incluso el diario de Frederic Palau (1572-1600) [publicados ambos en Antoni SIMON I TARRÉS (a cura de), *Cavallers i ciutadans a la Catalunya del cinc-cents* (Barcelona: Curial, 1991) 36-88 y 100-177, respectivamente] es muy probable que hubiera una, llamémosla, *vox populi* que debía predicar sus virtudes y defectos profusamente. Ello vendría a corroborar la sospecha de que el círculo de nombres que permanece inmutable entre los que presentan reclamaciones es relativamente significativo, constante y cerrado.

⁴¹ Como se ha apuntado, difícilmente se concebía el pago íntegro de una vez de los créditos reconocidos, pues para dar contento al mayor número de agraviados se recurría a los *compartiments*, que, necesariamente, obligaban al pago proporcional y parcial de los créditos reconocidos.

de poder demostrar tener derecho a percibir la cantidad asignada en la sentencia, so pena de quedar excluidos del compartimiento.

Se trata, en definitiva, de actividades de los diputados inherentes y complementarias a las que les son asignadas por la provisión de nombramiento de los provisosores y por el capítulo del donativo para cumplir, para poder llevar a cabo, las prescripciones de los provisosores y ejecutar sus sentencias.

Nos consta que las sentencias plenamente favorables desde un punto de vista formal no generaban en sí más problemas que los derivados de la acreditación del sujeto a la hora de firmar el ápoça correspondiente⁴². Nos consta, también, que las que hemos llamado sentencias condicionadas conllevaban no sólo un mayor celo por parte del actor, sino también una mayor actividad por parte de los oficiales de la Diputación del General. Así, por ejemplo, encontramos algunos de estos casos reflejados en la documentación de los acuerdos tomados por el consistorio de la Diputación del General de Cataluña dentro de la serie de los *registres de deliberacions* (registros de deliberaciones)⁴³. Ofrecen un buen ejemplo de las cortes de 1528 las deliberaciones del consistorio a lo largo de 1531⁴⁴.

Todo indica que se trataba de *comprobar* que efectivamente se habían llevado a término las actuaciones que los provisosores habían requerido como condición para estimar y poder satisfacer el *greuge*, como indicaba la sentencia en cuestión⁴⁵. Que ello era así se manifestaba mediante un

⁴² OLEART, *Els greuges*, 523-528.

⁴³ Custodiados en la serie N del fondo *Generalitat* del ACA.

⁴⁴ Tenemos documentadas, entre otras, las resoluciones referentes a los *greuges* presentados en las cortes de 1528 (pueden verse en OLEART, *Els greuges*, Apèndixs, 12-16) por: Pedro Rocabertí (183 f. 49) en ACA, G, 126, f. 54-54v; por Maria Banyuelos (156 f. 41v) en ACA, G, 126, f. 76v-77; por los herederos de Francesc Senesterra (48 f. 13v) en ACA, G, 126, f. 64v-65; por Berenguer Oms (80 f. 23v) en ACA, G, 126, f. 61-62v; por Miquel Bastida (58 f. 16) en ACA, G, 126, f. 69v-70) y por Galceran Oliver (56 f. 15v) en ACA, G, 126, f. 69-69v).

⁴⁵ Los casos de Galceran Oliver y de Miquel Bastida, p. ej., son similares pues tenían que mostrar la diligencia hecha en Nápoles dentro del plazo de ocho meses; probaban efectivamente que han sido pagados en Nápoles de la consignación aportando testimoniales en forma pública de distintas fechas, con varias firmas y sellos. Constatado ello, el consistorio, vista su diligencia, delibera y provee que les sea pagada la cantidad que les corresponderá, a sueldo y a libra, de la tercera parte del servicio, en el primer compartimiento hecho y en los otros que se realizarán (ACA, G, 126, f. 69-70).

acuerdo, una decisión firme, una *deliberación* del consistorio que daba fe; a su vez permitía *impulsar* la actuación propia de la Diputación de cara a la satisfacción de los *greuges* particulares⁴⁶.

La *reserva del donativo*, cuando menos desde la lógica de la asamblea, constituye una garantía de cara a los poblados en el Principado de que una parte de la oferta extraordinaria concedida al monarca servirá para *paliar* los excesos del titular del poder político y de sus oficiales. Pero esta concepción —*formalmente* correcta— se ve contrarrestada por el hecho de que al mismo tiempo, y contando con un peso específico coyunturalmente más importante, sucede que la reserva del servicio se constituye en una *limitación* hacia las posibilidades, más hipotéticas que fácticas, de una mayor (por no decir total) satisfacción de las sentencias dictadas por la comisión de provisos⁴⁷, por no abundar en otras cuestiones de gran interés que exigirían ahora demasiada atención, como el hecho de que a pesar de las garantías formales establecidas, el monarca no parece que nunca llegue a *completar* con recursos propios el montante necesario para poder satisfacer a todos los agraviados, en contra de lo que recogía su compromiso *formal* con su pueblo asumido en la oferta del donativo y la subsiguiente aceptación por parte del rey en la sesión solemne ante los tres estamentos.

A la luz de la evolución de los *greuges* durante el siglo, se puede presuponer que la reserva para los *greuges* que se hacía en el capítulo del donativo era notoriamente insuficiente para cubrir el importe de las reclamaciones estimadas⁴⁸, incluso en las cortes de 1528, en que se destina la parte más elevada del donativo (una tercera parte) de todas las reuniones del siglo para pagar a los agraviados⁴⁹. Ello nos permite darnos cuenta de

⁴⁶ En este punto era capital declarar, como se hacía, que aquellas personas que habían obtenido una sentencia condicionada, para poder cobrarla, tenían que ser incluidas en los compartimientos sucesivos que se harían.

⁴⁷ Con las limitaciones consiguientes; entre otras, y como sucede en 1542, el compartimiento permite que se satisfagan parcialmente sentencias hasta llegar a destinarles (como consta en las *dates* del reservado, ACA, G, 1081, f. 56v) 23.929 libras 14 sueldos 11 dineros, las cuales, detraídas de las 25.000 libras reservadas, arrojan un remanente de 1.070 libras 5 sueldos 1 dinero.

⁴⁸ Con los datos de que disponemos, no aparece del todo evidente en las cortes de 1520: reserva de 30.000 libras, *greuges* cuantificados 27.129 libras (más siete que no precisan su importe).

⁴⁹ Sí que es a todas luces insuficiente en 1528. Se reservan 96.666 libras; los *greuges* se

que el solo hecho de presentar *greuge* en unas cortes arropaba también la concepción por parte del sujeto agente de que estaba iniciando un proceso –ahora en su sentido más amplio y menos técnico– bastante dilatado en el tiempo. Evidencia este fenómeno de notoriedad que debió irse agravando hacia fines de siglo el hecho de que una estimación aproximada considera la reserva del donativo insuficiente para hacer frente a las demandas cuantificadas para las primeras cortes del siglo XVIII⁵⁰. Pero no únicamente por esto, sino también por el hecho de que entre las reclamaciones de unas cortes y otras, a medida que avanza el siglo, más se van (re-)presentando las reclamaciones iniciales, ya consolidadas en ese momento por la existencia de una sentencia dictada por la comisión de provisoros de unas cortes precedentes; e incluso en estos casos la reserva resulta también insuficiente⁵¹. Para las cortes de 1542 nos consta que la suma de créditos reconocidos por sentencia asciende, al menos y *salvat dret de comp-*

cuantifican en 116.458 libras, 190.248 morabatines (y aún veinte que no precisan su importe). Sin embargo, debe advertirse, por un lado, que a partir de estas cortes de 1528 hallamos la primera reunión en que se estiman más *greuges* que no se desestiman; por otro, es en esta reunión de 1528 cuando se produce un incremento significativo en la toma en consideración por parte de los provisoros de las sentencias estimadas en cortes anteriores, la cual será todavía más relevante en las cortes de 1533-1534, para, desde las de 1537, pasar a superar en número a los *greuges* derivados de reclamaciones presentadas *ex novo* (sin causa en sentencias dictadas en cortes anteriores). Sobre estas reuniones, OLEART, *Els greuges*, 297-417.

⁵⁰ A diferencia de nuestro método de cálculo –que se basa en el importe de aquellas reclamaciones de *greuges* que son *estimadas*–, fiándose, parece, *tan sólo* de los importes de las reclamaciones (independientemente de su resultado), para las cortes de 1701-1702, se calcula (bastante indicativamente de la tendencia imperante, por otro lado): “*que hom reclama per agravis particulars l'extraordinària quantitat (és una xifra aproximada) de 1.068.607 lliures barcelonines, 2.700 ducats, i 19 maravedies, i a més, el valor de les terres, cases, construccions i productes que hem mencionat en la llista anterior*”, Jaume BARTROLI ORPI, *La cort de 1701-1702*, Tesina de Llicenciatura, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra 1978, 254 (trabajo inédito, del que puede verse “La cort de 1701-1702: un camí truncat”, en *Recerques* 9 (Barcelona 1979) 57-75).

⁵¹ Buen ejemplo de ello lo constituyen las cortes de 1542. Como ya se ha apuntado, la cuantificación de los créditos es tarea compleja y difícil a partir de las sentencias, especialmente desde las cortes de 1528 y de 1533-1534, pero para 1542 se pueden computar los datos a partir de la combinación de los ofrecidos por el libro del compartimiento y el de las épocas.

te (salvo error de cálculo), a 120.343 libras. Si tomamos en consideración que la reserva fue de 25.000 libras (un 10% del donativo), la imposibilidad material y real de satisfacer a todos los agraviados aparece de un modo bien evidente.

Con los datos de que disponemos y habida cuenta del papel desempeñado por los estamentos y por el monarca con sus oficiales en las sucesivas reuniones de la asamblea a lo largo del siglo, podemos concluir que hemos estado asistiendo a un proceso gradual de transformación de la institución, caracterizado básicamente por la importancia que, a partir –y como consecuencia– del ejercicio de la jurisdicción delegada del monarca a petición de los estamentos en la comisión de provisos la sentencia de *greuges* acaba deviniendo, en definitiva, un título de crédito. Un segundo elemento característico lo constituye la progresiva incidencia adquirida por las sentencias dictadas en cortes anteriores de cara a la resolución favorable de los *greuges* planteados en las cortes en curso.

Pero todo ello sucedía a la vez que en el plano político se mantenía y perpetuaba un discurso que con base jurídica y en el límite de la interpretación doctrinal permitía sostener el nivel teórico de exigencia por parte de los estamentos así como las consiguientes reticencias por parte del monarca y sus oficiales ante los *greuges*, a pesar de tener ambas partes plena conciencia de la utilidad que reportaba la acomodación de la versátil institución a los privativos intereses respectivos.

La institución de los *greuges* había nacido como un mecanismo destinado a restablecer el *teórico* equilibrio vulnerado por una actuación del monarca o de sus oficiales en perjuicio de los derechos de sus naturales, y, en un sentido técnico estricto, debe afirmarse que retuvieron siempre este aspecto. En su evolución también conservaron siempre su aspecto como mecanismo formal, y desde un nivel global de análisis jugaron efectivamente un papel dialéctico importante, mientras en el nivel concreto de observación permitían poner de manifiesto la distorsión producida entre los planteamientos tradicionalmente considerados teóricos y su aplicación práctica, con la consiguiente necesidad de relativización ante las interpretaciones que sobre la misma se han venido realizando.

APÉNDICE

– I –

Arxiu Històric Fidel Fita, de Arenys de Mar, pergamino núm. 1845.
Sentencia de greuges de 1565 dictada en favor de Antic Tries.

[Los] noms de nostre senyor Déu Jesuchrist y de la gloriosa verge Maria mare sua humilment invocats;

Sia a tots cosa manifesta que nosaltres don Fer- /² [ran]do de Loazes per la gràcia de Déu archabisbe de Tarragona, canceller y del consell de sa Magestat, surrogat en lloch del reverent misser Matia Sorribes quondam ab- /³ [bat] de Sant Salvador de Abbrea, canceller y del consell de sa Magestat; misser Francesch Montaner, regent la cancellaria en lo Principat de Cathalunya; Jaume /⁴ [Tragi]ner, surrogat en lloch <en lloch> del noble don Francesch Gralla y Desplà, mestre rational de la [casa] y cort de sa Magestat; Miquel Codina, regent la thesora- /⁵ [ria]; misser Miquel Terça, advocat fiscal; misser Bernabé Serra; misser Pere de Lobregat, doctors del real consell; misser Miquel Quintana, també doctor del /⁶ [dit] real consell, surrogat en lloch del magnífich misser Dimas Llorís, regent la cancellaria y del supremo consell de sa Magestat; don Ferrando Maymó, sur- /⁷ rogat en lloch de don Luís de Ycart, balle general, per part de la Sacra, Cathòlica y Real Magestat; don Joan Tormo, abbat de Bassalú; misser Paulo /⁸ Pla, abbat de Sanct Pere de Gallicans de Gerona y canonge de la Seu de Barchinona; fra Gispert Malars, prior de la verge Maria de Gualter /⁹ y camarer de la verge Maria de Ripoll; don Guillem de Sinisterra y de Sancta Eugènia; Joan Miquel de Bellafilla; Miquel Ciurana; Pere de Roviro- /¹⁰ la, síndic de Vich; Steve Morató, síndich de Balaguer; misser Bernat Joan Mascaró, síndich de Vilafranca de Panadès, per part de la Cort general /¹¹ jutges e providors de greuges anomenats axí per part de la dita Cathòlica y Real Magestat com de la Cort general últimadament celebrada en la ciu- /¹² tat de Barçelona, elets en jutges e proveïdors de greuges y repartidors de greuges y demandes donats y donades contra la dita prefata Magestat /¹³ y oficials seus;

Vist primerament lo poder per la preffata Real Magestat a nosaltres donat e atribuït ab consentiment y supplicació de la dita Cort /¹⁴ general e la provisió e comissió a nosaltres feta a supplicació de la present cort

dins cert temps a nosaltres prefigit; vists los greujes y demandes /¹⁵ davant nosaltres exhibits y exhibides y aquells quant en nosaltres són stats bé y diligentment examinats y examinades y hoïdes les parts /¹⁶ qui aquells han expossats y expossades; vists y regoneguts los actes per dites parts davant nosaltres produhits, lo die present a hoir la present sentència, /¹⁷ provisió e declaratió per nosaltres assignat segons que ab la present assignam, los sancts quatre Evangelis davant nosaltres possats y aquells /¹⁸ reverentment sguardats, pronunciam, provehim y declaram per y en la forma següent:

Quant al greuje o demanda donat per Antich /¹⁹ Tries com a fill y hereu de Gabriel Tries quondam de la vila de Sancta Maria de Arenys, bisbat de Gerona, demanant en dit nom la restant quantitat /²⁰ que no s'era stada pagada al dit Gabriel Tries son pare en virtut de dos sentències de proveïdors de greujes, la una de les corts de l'any mil /²¹ sinch-cents coranta-dos, y l'altra de las corts de coranta set al dit Gabriel Tries adjudicades per les causes y rahons en dites sentències /²² contengudes, vistas dos sentències, los mèrits dels processos atesos, sentenciam, pronunciam y declaram, y lo procurador fiscal patrimonial /²³ de sa Magestat condempnam en donar e pagar al dit Antich Tries en dit nom la restant quantitat que no s'era stada pagada al dit Gabriel Tries, /²⁴ son pare, en virtut de dites sentències per dits provehidors de dites corts de dits anys mil sinch-cents trenta-set y de coranta-set /²⁵ al dit Gabriel Tries adjudicades, la qual paga haje d'ésser feta de les pecúnies per sa Magestat dexades y resservades en les corts de l'any passat /²⁶ mil sinch-cents sexanta-quatre per los agreujats celebrades en la present ciutat de Barcelona segons tocarà en lo compartiment fahedor a sou /²⁷ y lliura ab los altres creadors als quals seran adjudicades quantitats algunes pagadores de e sobre dites pecúnies de dit servey de dita cort /²⁸ del dit any mil sinch-cents sexanta-quatre.

Lata fuit huiusmodi sententia per dictos admodum illustrisimum reverendisimum ac reverendos et magnificos dominos provisosos /²⁹ gravaminum prescriptos et pronunciatos et de eorum mandato lecta et publicata per me Michaellem Amat locumtenentem prothonotarium regiaeque auctoritate /³⁰ notarium publicum civem Barcinone vice et nomine nobilis don Hieronimi Clementis regii prothonotarii die videlicet martis intitulata vicesima tertia mensis /³¹ januarii anni millesimi quingentesimi sexagesimi quinti in quadam aula domus sive palatii archiepiscopi Tarrachone site un parrochia Sancti /³² Michaelis in via vulgo dicta dels Torners presentis ci-

vitatis Barchinone presentibus instantibus et dictam sententiam ferri supplicantes Petro Joanne Calvo f³³ et Petro Roure fisci regii procuratorius et presentibus pro testibus honorabilibus Anthonio Mas regio scriba mandati Joanne Vila notarii habitatore Barchinone Joanne Moros f³⁴ et de Molina etiam habitatore Barchinone et Joanne Riera virgario regie audiencie et quamplurimis aliis in multitudine copiosa. [*señal*].

[Sunt deducende xviii solidos solute per dominos deputatos f³⁶ pro primo et secundo compartimentis cum apoca firmata vii f³⁷ januarii MDLXVII.] ()

Sig (*signo*) num meum Antonii Mas, S. C. et Regie Magestatis mandati, regiaque auctoritate notarii publici civis Barchinone f³⁹ qui huiusmodi sententiam vice et loco nobilis don Jeronimi Climent regii prothonotarii prolacioni f⁴⁰ cuius magnificus Michael Amat locumtenens dicti prothonotarii vice et loco eiusdem interfuit f⁴¹ in hanch publicam redigens formam scribi feci et clausi. Constat de rasis in lenea f⁴² xi^a positis ubi legitur «anomenats axí part de la dita Cathòlica», xxi «coranta». [*señal*].

() Escrito por otra mano.

[*Al dorso*: Sentència de Tries. / és de la súplica de N^a 12 y ha de / anar dintra.]

– II –

Arxiu de la Corona d' Aragó, de Barcelona, Reial Audiència, Processos, 549/6, en papel.

Sentencia de greuges de 1565, dictada en favor de Andreu Puigdasens (y otros).

Los noms de nostre Senyor Déu Jesucrist y de la gloriosa verge Ma[r]ia mare sua f² humilment invocats;

Sie a tots cosa manifesta que nosaltres don [F]er[ra]ndo de [Loa]– f³ zes per la gràcia de Déu archebisbe de Tarragona, canceller de sa Majestat surrogat en lloch f⁴ del magnífic misser Mathia Sorribes quondam abat de Sant Salvador de Abrea, canceller y del consell f⁵ de sa Majestat, misser Francesch Montaner regent la cancellaria en lo Principat de Cat[a]– f⁶ lunya, Jaume Traginer surrogat en lloch del noble don Francesch Gralla y Desplà mes f⁷ tre rational de la casa y cort de sa Majestat, Miquel

[Co]din[a] regent la thesoreria, micer /⁸ Miquel Terça, advocat fiscal, misser Barnabé Serra, misser Pere de Llobregat, doctors del real /⁹ consell, misser Miquel Quintana també doctor de dit real consell surrogat en lloch [del] /¹⁰ magnífic misser Dimas Loris, regent la cancellaria y del consell supremo de sa Majestat, don Fer[ran]- /¹¹ do Maymó surrogat en lloch de don Ll[u]ís de Icart, balle general, per part de la S. [C.] /¹² y Real Majestat; don Joan Tormo, abat de Besalú, misser Paulo Pla, abat de Sanct Pere de /¹³ Gallicant de Gerona y canonge de la Seu de Barcelona, fra Gispert Malarç, p[ri]or de la verge /¹⁴ Maria de Gualter y camerer de la verge Maria de Ripoll, don Guillem de Siniste[r]- /¹⁵ ra y de Sancta Eugènia, Joan Miquel de Bellafilla, Miquel Ciurana, Pe[re] de Rovi- /¹⁶ rola, síndich de Vich, Steve Morató, síndich de Balaguer y misser Bernat Joan M[as]- /¹⁷ caró, síndich de Vilafranca de Penadès, per part de la cort general jutges y prov[e]- /¹⁸ hidors de greuges anomenats a[x]í per part de dita Cathòlica y Real Majestat com de /¹⁹ la cort general ultimadament celebrada en la ciutat de Barcelona, elets en jutges [e] /²⁰ provehidors de greuges y repartidors de greuges y demandes donats y donades con- /²¹ tra la dita prefata Majestat y oficials seus;

Vist primerament lo pod[e]r per la prefa- /²² ta Majestat a nosaltres donat e atribuít ab consentiment y supplicati[ó] de la dita cor[t] /²³ general ultimadament celebrada e la provisió e comissió a nosal[tres] feta a sup[pl]icatió /²⁴ de la present cort dins cert temps a nosaltres prefigit; vists los greug[es] y demandes /²⁵ devant nosaltres exhibits y exhibides y aquells, quant en nosaltre[s] són stats bé y /²⁶ diligentment examinats y examinades e hoïdes les parts qui aqu[e]lls han exposa[t]s /²⁷ y exposades, vists y regoneguts los actes per dites parts devant nosaltres /²⁸ produhits, a hoir la present sentència, provisió o declaratió per nosaltres assignat, segons /²⁹ que ab la present assignam, los sancts quatre Evangelis devant nosal[tr]es posats y /³⁰ aquells reverentment sguardats, pronunciam, provehim y declaram per y en [la] /³¹ forma següent:

Quant als greuges o demandas donats per los dejús anomenats [de]- /³² manants quiscú d'ells las restants quantitats que a quiscú d'ells los resta a pag[ar] /³³ en virtut de les sentènties per los provehidors de greuges de les [c]orts passades [a] /³⁴ quiscú d'ells adjudicades per les causes y rahons en ditas sentèn[ties] contengu- /³⁵ des, vistes les sentènties y los mèrits dels processos atesos, [s]ententiam, pro- // [f. 1v^o] [n]untiam, provehim y declaram y lo procurador fiscal patrimonial de sa Majestat condempnam /² en

donar e pagar a quiscú dels baix anomenats les restants quantitats que a quis- /³ cú d'ells los resta a apagar en virtut de les sentènties per los provehidors de greuges /⁴ a quiscú d'ells adjudicades, és a saber, a Andreu Puigdasens, Pere Fontcuberta Devall, /⁵ Joan Ysern, Joan Rossell, Pere Folchs y a Joan Thona, fill y hereu de Raphel Thona, la /⁶ restant quantitat que no.ls s'era stada pagada en virtut de les sent[èn]ties [per lo]s /⁷ provehidors de greuges de les corts del any mil sinc-cents cinquanta-[dos] [a ells ad]- /⁸ judicada, la qual paga li haze de ésser feta de les peccúnies per sa Majestat d[exa] [des y] /⁹ reservades en les corts del any passat mil sinc-cents sexanta-quatre per [als agre-] /¹⁰ ujats celebrades en la present ciutat de Barcelona segons li tocarà en lo compartiment /¹¹ fahedor a sou y a lliura ab los altres creadors als quals seran adjudicades quan- /¹² titats algunes pagadores de e sobre dites peccúnies de dit servey de dita cort del d[it] /¹³ any mil sinc-cents sexanta-quatre.

Latta fuit huiusmodi sententia per dictos ad- /¹⁴ modum illustres reverendum ac reverendos nobiles et magnificos dominos pr[ov]isores /¹⁵ gravaminum prescriptos et prenomatos et de eorum mandato lecta et public[a]- /¹⁶ ta per me, Michaellem Amat locumtenentem prothonotarii regiaeque auctoritate notari- /¹⁷ um publicum civem Barcinone et de eorum mandato lecta et publicata vice et no- /¹⁸ mine nobilis don Hieronimi Cl[e]mentis regii prothonotarii die videlicet mar- /¹⁹ tis intitulata vicesima tertia m[e]nsis januarii anni millesimi quingentesimi /²⁰ sexagesimi quinti in quadam aula domus sive palatii archiepiscopi Tarrocho- /²¹ ne scite in parrochia Sancti Michaelis in via vulgo dicta dels Torners presentis /²² civitatis Barcinone, presentibus, instantibus et dictam sententiam f[er]ri sup- plican- /²³ tibus Petro Joanne Calvo et Petro Roure fiscii regii procuratoribus, et presentibus /²⁴ pro testibus honorabili Antonio Mas regio scriba mandati, Joanne Vila notario [ha]- /²⁵ bitatore Barcinone, Joanne Moros et de Molina etiam habitatore Barcinone, Joanne Riera virga- /²⁶ rio regie Audientie et quamplurimis aliis in multitudine copiosa.

Sig (*signo*) num meum Michaelis Joannis Amat, S. C. et R. Majestatis scribæ mand[at]i, /²⁸ et per totam terram et ditionem regiam notarii publici Bar[ci]non[e] /²⁹ qui hanc sententiam in cuius prolatione magnificus Micha[e]l A[m]at /³⁰ locumtenens prothonotarii vice et loco nobilis Hieronimi Clementis regii consil[ia]rii /³¹ et prothonotarii presens interfuit in hanc publicam redigens formam scri[bi] feci et clausi.

[Al dorso: Sentència de greuges de / Pere Fontcuberta y altres / 1565]

– III –

Arxiu de la Corona d'Aragó, de Barcelona, Generalitat, 1094, pergaminu, al final del volumen.

Sentencia de greuges de 1585, dictada en favor de Joan de Llupià.

Los noms de nostre senyor Déu Jesuchrist y de la gloriosa verge Maria mare sua humilment invocats, amén.

Sia a tots cosa manifesta que nosaltres, misser Hierònym Managat, sacristà de la Seu de Tortosa, canceller y del consell ¹ de sa Magestat, misser Miquel Cordelles, regent la real cancellaria, don Joan Icart, balle general de Cathalunya surrogat en lloc del magnífic misser Miquel Terça, regent la cancelleria del suppremo consell de sa Magestat, Gaspar de Vilanova y de ² Pernez, loctinent en lo offici de mestre rational de la casa y cort de sa Magestat surrogat en lloc del magnífic misser Miquel Joan Quintana, regent la cancelleria en lo suppremo consell de Aragó, misser Miquel Ferrer, doctor del real consell surrogat ³ en lloc del magnífic mossèn Miquel Gort, secretari de sa Magestat, misser Miquel Ferrero, doctor del matex real consell surrogat en lloc del spectable don Henric de Cardona, portant veus de general governador en Cathalunya, misser Fran- ⁴ cesc Puig, doctor del real consell y advocat fiscal patrimonial de sa Magestat, misser don Lluís de Peguera, doctor del real consell, misser Francesc Fort, doctor del real consell surrogat en lloc del magnífic misser Martí Joan Franquesa, doctor del real ⁵ consell y advocat fiscal de sa Magestat, per part de la Sacra, Cathòlica y Real Magestat; Raphel Doms, doctor en theologia, canonge ardiacha major y syndic del capítol de la Seu de Tarragona, misser Onofre Pau Cellers, canonge y syndich ⁶ del capítol del la Seu de Barcelona, Joan Vila, doctor en theologia, canonge de la Seu de Barcelona surrogat en lloc de misser Ferrando Quintana, doctor en quiscun dret, procurador del bisbe de Urgell don Pere de Clariana, surrogat ⁷ en lloc del noble don Berenguer de Peguera, Jaume de Çalba, donzell en la ciutat de Barcelona domiciliat, y Gismundo Ortiz de Cabrera de Concabella, en la vegaria de Agramunt domiciliat, Pere Ferreres, ciutadà y ⁸ syndic de Barcelona, Antoni Joli, syndic de Perpinyà, y Joan Babtista Bordoll, syndic de la ciutat de Balaguer, per part de la cort general, jutges e provehidors de greuges anomenats axí per part de la Cathòlica y Real Magestat ⁹ com de la cort general respectivament, ultimadament celebrada en la vila de Monçó, elets en jutges

e provehidors de greuges e reparadors de greuges y demandes donats y donades contra la prefata Real Magestat y officials /¹¹ seus;

Vist primerament lo poder per la prefata Real Magestat a nosaltres donat e atribuït ab consentiment e supplicatió de la dita cort general e la provisió e comissió a nosaltres feta a supplicatió de la present cort dins cert temps /¹² a nosaltres prefigit; vists los greuges y demandes devant nosaltres exhibits y exhibides y aquells, quant en nosaltres són stats diligentment examinats y examinades y oïdes les parts qui aquells an exposats y exposades; vists /¹³ y regoneguts los actes per dites parts devant nosaltres produïts lo dia present a hoyr la present sentència, provisió o declaració per nosaltres assignat, segons que ab la present assignam, los sancts quatre Evangelis devant nosaltres posats /¹⁴ y aquells reverentment sguardats, pronunciam, provehim y declaram per y en la forma següent:

Quant als greuges o demandes donats devant nosaltres per los dejús nomenats, demanant quiscú d'ells la restant quantitat /¹⁵ que a quiscú d'ells los resta a pagar en virtut de altres sentències per los provehidors de greuges de les corts de Monçó passades a quiscú d'ells adjudicades per les causes y rahons en dites sentències contengudes, mostrant y exhibint /¹⁶ dites sentències, les quals vistes, attès que per lo capítol de cort ab sola ostentió de les sentències per altres provehidors de greuges adjudicades, sens fer procés algú som obligats adjudicar-los la restant quantitat; per so, per obser- /¹⁷ vança de dit capítol de cort, sententiam y declaram y lo procurador fiscal patrimonial de sa Magestat condemnam en donar e pagar a quiscú dels baix anomenats la restant que no.ls s'era stada pagada en virtut /¹⁸ de altres sentències per los provehidors de greuges passats a quiscú d'ells adjudicades, és a saber, a Joan de Lupià, donzell en la vegaria de Rosselló domiciliat, com a succhint per sos justs y legítims títols a la senyora Margarida /¹⁹ rida Lupià, la restant quantitat del que fonc adjudicat a dita Margarida Lupià en virtut de la sentència dels provehidors de greuges de les corts del any mil sinc-cents sexanta-quatre, la qual paga li haje de ésser feta de les [pecúnies] /²⁰ per sa Magestat per als agreujats dexades y reservades en les corts del any mil sinc-cents vuytanta-sinc, celebrades en la vila de Monçó, segons li tocarà en lo compartiment fahedor a sous y a lliura ab los altres creadors als quals seran adjudicades /²¹ quantitats algunes pagadores de e sobre dites pecúnies de dit servey de dita cort del dit any mil sinc-cents vuytanta-sinc.

Lata fuit huiusmodi sententia per dictos reverendos nobiles et magnifi-

cos dominos provisores gravaminum /²² prescriptos et prementionatos et de eorum mandato lecta et publicata per me, Michaellem Joannem Amat militem, S. C. et Regie Magestatis mandati scribam eiusque auctoritate, per totam terram et ditionem regiam notarium publicum Barcinone populatum /²³ vice et nomine nobilis Michaelis Climent regii consiliarii et prothonotarii in regnis Corone Aragonum, die videlicet lune sexta mensis octobris anni a nativitate Domini millesimi quingentesimi octuagesimi sexti intitulata, in /²⁴ quadam aula domorum dicti reverendi Hieronymi Managat regii consiliarii et cancellarii sitarum in vico de na Cucurella vulgariter nuncupato, presente, instante et dictam sententiam ferri supplicante Petro Alos, fisci procuratore, /²⁵ et presentibus pro testibus Bartholomeo Balle notario publico cive Barcinone, Raymundo Badia calligario et Gregorio Remus familiaribus dicti reverendi cancellarii et quampluribus aliis in multitudine copiosa.

Sig (*signo*) num meum Michaelis Joannis Amat militis, S. C. et R. Magestatis scribæ mandati, et per totam terram et ditionem regiam notarii publici Barcinonæ populati, qui hanc /²⁷ sententiam, in cuius prolatione vice et loco nobilis Michaelis Climent regii consiliarii et prothonotarii in regnis Coronæ Aragonum praesens interfui, in hanc /²⁸ publicam redigens formam scribi feci et clausi.

[*Al dorso*: Joan de Llupia]

– IV –

Arxiu de la Corona d'Aragó, de Barcelona, Generalitat, pergamino (por clasificar).

Sentencia de greuges de 1599, dictada en favor de los hijos y herederos de Bernabé Serra.

Los noms de nostre senyor Déu Jesucrist y de la gloriosa verge Maria mare sua humilment invocats;

Sie a tots cosa manifesta que nosaltres, misser Rafel de Rovirola, canonge de la Seu de Barcelona /² y prior de nostra Senyora de Manlleu del bisbat de Vic, canceller y del consell de sa Magestat, don Joseph de Mur, regent la cancellaria en Cathalunya, don Joan Icart, balle general de Cathalunya, misser Salvador Fontanet, doctor /³ del real consell y regent la real thesoreria, misser don Lluís de Paguera, doctor del real [consell], misser

Antoni Oliba, doctor del real consell y advocat fiscal de la règia cort, misser Joan Castelló, doctor del real consell y advocat /^f fiscal patrimonial de sa Magestat, misser Hierònim Torner, doctor del real consell surrogat en lloc del noble don Joan <Icart> Sabater, regent la cancellaria en lo supremo consell de Aragó y misser Hierònym /^s Senjust, doctor del real consell surrogat en lloch del noble don Pere Franquesa, secretari ordinari de sa Magestat per part de la Sacra, Cathòlica y Real Magestat; don Miquel de Aymerich, abbat de Sanct Cugat de /^o Vallès, don Francesc de Oliva y de Albèrnia, ardiacha de Sancta Maria de la Mar y abbat e o perpètuu comendatari de Sanct Llorens del Munt y canonge de la Seu de Barcelona, Antoni Vila, canonge /^l y pabordre de la Seu de Vich y prior de Sanct Corneli de Bas del bisbat de Gerona, don Honofre de Alentorn, don Honofre de Argensola y de Copons, don Gispert de Guimarà y Papiol, misser Hierònym Miquel ciu- /^s tadà honrat y syndich <de la ciutat> de la vila de Copliure y Hierònym Serra Arnau, burgès y síndic de la vila de Mataró, per part de la cort general, jutges y provehidors de greuges nomenats axí per /^p part de la prefata Real Magestat com de la dita cort general últimament celebrada en la present ciutat de Barcelona, elets en jutges e provehidors de greuges e reparadors de greuges y demandes donats y donades contra sa Real Magestat y oficials seus; /^o

Vist primerament lo poder a nosaltres per sa Magestat donat ab consentiment y aprobació de la dita cort; vista la commissió a nosaltres feta a supplicació de la dita cort dins cert temps prefigit; vists /^l los greuges y demandes devant nosaltres presentats y presentades y aquells, quant en nosaltres és stat bé y diligentment examinats y examinades, y oïdes les parts qui.ls an exposats y exposades, /^l y vists y regoneguts los actes per dites parts exhibits, lo dia de vuy a hoyr la present sentència, provisió o declaració per nosaltres assignat, segons que ab la present assignam, los sancts quatre Evangelis devant /^l nosaltres posats y aquells reverentment sguardats, pronunciam, sentenciam y declaram per y en la forma següent:

Quant al greuge o demanda donada per part dels curadors dels pubills fills y /^l hereus del magnífich misser Barnabé Serra quondam regent la real cancellaria per mijà de la persona de Francesc Serra, llur pare, demanant la restant quantitat a dit Francesc llur pare adjudicada en /^l virtut de la sentència dels provehidors de greuges de les corts del any mil sinc-cents vuytanta-sinc; vistes dites demanda y sentència, los mèrits del procés atesos, pronunciam, sentenciam y declaram y lo procurador /^l fiscal patrimo-

nial de sa Magestat condemnam en donar y pagar als dits curadors dels dits pubills Serras la restant quantitat que no s'era stada pagada al dit quondam misser Bernabé Serra y resta a pagar /¹⁷ en virtut de la sentència sobredita dels provehidors de greuges de les corts de dit any mil sinc-cents vuytanta-sinc, la qual paga los age de ésser feta de les pecúnies per sa Magestat dexades y reservades per als agreujats /¹⁸ en les corts del any proppassat mil sinc-cents noranta-nou celebrades en la present ciutat de Barcelona segons los tocarà en lo compartiment fahedor a sou y a lliura ab los altres acreadors als quals seran adjudicades quan- /¹⁹ titats algunes pagadores en e sobre les pecúnies del servey de dites corts del any mil sinc-cents noranta-nou.

Lata fuit huiusmodi sententia per dictos reverendos nobiles et magnificos dominos provisosos gravaminum /²⁰ prescriptos et prementionatos et de eorum mandato lecta et publicata per me, Michaellem Joannem Amat militem, Sacre Catholice et Regie Magestatis mandati scribam, archivarium et regentem prothonotarie in Principatu /²¹ Cathaloniæ, per totam terram et ditionem suam notarium publicum Barcinone populatum vice et nomine magnifici Hieronymi Gassol regii consiliarii secretarii et prothonotarii in regnis Coronæ Aragonum, die videlicet lune /²² octava mensis may anno a nativitate Domini millesimo sexcentesimo intitula in quadam aula domorum reverendi et dilecti consiliarii et cancellarii regii Raphaelis de Rovirola sitarum in platea /²³ ecclesie maioris Barcinone, presente, instante et dictam sententiam ferri supplicante Melchiore Marques, notario cive Barcinone, fisci procuratore patrimoniale regie curie, presentibus pro testibus Joanne /²⁴ Mora causidico et Petro Benet scriptore, Barcinone habitatoribus, et quamplurimus aliis in multitudine copiosa.

Sig (*signo*) num meum Michaelis Joannis Amat, S. C. et R. Magestatis scribæ mandati, archivarii, regentis prothonotariam /²⁶ in Principatu Cathalonix, per totam terram et ditionem regiam notarii publici Barcinonæ populati qui /²⁷ huiusmodi, in cuius prolatione vice et nomine magnifici Hieronymi Gassol regii consiliarii et prothonotarii in /²⁸ regnis Coronæ Aragonum presens interfui, in hanc publicam redigens formam scribi feci et clausi.

[*Al dorso*: Hereus de misser Bernabé / Serra]

LAS CORTES DE 1701-1702 EN CATALUÑA: REY Y “REPÚBLICA” *

Joaquim Albareda Salvadó
Universitat de Girona

El debate acerca de la supuesta modernidad del Estado absoluto y, por consiguiente, del carácter anacrónico de los regímenes contractuales en la Europa de los siglos XVII y XVIII ha proporcionado elementos clarificadores que han puesto en evidencia la fragilidad de las interpretaciones excesivamente lineales de la historia¹. Recientemente, el profesor John H. Elliot decía al respecto que el caso holandés —una sociedad que combina-

* Quiero hacer constar mi agradecimiento al Centre d'Estudis d'Història Contemporània de Catalunya y, en especial, a su director, Josep Benet, por el apoyo que me ha brindado durante mi investigación en los archivos franceses.

¹ Destacan, entre otros, los estudios de G. Barudio, *La época del absolutismo y la Ilustración (1648-1779)*, en *Historia Universal Siglo XXI* (6 ed.), (Madrid, Siglo XXI, 1992); J.B. Collins, *Fiscal limits of absolutism. Direct taxation in early Seventeenth-century France*. (Berkeley, University of California Press, 1988) y *Classes, Estates, and Order in Early Modern Brittany* (Cambridge Studies in Early Modern History, Edited by J.H. Elliott, O. Hufton, H.G. Koenigsberger (Cambridge, Cambridge University Press, 1994); J-P Genet (ed.), *L'État moderne: genèse. Bilans et perspectives* (París, CNRS, 1990); H.L. Root, *The Fountain of Privilege. Political Foundations of Markets in Old Regime France and England* (Berkeley, University of California Press, 1994); J. Russell Major, *From Renaissance Monarchy to Absolute Monarchy: French Kings, Nobles and Estates* (The John Hopkins University Press, 1994).

ba las estructuras representativas tradicionales con un desarrollo económico de primera línea— ponía en evidencia *los defectos de una historia teleológica, siempre en busca de lo que se toma por la modernidad*. Y, añadía a la reflexión: *lo moderno de hoy es lo anticuado de mañana y viceversa*².

No hace falta decir que el análisis de las instituciones catalanas de la época moderna ha sido realizado también desde el prisma de la mitificación del Estado absoluto, aunque las notables aportaciones de Jesús Lalinde y de Víctor Ferro, desde la historia del derecho público, han resituado dichas instituciones en su contexto histórico y político. Así, Luís González Antón consideró el pactismo como *un signo de arcaísmo y falta de maduración de las estructuras políticosociales*. A su juicio, el contractualismo, *esgrimido por los grupos dominantes, era, justamente, la antítesis del progreso social y jurídico, de la modernización y de las libertades de las masas*. Todo se reducía, en su opinión, a una cuestión de privilegios de unas élites, la cual, en última instancia, dificultaba la articulación del Estado³. Carmelo Viñas, se había avanzado a la miopía analítica de González Antón al afirmar que *es a partir del Decreto de Nueva Planta cuando, liberada de la Generalidad y del espíritu casero que encarnaba, Cataluña recobra su iniciativa, parece querer recuperar el terreno perdido, va a América y emprende su gran ascenso económico en España*⁴.

El análisis de las Cortes de 1701-1702 celebradas por Felipe V en Barcelona, permite deshacer el equívoco interpretativo forjado por la historiografía romántica que contraponía la supuesta voluntad descentralizadora de los Habsburgo frente al absolutismo de los Borbones, tema que en su momento abordó muy satisfactoriamente Núria Sales⁵. Pero además, constituye un paradigma excepcional para valorar dos cuestiones básicas en el debate historiográfico sobre las instituciones representativas modernas: en primer lugar, cuál fue la dinámica del pactismo y, a la vez, del absolutismo

² Conferencia de clausura del coloquio *Catalunya i Espanya a l'època moderna. Homenatge a J. H. Elliott*. *Revista d'Història Moderna Manuscrits*, nº 15 (Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 1997, p. 177).

³ L. González Antón. *Las Cortes en la España del Antiguo Régimen* (Madrid, Instituto Fernando el Católico, Ed. Siglo XXI, 1989, p. 21).

⁴ C. Viñas Mey. Prólogo a la obra de A. Domínguez, *La sociedad española en el siglo XVIII* (Madrid, 1956, p. 14).

⁵ N. Sales. *Senyors bandolers, miquelets i botiflers. Estudis sobre la Catalunya dels segles XVI al XVIII* (Barcelona, Empúries, 1984, pp. 141-219).

—mediante la acción del rey y de sus ministros— en el transcurso de dichas Cortes y, en segundo lugar, hasta qué punto las Cortes, máxima expresión de la representación política catalana en el pactismo, mostraron señales de desconexión con la realidad social y, por lo tanto, se manifestaron como anacrónicas.

Pero antes, veamos primero cual era el cuadro institucional catalán a principios del siglo XVIII y cual era el contexto político en el que se produjo el cambio de dinastía, a la muerte del último de los Habsburgo hispánicos, Carlos II, y en el momento de la entronización de Felipe de Anjou. En el marco del pactismo, Cataluña contaba con una estructura institucional de Estado —con todas las reservas con las que se deba utilizar dicho concepto con anterioridad al siglo XIX—, que disponía de los atributos de una entidad soberana y de las funciones propias de una comunidad política evolucionada, como ha recordado Víctor Ferro. En todo caso, lo que confirió anormalidad al modelo institucional no fue la integración a la monarquía hispánica sino el absentismo real, el cual no sólo generó una tensión constante entre el virrey y los representantes institucionales catalanes, sino que paralizó la Corte general entre 1599 y 1701⁶. Y, evidentemente, sólo la celebración periódica de Cortes hubiera permitido hacer frente a los problemas del país, corregir los abusos y la tendencia al anquilosamiento motivada por los intereses oligárquicos, mejorar la legislación, reformar la administración y las finanzas y organizar la defensa del territorio. A consecuencia de ello, el campo de acción de las instituciones catalanas quedó limitado a las atribuciones judiciales, financieras, y administrativas consolidadas en la Baja Edad Media, mientras que las relaciones internacionales y la guerra pasaron a ser atribución del monarca y, por tanto, de la Corona de Castilla. La Diputación o Generalitat, representación permanente de los Brazos, además de la misión administrativa y financiera, cumplió una función esencial, especialmente en momentos de crisis, que consistía en mantener la relación dialéctica con el rey, base del constitucionalismo pactista, que se concretó en la defensa de la legalidad paccionada.

Por otra parte, el signo más característico de la transición dinástica fue el de la actitud expectante de los catalanes y, especialmente, de las instituciones que se mostraron extremadamente cautas hacia el nuevo monarca

⁶ V. Ferro. *El Dret Públic Català* (Vic, Eumo Editorial, 1987, pp: 440-443).

hasta el año 1705 cuando el Archiduque Carlos desembarcó en Cataluña, actitud no exenta de tensiones por diversas intervenciones de los ministros que ignoraban la mecánica constitucional. En todo caso, es evidente que Felipe V no contaba con un partido sólido, mientras se afianzaba, tímidamente, un núcleo austracista a partir del año 1701, constituido por constitucionalistas (del brazo militar), burgueses ascendentes, cuya cabeza más visible era Narcís Feliu de la Penya, bien relacionado con los comerciantes y cónsules ingleses M. Crowe y J. Shallett y los holandeses J. Kies y A. Jäger, y con el príncipe Jorge de Hessen Darmstadt, miembro de la familia imperial austríaca y último virrey de esta casa en Cataluña. Dicho núcleo tenía el apoyo incondicional y efectivo de un número muy considerable de eclesiásticos⁷.

Aleccionado por Luís XIV, Felipe V se apresuró a convocar Cortes en Cataluña, consciente de que las últimas que habían llegado a buen puerto eran las de 1599, ya que las de 1626-1632 no concluyeron. *À tort ou à raison* —dice Baudrillart—, *Philippe V les avait réunis, le 12 octobre: c'était une insigne temerité, disaient les Espagnols, car, depuis plus de cent ans on n'avait pu venir à bout de terminer ces Cortes, et le fameux comte-duc d'Olivares y avait échoué lui-même sous Philippe IV ... "Vôtre patience était nécessaire", dit Louis XIV, moins absolu dans les États de son petit fils que dans les siens. "Il falloit faire voir à des peuples naturellement inquiets et jaloux de leurs privilèges que vous n'aviez pas dessein de les supprimer. Cette confiance leur inspirera plus de zèle pour le service de V.M. et il n'est trop vrai qu'elle a besoin de l'assistance de tous ses sujets"*⁸. A pesar de las dificultades procedimentales surgidas en los prolegómenos, el rey juró las Constituciones y recibió la promesa de fidelidad de los tres estamentos. Después de iniciarse el proceso de habilitación, los 18 comisio-

⁷ J. Albareda. *Els catalans i Felip V. De la conspiració a la revolta (1700-1705)* (Barcelona, Vicens Vives-Fundació La Caixa, 1993, pp. 59-70).

⁸ A. Baudrillart. *Philippe V et la cour de France*, tomo I (París. Lib. Firmin-Didot, 1890, p. 92). Sobre la mecánica de las Cortes ver, además de V. Ferro, LL. de Peguera. *Pràctica y stil de celebrar Corts generals en Catalunya* (Barcelona, 1632), reeditada por Ed. Base (Barcelona, 1974); O. Oleart, «Organització i atribucions de la Cort General», *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrès d'història institucional*, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura (Barcelona, 1991, pp. 15-24); J.M. Gay Escoda, «La creació del dret a Corts i el control institucional de la seva observança», *Les Corts a Catalunya...* (pp. 86-96).

nados, seis por cada estamento, elaboraron los documentos para ser aprobados por los respectivos brazos y, a partir de entonces, los presidentes de los brazos intentaron alcanzar acuerdos con los tratadores reales. Sin lugar a dudas, los asuntos más espinosos eran el alojamiento y las contribuciones al ejército y el derecho real de desinsaculación en el Consell de Cent de Barcelona y en la Diputació, un mecanismo efectivo de control de los representantes institucionales. Al cabo de diversas prórrogas de la conclusión de la Corte, el 10 de diciembre, los tratadores de las instituciones catalanas recibieron un ultimatum del rey ⁹ que fue mal acogido por los representantes catalanes, hasta el punto que, en opinión de Narcís Feliu de la Penya, *no llegó aprobada constitución de importancia de las que avían formado las Cortes* ¹⁰. Sin duda alguna, fue el Brazo militar el que reaccionó más vivamente frente a la propuesta real y, especialmente, a las palabras conminatorias del rey a los tratadores que les amenazaban con tropas francesas y castellanas si no se conformaban con aquella ¹¹. Acto seguido, el caballero Pere Torrelles i Sentmenat presentó disentimiento general a la Corte, mecanismo que paralizaba la mecánica legislativa y que constituía un instrumento efectivo de defensa de la legalidad constitucional. La decisión preocupó no sólo a los ministros reales y al Consejo de Estado, sino también a los tres brazos. Finalmente, el duque de Medina Sidonia convenció a Torrelles de que el rey sería receptivo a todas las propuestas de los brazos excepto a la de la desinsaculación y después de largas discusiones, los brazos le persuadieron que alzara el disentimiento, cosa que hizo el día 17 de diciembre ¹².

Pero no fue este el único obstáculo serio a la conclusión de las Cortes. Aquel mismo día, el virrey conde de Palma redactó una representación al rey en la que le aconsejaba que no concluyera las Cortes. Las razones que

⁹ Según palabras del conseller Emmanuel Mas, las palabras reales fueron: *Aquí teneys estos papeles, los quales hemos mirado, y hos hemos concedido todo lo que hemos podido, y más de lo que hemos podido y no se hos admitirá más réplica. Creo estaréys contentos y sereys buenos vasallos. El lunes por la mañana iremos a S. Francisco para la suplicación de greuges y a la tarde para el solio. "Diari des del mes de maig de novembre del any 1700 fins lo die 14 de octubre del any 1705"*. Biblioteca del Seminari Conciliar de Barcelona, Ms. 419, f. 124.

¹⁰ N. Feliu de la Penya, *Anales de Cataluña*, vol. III (Barcelona, Josep Llopis, 1709, p. 487).

¹¹ E. Mas. *Diari...* (11-XII-1701, f. 125).

¹² E. Mas. *Diari...* (12 y 15-XII-1701, fs. 126-127); N. Feliu. *Anales...*, III (p. 490).

esgrimía eran que los brazos se habían extralimitado en sus exigencias y que el donativo que ofrecían a cambio de que el rey acuartelase las tropas en lugar de alojarlas en casas particulares era bajo, ya que ascendía a unos 200.000 escudos anuales, durante 7 años, cuando en aquellos momentos, decía, Cataluña contribuía con 300.000 y el coste real de las tropas era de 500.000. La recomendación final era la siguiente: *Señor, la detensión de V.M. aquí no es decorosa a su respeto, porque no se comprenda para ella más motivo que el de las Cortes, en que la confusión a motivado pasos inconsecuentes y el curso regular de ellas seco con el dissentimiento que ha días se interpuso, y si se levantará no será sin condiciones y dilación, y el buen selo de las diligencias que an intervenido para allendar dificultades comprueva la experiencia a aver ocasionado más desautoridad que adelantamiento, y cosa que tanto importa a V.M. fuera muy culpable en mi no representar como lo ago.* Y añadía que se sentía obligado a decirle la verdad antes que callar, sintiendo mucho que V.M. por este negocio no se aya servido oír los consejos de Estado y Aragón y el Obispo cansiller ni otros ministros de esta Audiencia¹³. Todos los indicios apuntan a que la iniciativa de este memorial partió del núcleo del partido felipista en Cataluña, constituido por los doctores de la Audiencia D. Josep de Pastor, D. Francesc Portell y D. Francesc Rius y Bruniquer —los cuales, junto a D. Josep Güell, eran apodados la *cuatreta* por los austracistas. La respuesta de los representantes institucionales catalanes no se hizo esperar: por lo menos conocemos cuatro representaciones diferentes dirigidas al duque de Medina Sidonia, al conde de San Esteban, al secretario Antonio Ubilla y al conde de Marcin, embajador extraordinario del rey de Francia, redactadas, probablemente, por los tratadores de los brazos. Todas ellas exponen problemas cruciales como la defensa del pactismo, la función de las Cortes, el problema endémico de los alojamientos de tropas, entre otras cuestiones más puntuales que se estaban debatiendo con los ministros de Felipe V en las Cortes¹⁴. Vamos a detenernos brevemente en su contenido, centrándonos en los argumentos que se refieren al debate entre pactismo y absolutis-

¹³ Representación del conde de Palma al rey (17-XII-1701). Volumen *Diputació i Catalunya*, Institut Universitari d'Història Jaume Vicens Vives, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Debo al profesor Josep Fontana el conocimiento de este y de otros manuscritos del volumen que, amablemente, puso a mi disposición.

¹⁴ N. Feliu. *Anales...*, III (p. 491); E. Mas. *Diari...* (29-XII-1701, f. 135).

mo, dejando, por tanto, los aspectos más concretos que plantean, especialmente el de los alojamientos¹⁵.

La primera, insiste sobre la conveniencia de concluir las Cortes en beneficio del desarrollo institucional, a pesar del empeño de algunos en hacerlas fracasar: *grandes an sido las contradicciones que en el pasado an tenido los que quisieron efectuar las Cortes, pero muy inferiores a las oposiciones del estado presente, en que tanto ministro nacional con espaciosos pretextos de ser contra el servicio de V.M. an procurado (sin sacar hasta ahora descubiertamente la cara al empeño) malograr tan santa obra*. Después de afirmar que el conde de Palma no ha sido el promotor de esta iniciativa, prosigue en la defensa del pactismo: *Que la Real dignidad reconoce en su primer obligación que sus vassallos vivan según leyes y disposiciones que hizieron los mayores, que éstas, o por diuturnidad de los tiempos o por malicia de los mismos, adolecen muchas vezes de inobservadas y que la mudansa de los días muestra la necesidad de redusir aquellas a sus quicios y prevenir con otras lo futuro. Y como en Cataluña quien haze las leyes es el rey con la corte, y no aviéndose podido conseguir en la passada centuria, es muy propio de la Real benignidad de V.M. que en los primeros passos de su feliz imperio favorezca y mire con benignos influjos esta necessitada Provincia*. El objetivo último de las Cortes debía ser *el que después de quedar V.M. servido de admitir una pequeña demostración de esta Provincia, floresca la justicia, los ministros que la han de gobernar obren según la recta mente de V.M., los pueblos tengan alivio del pesado alojamiento de tantos años y que tan en deservicio de V.M. an padecido* [en clara referencia al peso de las tropas en Cataluña con motivo de las constantes guerras con Francia desde mediados del siglo XVII, y con especial intensidad entre 1689 y 1697]¹⁶.

La segunda representación ponía en tela de juicio que el conde de Palma considerara que la finalidad de las Cortes era la obtención del donativo por parte del rey, aunque ello comportara la desaparición de los alojamientos, en la medida que obviaba la alta misión institucional de la asamblea, *porque los abusos introducidos en el espacio de cien años, pedían la Real*

¹⁵ Las cuatro representaciones, sin firma (aunque una de ellas, podría atribuirse a D. Pere Ribas, tratador del brazo militar y otra al *conseller en cap*), se hallan en el volumen *Diputació i Catalunya*, del I.U.H.J.V.V. Para un análisis más detallado: J. Albarreda. *Els catalans i Felip V...* (pp. 81-87).

¹⁶ *Diputació i Catalunya...* Sin firma y sin fecha.

*presencia de V.M. para regular según la justicia y equidad todos los juicios, y nos tubiéramos por sacrílegos si pensáramos que el oro del donativo ha sido a V.M. el imán de su Real viage*¹⁷.

La tercera, denunciaba sin tapujos supuestos intereses ocultos que querían impedir a toda costa el avance de los mecanismos de control del poder que podía derivarse de las Cortes: *el Conde de Palma procurava por sus intensiones particulares que su Magd. no viniera a Cataluña porque de no venir su Magd. se seguía no saberse más en la Corte de los negocios de acá, de lo que el Conde quería, y que con el Vehedor General podían hazer sus comersios sobre los intereses del Rey en Cataluña como en las pólizas y recibos de granos que da el vehedor tan en daño de la hazienda real, como también en los mil doblones que benefició el Conde en la factoría de los vestidos sin pagar los derechos a la Generalidad, poniendo solamente 500 en beneficio del Rey, y otras cosillas que por notorias V. no ignora, como tienen quarteles hasta los palafreneros de su casa, aunque atribuía la responsabilidad final del memorial de Palma a la *cuatretra* felipista, que lo había persuadido de que con todas sus fuerças se aplicara a que su Magd. no viniera a Cataluña porque tubiera Cortes en ella porque éstas no podían ser en beneficio de estos hombres... tiranizando a Cataluña, y no pudiera el Rey saber las justas quejas de ella por haver prevenido todos los caminos de llegar a sus reales ohídos... Dichos doctores, insistía, habían influído perniciosamente en la acción del virrey y han procurado destruir a Cataluña poniendo siempre la disidencia entre el Rey y sus vasallos*¹⁸.

La cuarta representación, coincide en dudar que la iniciativa del memorial, que consideraba que destilaba *aversión a este País*, hubiera partido del virrey, el cual, decía, se había caracterizado por el *recto obrar en todo el tiempo que ha gobierna este principado por lugarteniente de V.M.*, por un talante religioso, justo y mesurado, y por sus acciones guiadas por la razón y la equidad. La responsabilidad, era atribuída, una vez más, en última instancia, a los miembros de la llamada *cuatretra*¹⁹. El au-

¹⁷ *Diputació i Catalunya...* Sin firma (27-XII-1701).

¹⁸ *Diputació i Catalunya...* Sin firma (30-XII-1701).

¹⁹ *Diputació i Catalunya...* Sin firma (6-I-1702). De hecho, no hay que olvidar que el conde de Palma, sobrino del cardenal Portocarrero, el 1706 fue acusado de austracista y desterrado de Madrid a San Sebastián y que el 1710, de nuevo en Madrid, tuvo que abandonar la capital y sus bienes fueron confiscados. H. Kamen. *La guerra de Sucesión en España, 1700-1715* (Barcelona, Grijalbo, 1974, pp. 111-118).

tor se quejaba de la desconfianza del virrey hacia los catalanes a la hora de hacer efectivo el donativo previsto en las Cortes. Exponía, por enésima vez, el problema del alojamiento de tropas no solamente por la carga y los excesos que suponía sino también por la inoperancia de éstas en la defensa del territorio catalán. Acto seguido, analizaba las constituciones que eran motivo de diferencias con los ministros del rey, sin entrar a discutir el derecho real de desinsacular que, para entonces, ya parecía innegociable: que no se eximiesen de los derechos de la Generalitat las ropas para el ejército, cosa que facilitaba el fraude; la *visita* de la Diputación y la *visita* de los ministros reales, al objeto de examinar la gestión de los oficiales, y la nueva constitución de *l'Observança* que se hacía eco de la aspiración de los *Comuns del Principat* que no fuese la Real Audiencia la encargada de juzgar los casos de contrafacción —ya que los mismos oficiales eran parte implicada—, sino el Tribunal de Contrafaccions, con una composición mixta. Pero el núcleo central de la representación se halla en la exaltación del acto de celebrar Cortes como mecanismo básico del edificio institucional de Cataluña y, a la vez, de su relación con la monarquía. Por dicha razón, la representación expresa al rey que, al objeto de controlar los abusos de los ministros, *en ocasión de Cortes no procurasen el remedio sería culpable, pues quitarían a V.M. la gloria de gobernar con justicia, y que ésta se execute por las personas señaladas en las constituciones y no por los ministros ordinarios de V.M., ni es perjudicial a V.M. ni contra regalías*. También replicaba la afirmación de Palma: *dize el conde que en semejantes casos siempre se proponen constituciones. Sólo diré que para esto se instituyeron las Cortes; ni el pedir éstas con reverentes súplicas puede ofender a la Majestad. Aquello que rendido se insta más presto es señal de esclavitud que indicio de libertad*. Porque, proseguía, *son amantes por sus privilegios y prerrogativas los catalanes, pero a todos se adelantan en el respeto y amor y veneración a sus Príncipes: defenderán los unos sin passar los límites de un vassallaje fiel y obediente de forma que diestros artífices darán una misma tela de fieles con su Rey y de zelosos con su Patria*. Después de lamentar que Palma creyera inoportuno que el rey continuase en Cataluña, el memorial concluía con una cerrada defensa del pactismo: *Ni el acto de celebrar Cortes es tan extraño a la Majestad que él, por si solo, no pida la presencia real... En las Cortes se disponen justísimas leyes con las cuales se asegura la justicia de los reyes y la obediencia de los vasallos*.

*Se tratan puntos de justicia y otros muy importantes al buen estado y aumento de las coronas*²⁰.

Recapitulando, las representaciones ponen en evidencia la persistencia de unos problemas existentes en la relación entre la monarquía y las instituciones catalanas que se agravan a partir del conflicto de 1640. Jon Arrieta ha puesto de relieve la actitud contraria del Consejo de Aragón a la devolución de las insaculaciones, según esta institución *la regalía más principal que tenía en Cataluña*, reclamada insistentemente por el municipio de Barcelona y la Diputació del General, para recuperar el status de 1640. Lo mismo sucedía con la instauración del Tribunal de Contrafacions, que prosperó a pesar de su oposición²¹. Pero para situar en su justo medio la dinámica de la tensión entre pactismo y absolutismo durante las Cortes, no hay testimonio más clarificador que el del conde Marcin. En una carta a Luís XIV, relataba, de este modo, las dificultades surgidas a lo largo de la celebración: *il n'y a point de jour que nous ne les ayons crû conclus le matin et rompus le soir, ce qui provient d'une part du génie méfiant, léger et républicain de la nation catalane, et de l'autre de la hayne incroyable qu'il y a entre eux et les castillans, qui pour avoir l'avantage, aux dépens des intérêts du roy leur maistre, de paroître meilleurs sujets, et par l'impacience excessive de retourner à Madrid, contribuent sous main le plus qu'ils peuvent à susciter des difficultés pour les faire paroître insurmontables, et par ce moyen presser le Roy de s'en aller avec le dégoût de ne rien conclure, comme fit Philippe IV. Sa Majesté Catholique fait mieux que je ne puis dire, examinant luy même les propositions, et ayant toute l'application, la patience, et la force nécessaires dans cette occasion*. En su detallado informe, Marcin, consideraba al secretario del despacho universal Antonio de Ubilla como el máximo exponente de la intolerancia de los tratadores castellanos, a diferencia del conde de San Esteban y del duque de Medina Sidonia: *Antonio de Ubilla, qui dans cette occasion, depuis le commencement des Estats jusqu'à présent, a fait aussi mal qu'il luy a esté possible, et cela par la même raison que tous les autres castillans, qui*

²⁰ *Diputació i Catalunya...* Sin firma (6-I-1702).

²¹ J. Arrieta. «El Consejo de Aragón y las Cortes catalanas». *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrès d'Història institucional* (Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, 1991, p. 255). Del mismo autor: *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)* (Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1994).

*veulent à quelque que ce soit, remettre au plutost leur Roy prisonnier à Madrid comme l'ont esté ses predecesseurs, et qui prevoyent que rien n'y est plus contraire que la conclusion de ces Estats*²². En el fragor de las tensiones surgidas en las Cortes, Marcin había captado perfectamente la importancia de que éstas llegaran a buen puerto en beneficio de la consolidación de Felipe V y de la dinastía que representaba, en pleno conflicto bélico internacional: *Je ne puis m'empêcher de dire à Vôte Majesté que ce qui me fait tant souhaitter la conclusion de cette affaire, c'est que je vois qu'elle est capitale pour le bien et l'honneur du Regne du Roy Catholique. On la regarde dans ce pays-cy, et dans toute l'Espagne comme une des plus importants qu'il puisse faire, n'y ayant pas eu d'Estats de Catalogne conclus depuis plus de cent ans, sous le Regne de Philippe III. Philippe IV le tenta inutilement et n'y pût jamais réussir, par l'arrogance de ses ministres castillans et l'antipathie qu'il y a entre ces deux nations. Le feu Roy d'Espagne Charles Second ne fût jamais en estat d'y penser. Il est certain que ces deux peuples quoique dépendants de la même monarchie, ont une telle méfiance l'un de l'autre, qu'ils ont souvent mieux aimé déclarer leurs intentions à la Princesse des Ursins et à moi, qu'aux ministres du Roy Catholique qui souhaite le bon succes de cette affaire*²³.

El duque de Noailles, coincidía con Marcin: *le caractère inquiet et indocile des Catalans, leur haine pour les Castillans, qui ne les haissent pas moins, la hauteur de ces derniers, leurs invectives contre les autres, et même leurs intrigues opposées au succès d'un affaire si important, tout multipliait les obstacles*. E interpretaba de este modo el contencioso entre los tratadores catalanes y los de la monarquía: *les catalans, comme tous les pays des d'États, dit Marsin, demandent toujours le plus d'avantages qu'ils peuvent, parmi lesquels il y a beaucoup de choses raisonnables et qui ne regardent que le bien du gouvernement et de la police du pays. Il y en a d'autres qui semblent toucher à l'autorité du roi, et qui cépendant, dans le fond, ne tendent qu'à corrèger les abus que l'autorité des vicerois*

²² Service Historique de l'Armée de Terre (SHAT), Vincennes, Paris. A 1 1598, N° 38, Marcin (6-X-1701). De hecho, Ubilla no mereció una opinión mejor del duque de Saint-Simon, que le calificó como hombre de poca categoría, como todos los que ocupaban las primeras secretarías de España, decía. *Memorias* (Madrid, Ed. Aguilar, 1948, p. 60).

²³ SHAT. A 1 1598, N° 38, Marcin (6-X-1701).

*et des ministres Castellans ont établi dans cette province, depuis deux-cents [sic] ans qu'il n'y a eu d'États conclus. Les Castellans, de leur côté, ont une aversion insurmontable pour les Catalans. Ils croient être les seuls bons sujets du Roi d'Espagne et s'imaginent que lorsque S.M.C. a sujet d'être contente des autres, c'est autant de rabattu sur leur compte, parce qu'ils veulent être seuls possesseurs de tous les emplois et de toutes les dignités des pays dépendants de la monarchie espagnole*²⁴. Además, afirmaba que el tema más controvertido había sido el de la desinsaculación y que las concesiones realizadas por el rey tendían a corregir los abusos de los ministros, *dont les vicerois en particulier tiraient de leur profit*. En su opinión, el conde de Palma fue quien puso más obstáculos a la conclusión de las Cortes, aunque el marqués de San Felipe también se mostró contrario a efectuar concesiones²⁵.

Ambos testimonios tienen el valor de proceder de personas identificadas con los principios del absolutismo —aunque deberíamos deducir de su valor interpretativo la escasa simpatía que sentían hacia los ministros castellanos—, como muy bien muestra este comentario peyorativo de Noailles hacia las Cortes: *Il paroît qu'en Aragon, comme en Catalogne, les États ressembloient moins à une assemblée régulière qu'à une cohue de factieux. On tira souvent l'épée dans le bras des hidalgos, composé de huit-cents membres. Leurs prétentions n'avoient point de bonnes*²⁶.

Pero no sería correcto reducir el conflicto a la contraposición entre el modelo absolutista castellano-francés y el pactismo catalán. Como hemos podido ver en las representaciones al rey, las veleidades absolutistas no eran exclusivas de los ministros castellanos y franceses, sino que se encontraban enraizadas entre algunos doctores de la Real Audiencia (Josep Pastor, Francesc Rius, Josep Güell y Francesc Portell), que constituyeron el núcleo esencial del partido felipista en Cataluña. Por otra parte, los abusos de poder y la corrupción, tanto por parte de los funcionarios reales como de los representantes de las instituciones catalanas, eran una consecuencia directa de la no realización de Cortes en más de cien años. Este aspecto, así como el de las tensiones que generaron las Cortes, fue trata-

²⁴ A.M. Duc de Noailles, *Mémoires politiques et militaires pour servir à l'histoire de Louis XIV et Louis XV*, tomo 2 (Paris, Chez Moutard, 1776, pp. 177-179 y 181-182).

²⁵ A.M. Duc de Noailles. *Mémoires...*, 2 (pp. 184-185).

²⁶ A.M. Duc de Noailles. *Mémoires...*, 2 (p. 270).

do por Jaume Bartrolí en un estudio excelente. Efectivamente, los Brazos intentaron revisar las finanzas mediante la introducción de una fiscalización anual para evitar la perpetuación de abusos y corruptelas de los oficiales.²⁷

Al fin, y después de algunos últimos intentos infructuosos de los tres Brazos ante Medina Sidonia al objeto de hacer prosperar una constitución sobre el derecho real a desinsacular, el 14 de enero tuvo lugar el solio, la ceremonia solemne de conclusión de la Corte.

Pero, intentando realizar un balance de las Cortes de 1701-1702, ¿podemos llegar al extremo de afirmar, como lo hiciera Macanaz, que los catalanes consiguieron del rey todo lo que deseaban, hasta el punto de quedar más independientes del rey que el parlamento inglés? Como muy bien recordó Ferran Soldevila, la circunstancia de que dichas Cortes fueran las únicas que Felipe V presidió —aparte de jurar los fueros de Aragón—, y el hecho de que los ministros castellanos, poco acostumbrados a ver la autoridad del rey limitada, influyeron sin duda en este juicio desmesurado²⁸. Lo mismo podríamos decir de la valoración altamente crítica realizada por el marqués de San Felipe: *con tantas gracias y mercedes como se concedieron se ensorbeció más el aleve genio de los catalanes... pidieron tantas cosas, aun superiores a su esperanza, para que la repulsa diese motivo a la queja, y algún pretexto a la traición que meditaban... no se estableció en estas Cortes ley alguna provechosa al bien público y al modo de gobierno; todo fue conformar privilegios y añadir otros que alentaban la insolencia, porque los catalanes creen que todo va bien gobernado gozando ellos de muchos fueros*²⁹.

Si nos ceñimos a la realidad, lo más relevante fue la celebración de la Corte en sí, después de haber estado sumida durante un siglo en la parálisis, y el hecho de haber oxigenado las instituciones mediante las constituciones y capítulos aprobados. En cuanto al balance de las medidas acordadas, el historiador y protagonista Narcís Feliu de la Penya, fue tajante.

²⁷ J. Bartrolí. «La Cort de 1701-1702: un camí truncat»(Barcelona, *Recerques*, 9, Curial, 1978, pp. 67-69).

²⁸ F. Soldevila. *Història de Catalunya*, tomo III (Barcelona, Alpha, 1962, p. 1104); M. Lafuente, *Historia de España*, XII (p. 337).

²⁹ V. Bacallar. *Comentarios de la guerra de España e historia de su Rey Felipe el Animoso* (Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, tomo 99, 1957, p. 32).

Fueron las más favorables que avía conseguido la Provincia, porque consiguió la Provincia quanto avía pedido, moderado sólo el desinsacular, aunque, como es sabido, su compromiso con la causa austriacista desde el primer momento, le indujo a añadir la postilla que dichos logros servirían *siquiera para pauta y modelo para quando llegasse el que deseavan,* en clara alusión al Archiduque Carlos³⁰. Evidentemente, en tanto que vinculado al mundo de los negocios, Feliu podía estar satisfecho. Se consiguió el permiso para erigir una casa de puerto franco en Barcelona, la concesión de enviar dos barcos al año a América y la facultad para crear una compañía Náutica Mercantil y Universal, tres de los objetivos esbozados por Feliu en su proyecto del *Fénix de Cataluña* del 1683.

J. Bartrolí ha puesto de relieve otras medidas aprobadas en las Cortes. En el plano económico, la unificación de las declaraciones fiscales de los barcos que llegaban al Principado, solicitada por los *consellers* de Barcelona; la recaptación del *dret de nova ampra*, un derecho de guerra que desde 1661 era percibido por la Real Tesorería, retornaba a la Diputació; la consolidación de la libre exportación de vino, aguardiente y productos agrícolas a los puertos peninsulares, especialmente a la costa andaluza, sin recargo; la imposición proteccionista de derechos especiales sobre vinos y aguardientes extranjeros importados por mar; la regulación de la percepción de derechos de los cónsules españoles en los puertos extranjeros, como Lisboa; la prohibición del consumo de tejidos extranjeros. En lo que respecta al control de las finanzas y su administración a cargo de los oficiales de la Generalitat, Bartrolí señala que la Corte aprobó la fiscalización anual mediante más de 37 constituciones y capítulos de Corte para evitar la corrupción y que zanjó el conflicto del fraude por la entrada de ropas para abastecer al ejército y la monarquía, imponiendo el cumplimiento de los derechos del general y de la bolla. También, que el cargo de protonotario de la Corona de Aragón fuera rotativo entre personas de los tres territorios, ya que hasta entonces era exclusivo de Aragón. Y, entre otras cuestiones, las Cortes aprobaron que los cargos y rentas eclesiásticos fuesen ocupados solamente por catalanes, a excepción del arzobispado de Tarragona, a pesar de la oposición inicial del rey³¹. Además, Cervera y Mataró

³⁰ N. Feliu. *Anales...*, III (p. 492 y pp. 481-482).

³¹ J. Bartrolí. «La Cort...» (pp. 65-69). E. Serra. «Les Corts de 1701-1702: la represa política a les vigílies de la guerra de Successió» (Barcelona, *L'Avenç*, 206, 1996, pp. 26-27).

obtuvieron la categoría de ciudades, privilegio que no alcanzó Vilafranca del Penedès y también se dispusieron medidas para hacer frente a la mendicidad.

La Corte no se mostró excesivamente generosa con el rey, ya que de la cifra inicial del donativo, de un millón y medio de libras, hay que deducir las demandas por daños y perjuicios contenidas en los *greuges*, que reducían considerablemente dicha cantidad. La realidad es que entre esta deducción y el inicio de la guerra que impidió su recaptación, la mayor parte del donativo no se satisfizo. Eva Serra ha recordado que su discusión suscitó un debate sobre la fiscalidad real, la situación de las finanzas de la Diputació y la cuestión de la exención de los privilegiados en la fiscalidad o en la deuda de los municipios³². También provocó disputas entre los tres brazos a la hora de establecer el reparto.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional, Víctor Ferro ha subrayado la importancia de la creación del *Tribunal de Contrafaccions*, que culminaba la *Constitució de l'Observança*, creada para preservar el orden jurídico del país, mediante una defensa de los derechos del recurrente frente a las instituciones catalanas y las de la monarquía, una especie de tribunal de garantías constitucionales. Se trataba de un tribunal paritario en el que los brazos tenían presencia mediante tres miembros junto con tres doctores de la Audiencia, lo que permitiría solventar la contradicción derivada del hecho que los jueces de la Audiencia, a los cuales correspondía hasta entonces la declaración de las *contrafaccions*, eran, con más frecuencia, los interpelados³³.

Finalmente, no hay que olvidar que a pesar de los logros conseguidos en las Cortes, quedaron por resolver dos cuestiones cruciales: la de los alojamientos, a pesar de que se aprobaron medidas para regularlos (estableciendo límites a los abusos de las tropas y a las injusticias derivadas de los privilegios), y la regalía de la desinsaculación para el Consell de Cent y la

³² J Bartrolí. «La Cort...» (pp. 61-63); E. Serra. «Les Corts...» (p. 26).

³³ Ferro concluye que *mediante esta magnífica disposición se establece el criterio de la violación objetiva de la legalidad como único fundamento de la declaración de contrafacción, eliminando cualquier consideración subjetiva —sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal del oficial—, y consagra la total autonomía del recurso, dotándolo de este modo de una extraordinaria eficacia* [fragmento traducido del catalán por J.A.] *El Dret...* (pp. 418-420 y pp. 422-423).

Diputació, aunque quedaba el recurso de instar contrafacción. El rey, que tuvo el gesto de condonar las últimas desinsaculaciones, no cedió terreno en este aspecto fundamental para el absolutismo, si tenemos en cuenta que la mayoría de las desinsaculaciones se habían producido por hablar libremente en los consistorios³⁴. Ambos aspectos, en el plano teórico, fueron resueltos satisfactoriamente para las instituciones catalanas en la Cortes de 1705-1706, presididas por el Archiduque Carlos III, tal como ha explicado Mònica González, en las cuales fueron también ratificados los logros económicos y políticos —como el Tribunal de Contrafaccions, que fue perfeccionado— concedidos por Felipe V tres años antes³⁵.

Falta, por último, valorar la polémica cuestión sobre el carácter anacrónico o moderno de las instituciones seculares catalanas. Para evitar caer en simplismos interpretativos es preciso recordar, previamente, la distinción del profesor Lalinde entre el pactismo castellano —de carácter abstracto y general— y el catalán —historicista, de carácter conmutativo y privado, a modo de contrato mercantil, a la inglesa³⁶, distinción que da lugar a un margen de acción muy superior a las Cortes catalanas tanto en lo que concierne a la capacidad legislatora como a los obstáculos efectivos que el país podía oponer a la acción real. Si la Nueva Recopilación, de 1569, como ha advertido Ernest Belenguer, confirmaba a la corona como fuente del derecho, en Cataluña el rey no podía hacer leyes sin la Corte, del mismo modo que ésta necesitaba la presencia real para la convocatoria y celebración de la asamblea. Belenguer planteó un interesante ejercicio comparativo entre las Cortes catalanas de 1599 y las de 1701-1702 con resultados clarificadores en el tema que nos ocupa: en la de 1599 son los aspectos políticos y jurídicos los que predominan, relacionados con la aplicación de la justicia y el orden público y con el control de la gestión de los oficiales reales y de las atribuciones del capitán militar, mientras que en las de 1701-1702 pasan a primer plano los temas económicos —comerciales, racionalización fiscal, saneamiento financiero—, junto con temas políticos

³⁴ E. Serra. «Les Corts de 1701-1702...» (p. 26).

³⁵ M. González, «El govern de l'Arxiduc Carles III», en J. Albareda (dir.), *Desfeta política i embranzida econòmica. Segle XVIII, Història, Política, Societat i Cultura dels Països Catalans*, vol. 5 (Barcelona, Enciclopèdia Catalana, 1995, pp. 172-185).

³⁶ J. Lalinde Abadía, *La institució virreinal en Catalunya (1471-1716)* (Barcelona, Instituto Español de Estudios Mediterráneos, 1964, pp. 53-60) y «Las Asambleas políticas estamentales de la Europa latina», *Les Corts a Catalunya...* (p. 269).

no menos importantes, como la obtención del Tribunal de Contrafaccions³⁷. El contraste en las consecuciones responde, evidentemente, a la evolución económica y social de un país que despierta de la crisis bajomedieval, que supera la fractura social provocada por el bandolerismo y emprende el camino de un incipiente desarrollo económico que Pierre Vilar simbolizó en los proyectos de Narcís Feliu de la Penya, en las postrimerías del siglo XVII³⁸ y que Albert García Espuche ha dibujado brillantemente.

Por otra parte, la naturaleza diferente de la mecánica pactista en Castilla respecto a la de Cataluña, ayuda a comprender el talante de los tratadores reales castellanos, actitud que tiene su mejor exponente en la frase *con su majestad no se regatea*³⁹, inconcebible desde la óptica del pactismo catalán, que en tal afirmación veía negada la razón de ser de las Cortes. Del mismo modo, el virrey Velasco, en el año 1704, consideraba que la aprobación del Tribunal de Contrafaccions iba en claro detrimento de la autoridad real en Cataluña, *une province* [decía] *dont les statuts des derniers estats l'ont rendue si esclave qu'il ne manque aux concessions qu'on a accordé aux cattalans si non une declaration du Roy de ne pouvoir faire justice en Catalogne*⁴⁰.

³⁷ E. Belenguer. «Entorn de les darreres Corts catalanes a l'edat moderna: una institució periclitada?», *Les Corts a Catalunya...* (pp. 168-172); también: «La legislació político-judicial de les Corts de 1599 a Catalunya» (Barcelona, *Pedralbes*, 7, 1987, pp. 9-28). «En torno a algunos de los greuges catalanes de 1701-1702: ¿un paso más hacia la revisión del neoforalismo?». *Homenatge al doctor Sebastià García Martínez*, vol. II (València, Universitat de València, 1989, pp. 253-268).

³⁸ P. Vilar. *Catalunya dins l'Espanya moderna*, vol. 2 (Barcelona, Edicions 62, 1973 (4 ed.), pp. 391-411). También: P. Molas. *Comerç i estructura social a Catalunya i València als segles XVII i XVIII*, (Barcelona, Curial, 1977) y H. Kamen (ed.), *Fénix de Cataluña* (Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, 1983); A. García Espuche. *Un siglo decisivo. Barcelona y Cataluña. 1550-1640* (Madrid, Alianza, 1998).

³⁹ J. Bartrolí. «La Cort de 1701-1702...» (p. 60).

⁴⁰ Ministère des Affaires Étrangères. Paris. Correspondance Politique d'Espagne, 143. Carta a M. de Rivas (7-VI-1704) y al duque de Montalto (14-VI-1704). En la misma línea se expresaba un espía borbónico en un informe de 1706, al considerar que el objetivo de dicho Tribunal era que *todo el partido de la Real Autoridad estuviera sugeto, o alomenos amedrentado para no defender las Regalías contra el dictamen de los tres Comunes* [se refería a la Diputación, Brazo militar y Consell de Cent]. M. Fernández, «Espionatge borbònic en la Barcelona austriacista. Un informe de l'any 1706», (Barcelona, *Actes del Primer Congrés d'Història Moderna*, vol. 2, Universitat de Barcelona, 1984, p. 244).

Ciertamente, como ha expuesto Eva Serra, si las tres aspiraciones básicas de Cataluña en aquellas Cortes eran alejar la guerra de su territorio, recuperar el terreno político perdido el 1652 reforzando el sistema pactado y, finalmente, sentar las bases de cara a la consolidación del crecimiento económico, la capacidad política del modelo pactista a principios del XVIII queda fuera de duda, así como el vínculo estrecho entre sociedad y Cortes, gracias a un conjunto de medidas socio-económicas que respondían a unas necesidades largamente esperadas⁴¹. Prueba de ello es, también, a pequeña escala, el interés prioritario por las cuestiones económicas, demostrado por los síndicos de Mataró en las Cortes —aunque no siempre coincidentes con los de Barcelona—, que se traducían en un auténtico programa económico de la villa⁴². Tampoco son extrañas a esta dinámica económica y social, las tentativas de ampliación de la base social de la Diputación y las Cortes, mediante un aumento de la representación del Brazo real, aunque no prosperaran en aquella convocatoria⁴³.

En el año 1713, cuando la guerra de Sucesión entra en su fase final, marcada por el abandono a su suerte de los catalanes por parte de los aliados, un impreso publicado por la Junta de Braços, *El Despertador de Catalunya*, planteaba cuestiones esenciales acerca de la modernidad de un sistema basado en los contratos políticos, al rechazar la idea divulgada por algunos partidarios de la rendición a Felipe V de que las constituciones sólo favorecían a los privilegiados. Replicaba —sin negar la evidente existencia de privilegios estamentales— que con ellas nobles y plebeos, sin diferencia de estado, gozaban de la exención de *diferentes gravísimos e insoportables tributos* y también, de otras prerrogativas como el hecho de que el rey no podía legislar sin la aprobación de los catalanes, que sus ministros no podían administrar justicia sin haber atendido a las partes implicadas, que las causas debían resolverse en Cataluña y, principalmente, que el rey sólo podía convocarlos a la guerra si ésta tenía lugar en el territorio

⁴¹ E. Serra. «Les Corts de 1701-1702...» (pp. 22-29).

⁴² J. Giménez. «Les Corts catalanes dels segles XVII i XVIII des d'una perspectiva local». *Les Corts a Catalunya...* (pp. 256-260).

⁴³ N. Sales. *Els segles de la decadència. Segles XVI-XVIII. Història de Catalunya*, vol. IV (Barcelona, Edicions 62, 1989, p. 415); M. J. Espuny. «L'assistència a la Cort general de Catalunya d'una vila reial: el cas de Sabadell (S. XIV-XVIII)», *Les Corts a Catalunya...* (pp. 198-207).

catalán. Éstos, entre otros muchos privilegios particulares, como los de las ciudades y villas, gremios y cofradías, que conformarían la base del *nacionalismo constitucional* ⁴⁴.

Es en esta perspectiva de análisis, que Josep Fontana subraya que en la encrucijada de los diversos sistemas políticos de la Europa occidental, los catalanes de las postrimerías del siglo XVII habían elegido el que implicaba un crecimiento comercial —y más tarde industrial— y un sistema político representativo de las fuerzas dominantes de la sociedad, elementos, como es sabido, estrechamente relacionados en el caso inglés y en el holandés. Las Constituciones de Cataluña, concluye, se hallaban en el camino que conducía a la consolidación de unas formas políticas que garantizaban la estabilidad de los contratos políticos, necesaria para desarrollar la vía comercial propugnada por Josep Fontanella, por Narcís Feliu de la Peña y —ya a finales del siglo XVIII— por Antoni de Capmany⁴⁵. Es verdad que en ellas persistían lastres medievalizantes, pero no lo es menos que eran susceptibles de ser renovadas. Lo cierto es que el desenlace de la Guerra de Sucesión en el año 1714, favorable a Felipe V, truncó el desarrollo *normal* del sistema, que fue sustituido por un modelo absolutista puro y sin constricciones políticas que limitasen su capacidad unificadora. A pesar de ello —y no gracias a ello, como sostenía Carmelo Viñas—, el modelo económico catalán, poco coincidente con el del despotismo ilustrado español —de base agrarista—, no se detuvo y prosiguió su camino hacia la industrialización.

⁴⁴ J. Albareda (ed.). *Escrips polítics del segle XVIII*. Tom I. *Despertador de Catalunya i altres textos* (Vic, Eumo Editorial-Institut d'Història Jaume Vicens Vives, 1996, pp. 170-176); sobre la defensa de las constituciones y el derecho de resistencia, ver: A. Benedictis. «Dal diritto di resistenza alla costituzione. Aspetti testuali e storiografici», *Storica*, 2/1995(Roma. Donzelli Editore, 1995, pp. 1-20).

⁴⁵ Agradezco a Josep Fontana que me haya proporcionado el texto «Les Constitucions de Catalunya en una perspectiva històrica comparada: una proposta interpretativa», de la conferencia que pronunció con motivo de la reedición de las *Constitucions i altres drets de Catalunya* de 1704, en el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya (Barcelona, texto inédito, 1995)

SCIENTIFIC BALANCE-SHEET OF THE WORK OF THE INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE HISTORY OF PARLIAMENTARY AND REPRESENTATIVE INSTITUTIONS

John Rogister
University of Durham

Anniversaries are usually opportunities for looking back at achievements and inspecting the balance-sheet. Last year marked the sixtieth anniversary of the creation of the *Commission pour l'histoire des Assemblées d'états* under the presidency of A. Coville, and I took the opportunity in the pages of its journal, *Parliaments, Estates & Representation* to consider some of the new directions which the historiography of state assemblies and parliaments in early and late modern Europe seemed to be taking. Today, following the example of one of my predecessors as president, Professor Helen Cam, writing on our thirtieth anniversary in 1966, I should like to take what she described as a «backward look» at the Commission.¹ The birth of the Commission was a protracted process: conceived in Warsaw in 1933,

¹ Helen Cam, 'The Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, 1936-1966', *XIIIè Congrès international des sciences historiques (Wien, 1965)* [Louvain and Paris, 1966], *Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions/Études présentées à la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'états* [hereafter *SPICHRPI*], 31, pp. ix-xii, p. ix.

created formally in Bucharest by the International Committee of Historical Sciences in April 1936; it met for the first time in June of that year in Lausanne on the occasion of the annual session of the *Société de l'histoire du Droit*. It held its first autonomous conference in Paris in 1937. As that Paris conference is traditionally listed as our first formal session, and as it took place sixty years ago, it is proper that we should mark the event with a «backward look», accompanied, I hope, by a peep at the future.

We are one of the few institutions to have two names. To the original title was added, in 1950 at the first post-war session held in Paris, an English version entirely different from the French: the *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*. Helen Cam explained in 1966 that this decision led to «the extension of our researches to periods later than the end of the *ancien régime*, originally indicated as our *terminus ad quem*», and she drew attention to the then recent contributions of Valerie Cromwell on «Changing parliamentary attitudes to income tax», of Marc Szeftel on the Russian *Dumas* (1906-1917), and of G. Bonis on the Hungarian Diet (1790-1848), citing them as proof of this evolution.² These papers had been presented at our conferences in Dublin (1963) and in Vienna (1965).³ Yet Miss Cam's explanation for this choice of an English title focuses on the results rather than on the causes of that decision, and it also leaves us with a question that needs to be addressed. Her explanation overlooked the conceptual divergences of the founding fathers of the Commission. In his introduction to the published acts of the 1936 meeting in Lausanne, which constitutes the first volume in our series of *Studies*, even if that meeting did not officially qualify as our first conference, the president, A. Coville, had described what he saw as the essential aspects of state assemblies which the fledgling commission was to investigate: juridical theory, origins, definitions, application of particular forms. He added:

«Il n'a pas paru que la Commission dût à ses débuts s'occuper des institutions parlementaires de l'Angleterre, sur lesquelles tant de documents

² Ibid, p. x.

³ Lists of the *SPICHRPI* may be found in the journal *Parliaments, Estates and Representation* [hereafter *PER*], 1 (1981), pp. 155-170 (for the publications 1937-1980) and 5 (1985), pp. 83-86 (for the years 1980-1985). A list covering the period 1985-2000 will appear in *PER*, 20 (2000).

et d'ouvrages remarquables ont déjà été publiés. C'est sur des terres plus neuves que doit porter son exploration».⁴

Helen Cam had not seen the work of the newly-created Commission in that light. For her, the history of the English Parliament had not ended with Stubbs and perceived constitutional certainties. The judicial and administrative aspects, together with the study of the personnel of Parliaments, with the aim of determining the connexions and the political experiences of their members, needed to be investigated as well.⁵ Moreover, she had doubts about the «corporatist» approach that marked the methodology of the study of the continental state assemblies through the work of the Commission's founder and guiding spirit, Émile Lousse.⁶ For these reasons, after the war, the new English title made it clear that the study of the British parliamentary experience along non-corporatist lines fell within the Commission's terms of reference.

Looking back on this decision, there can be no doubt, moreover, that a comparative approach to English parliamentary history would be of particular value to British historians. Reviewing an early volume of *Parliaments, Estates & Representation* in 1983, the historian John Cannon wrote:

«The old theory that Britain (or rather England) was different dies hard, and there has often been an insular, not to say isolationist tendency in our approach. In the early modern period, for instance, the contrast is often pointed between the vigour of English parliamentary institutions and the debility of those on the continent, where the Cortes in Castile was wound up and the French Estates General fell into abeyance. But one wonders whether the outcome of the struggles would have been the same had Charles II of England lived another twenty years or James II been a man of even average ability. In the succeeding century, parliaments in Anne's reign remind one at times of Polish diets, while the aristocratic-dominated parliaments of the Hanoverian period have much in common with continental estates»⁷.

⁴ A. Coville, 'Histoire des Assemblées d'états: préface', *SPICHRPI*, 1 (Bruxelles, 1967), p. 6. This is a reprint ('édition anastatique') of the preface and four contributions originally published under the title 'Histoire des Assemblées', in *Bulletin of the International Committee of Historical Sciences*, ix (4), no. 37 (1937), pp. 409-473.

⁵ Helen M. Cam, 'Recent books in English on the parliamentary institutions of the British Isles in the Middle Ages', *SPICHRPI*, 1 ([1937]), 1967, p. 7.

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ John Cannon, 'Against insularity', *Times Higher Education Supplement*, 8 June 1983, p. 19.

This welcome statement raises as many problems as it solves. The work of J.C.D. Clark and others has helped to integrate the English parliamentary system before 1832 into the European *ancien régime*. On the other hand, are we so sure that the *Cortes* «died» and that the French estates, if not the Estates-General, «fell into abeyance»? I shall return to these aspects in a moment, but before that, one should note that Helen Cam did the Commission a signal service by insisting that the study of the English Parliament should be part of its concerns.

The question that her earlier statement raised and which remains to be addressed is whether the French title of the Commission still corresponds to the scope of our activities. With the growth in our membership has come an expansion into new fields, and the study of the parliaments and assemblies of the late modern and contemporary periods fits uneasily with the restrictive nature of the French title. Work done on parliaments after 1848 indicates that the *ancien régime* has long ceased to be the *terminus ad quem* of our activities. By 1965 Émile Lousse already noted:

«La Grande Bretagne et le continent se sont visiblement rapprochés. Afin d'éclairer mieux les liens qui unissent à toute époque la 'taxation' et la 'représentation', nous devrions nous ménager de nouvelles ouvertures et des collaborations plus amples encore, du côté de l'histoire des impôts, des techniques de fiscalité, des dévaluations monétaires etc., et puis, surtout, ne plus nous arrêter au seuil du XIVe siècle, mais franchir ce seuil sans aucune crainte, et procéder sans préjugés, à d'instructives comparaisons entre l'actuel et l'ancien»⁸.

Once one respects the crucial distinction between the representative institutions of the *ancien régime* and those which emerged from the French Revolution or at some stage during the nineteenth and twentieth centuries and were generally based on new, liberal principles, it would seem that the English title of the Commission covers them both, whereas the French title does not. I wonder whether it should not in future serve as the single title for the Commission in all languages. Besides, the French title has the misfortune of being too closely associated with a particular historical conception: that which views the subject-representatives exclusively in a vertical relationship with their rulers in the societies of the *ancien régime*.

⁸ Émile Lousse, 'Assemblées représentatives et taxation', *SPICHRPI*, 1 ([1937], 1967), p. 32.

W.P. Blockmans was right to point this out in 1978, when he criticised the way earlier scholars of the Commission had applied blanket concepts such as «representation by estates», «corporate organization», and «assemblies of estates» to explain variegated societies.⁹ He was, however, mistaken on both linguistic and historical grounds, in claiming that the words «Representative and Parliamentary Institutions» in our title are merely a translation of the French *assemblées d'états*.¹⁰

Any balance-sheet of the scientific work of ICHRPI needs to start with a consideration of the *scope* and *range* of its activities. One arrives at some notion of the *scope* by looking at our numbers. There were only three founding fathers: Émile Lousse (Belgium), Albert Coville (France), and Pier Silvero Leicht (Italy). At a meeting in Lausanne in June 1936 they were joined by François Olivier-Martin (France), and papers were sent in or given by Helen Cam (UK), Georges de Lagarde (France) and W.A. Liebeskind (Switzerland). Seven names, though there were probably a few others; four or five countries were represented. In 1950 there were ten countries represented. By 1955, there were, according to Lousse, more than forty members in seventeen countries.¹¹ There were also by then national sub-sections in most of the countries (the American and the Belgian being the most important with about thirty members each). By 1965 there were 290 members drawn from 31 countries.¹² These figures continued to rise until a peak was reached in the 1980s with about 300 members. Since then the figure has fallen, risen again, and now seems to have stabilized at just under 200 members. To understand these figures, it is necessary to take into account that subscriptions were not levied until after 1955, and that these subscriptions remained substantially low (300 Belgian francs or 6 US dollars) for a long period of time.¹³ They had to rise

⁹ W.P. Blockmans, 'A typology of representative institutions in late medieval Europe', *Journal of Medieval History*, 4 (1978), 189-215, pp. 191-2.

¹⁰ *Ibid.*, p. 212n3.

¹¹ These figures were given by Lousse in the course of the Commission's session of 2 September 1955 at the congress held in Rome that year: see *Atti del X Congresso internazionale, Roma 4-11 settembre 1955: Comitato internazionale di Scienze storiche* (Roma, 1955), p. 762.

¹² Helen Cam, 'The Commission ... 1936-1966', *SPICHRPI*, 31 (1966), p. xi.

¹³ Subscriptions were raised from 1960 onwards: see the Report of the Treasurer (Roland Petit) at the Business Meeting of 20 August 1960 in *XI^e Congrès international des Sciences historiques: Actes du Congrès* (Stockholm, Göteborg, Uppsala, 1960), p. 296.

quite dramatically, in part because the Commission took on the responsibility for its own publications from 1981 onwards (instead of being dependent on dwindling grants from UNESCO or on the willingness of universities to finance them), and in part because of the general effects of inflation.

As for the *range* of the Commission's activities it is measured in the first instance by its record of publications. Between 1937 and 1997, seventy-six volumes have appeared in its monograph series of *Studies*.¹⁴ Since 1981 the twice-yearly journal, which became an annual publication in 1995, has published about a hundred articles. The balance of material in *Parliaments, Estates & Representation* is revealing: over thirty articles on English, French, and Iberian history. There is less on Italian, German, and Central or East European history, though these areas have been covered with distinction in the few articles that have appeared. Only a handful of articles have appeared on the Americas, one on Africa, and none on Asia. There is an imbalance between the medieval period, which is sparsely covered, and early and later modern periods.¹⁵

While paying tribute to the earlier publications record of the Commission, saying that it reflected useful work in comparative institutional history, W.P. Blockmans wrote in 1978:

«The Commission's goals were quite clear before the Second World War, but its activity seemed to lack central direction thereafter».¹⁶

This statement raises two questions: are our goals no longer clear, and is «central direction» a necessary requirement for our activities? Blockmans was probably correct in claiming that attempts at general interpretations of representative institutions carried out in the 1930s had not lived up to their expectations, and that the «parliamentarist» and «corporatist» approaches had had their day. He thought this process had resulted in post-war historians withdrawing «increasingly to the narrower task of describing specific occurrences». For him, «repeating mechanisms», as he called them, existed, and they needed to be traced in order to form a new typology.¹⁷ In reply to his critique, one could argue that the goals of the Commission are stated on the cover of *Parliaments, Estates & Representation*. They are:

¹⁴ See note 3 above.

¹⁵ This analysis is based on a study of *PER*, 1 (1981) to 14 (1994).

¹⁶ Blockmans, 'A typology' etc. (see note 9 above), p. 189.

¹⁷ *Ibid.*, p. 190.

«to promote research into the origins, growth and development of representative and parliamentary institutions throughout the world in all periods. In particular, it [the Commission] encourages the study of the development of representative institutions in a wide and comparative way. It facilitates the international exchange of bibliographical information. It is concerned with the political theory and institutional practice of representation as well as with the internal organization and the social and political background to parliaments and assemblies of estates».

There is no lack of clarity in this statement of our goals. One doubts whether «central direction», assuming it were desirable, would help to make them any clearer.

Blockmans's own work on Flanders and Brabant, like that of H.G. Koenigsberger on Piedmont and on the Netherlands, that of Karol Górski, and Janusz Mallek on Royal Prussia, has greatly contributed to our understanding of the complexity of medieval and early modern societies with their many variables and time warps.¹⁸ Often, to the list of variables has to be added that greatest variable of all, the turn of events, or the hazard of a dynastic succession. How can «central direction» help when typologies are affected by variables?

Many of the other propositions sustained by Blockmans in 1978 are

¹⁸ H.G. Koenigsberger, 'The Parliament of Piedmont during the Renaissance, 1460-1560', *SPICHRPI*, 11 (1952) and, by the same author, 'The Italian Parliaments from their origins to the end of the 18th century', *Journal of Italian History*, 1 (1978), 18-40 (reprinted as chapter 2 of his *Politicians and virtuosi* (London, 1986 – *SPICHRPI*, 69, pp. 27-62); 'Why did the States General of the Netherlands become Revolutionary in the 16th century?', *PER*, 2 (1982), 103-111 (reprinted in *Politicians and virtuosi*, pp. 63-76); W.P. Blockmans, 'Le régime représentatif en Flandre dans le cadre européen du bas moyen-âge avec un projet d'application des ordinateurs', *Album Élémer Malyusz*, *SPICHRPI*, 56 (1976), pp. 212-45; Karol Górski, 'Institutions représentatives et émancipation de la noblesse. Pour une typologie des Assemblées d'états au XV^e siècle', *SPICHRPI*, 52 (1975), pp. 133-147; Janusz Mallek, 'Die Widerstand als Mittel in politischen Kampf der Ständerrepräsentation gegen die Herrschenden im Herzogtum Preussen und Königlichen Preussen vom 16. bis zum 18. Jahrhundert', *PER*, 8 (1988), 131-148; and the same author's 'From the Rebellion of the Prussian League to the Autonomy of Royal Prussia: the Estates of Prussia and Poland in the years 1454-1526', *PER*, 14 (1994), 19-30; and 'A Political Triangle: Ducal Prussian Estates, Prussian Rulers and Poland: the Policy of the City of Königsberg versus Poland, 1523-1701', *PER*, 15 (1995), 25-36.

now generally accepted. The view that «a social structure divided into three estates, developed and spread among the clergy around the year 1000, corresponded to no social reality at all» is now widely accepted, not least by historians of French pre-Revolutionary period. Accepted too though not without some reservations, is the notion that the reality of representative organizations was not determined by such ideal structures. The notion that representative institutions had to be locked in tightly dualistic confrontations with a prince is no longer held, except perhaps by a small group of historians working on French eighteenth-century politics. Moreover, Blockmans has produced a definition of the constituent elements of medieval representative institutions with which few would disagree, when he wrote that «representation appears whenever a government finds itself forced by the concentration of power in the hands of its subjects to share power with them through institutionalized consultation». He thought this suggested that «representative institutions were developed by groups which already had the means to extract some rights, but were too weak to assume total control and thus had to remain dependent on the power structure of the government».¹⁹

This last interpretation may, however, seem a little crude. The balance of forces is not the only element in the relationship: cultural and religious influences, the education of princes, custom and tradition, also came into play, conferring at times on some institutions more or less power than they possessed in reality, and inhibiting also the conduct of rulers who would otherwise have used force to impose their will. Nevertheless, in the study of the origins and nature of representative and parliamentary institutions, historians do apply a classic framework, to which Blockmans himself has had recourse: they look at *structures*, *organization*, and at *functions*. From this framework he went on to construct a typology which divides Europe into five or six different kinds of representative institutions. The first type involves essentially rural societies subdivided into regions where a small but wealthy nobility shared power inside a traditional three-estates structure (the Empire, Bohemia, Denmark) and into regions where a numerous but less wealthy nobility or knightly aristocracy was in conflict with magnates in an attempt to secure juridical and political liberties (Poland, Prussia, and Hungary). The second type was found in rural economies which

¹⁹ Blockmans, 'A typology' (see note 9), p. 192.

also had a productive surplus or control of an important carrying trade, and where landowners, burghers, merchants, and officials meet together in defence of perceived common interests (England, Hainaut, Burgundy, Languedoc, Piedmont, the Iberian coastal regions). The third type was found in heavily urbanized areas where the burghers were responsible for generating wealth and princely rulers were dependent upon their foreign networks (Flanders, Holland, Bohemia and Friuli for a time). The fourth existed in the less sizeable units like the Hanse towns, and the fifth might be discerned in the autonomous cities of northern Italy, where access to goods and markets could always be threatened and local interests competed and clashed with each other.²⁰ It is a seductive typology, probably the best we have to date, but it is profoundly deterministic, and even when it makes allowances for differences in time and space, it remains open to many exceptions to the rule; and finally, it leaves aside the cultural and religious influences on human aspirations and behaviour.

Once one plunges into the complexities of particular societies, these typological limitations become clearer. An example is provided by one of Guido D'Agostino's contributions to the recent collective volume which he edited, *Per una storia delle Istituzioni parlamentari*. He links Sicily, Sardinia, and Naples, and studies their parliamentary institutions from the 13th to the 16th century, laying the stress on their common exposure to successive processes of hispanization at different stages of their evolution.²¹ The result is a very sophisticated analysis. D'Agostino draws the contrast between the predominance of Catalan-Aragonese influence in the two islands and the Castilian influence in Naples. He sets out to measure what he calls the «internal» parameters of parliamentary life in the three places against the interaction of «external» parameters proceeding from a corresponding situation in Spain.²²

The intricacy of the research needed to discover the different layers of influence and interaction in a given region was provided for me in an article by Georges Bischoff on why Alsace never became a principality after

²⁰ Ibid, pp. 202-9.

²¹ Guido D'Agostino, 'Un caso di antico régime: le istituzioni parlamentari di Sicilia, Sardegna e Napoli in epoca spagnola (secoli XIII-XVI)', in *Per una storia delle Istituzioni parlamentari*, ed. Guido D'Agostino (Napoli, 1994), p. 66.

²² Ibid, p. 69.

the Merovingian period. Instead, the region developed into a multitude of little entities with Strasbourg itself becoming a city-state from 1332 onwards. At about the same time, through their acquisition of the County of Ferrette, the Habsburgs were able to infiltrate the southern part of the region. Bischoff shows how the different entities (bishop, *landgrave*, and nobles) formed alliances to keep the peace, thus necessitating the creation of a joint commission to arbitrate. It is not simply a question that the leading ruler needs money and that his vassals need an arbitrator. In time, estates are held, not simply to vote subsidies, but also to organize the military and other aspects of the region.²³ Regulations about food supplies, drink licenses, and parish festivities are made by the estates, often in response to moves initiated by, or in concert with, town or seigneurial jurisdictions.²⁴ The Emperor Charles V began his career as *landgrave* of Upper Alsace and Count of Ferrette; he thereby controlled the most extensive territories, but they did not give him a predominant rôle in the region. Within a few decades, however, the Habsburgs had placed friendly vassals in important *seigneuries*, had themselves acquired the strategic *bailliage* of Ortenau, the imperial prefecture of Haguenau, placed one of the family cardinals at the head of the consolidated abbacies of Lur and Muhrbach, finally installing an archduke as bishop of Strasbourg. At the Treaty of Münster Louis XIV obtained this patrimony and the patronage and clientèle that had accompanied it. His holdings were thus consolidated, and he was in a position to abolish the estates in 1661, but the rest of the intricate structure survived.²⁵

The consciousness of belonging to a particular region for cultural reasons is an element that contributed to the emergence, or to the survival, or even to the consolidation of estates. One of the most remarkable achievements of the Commission in recent years has been in the study of the French provincial estates. Through the work of Daniel Ligou, Michel Péronnet, Arlette Jouanna, François-Xavier Emmanuelli, Monique Cubells, and Christian Desplat, our knowledge of the complex structure of

²³ G. Bischoff, 'Une principauté virtuelle: conscience régionale et unité provinciale en Alsace à la fin du moyen-âge et au début des temps modernes', in *Actes du colloque des Principautés aux Régions dans l'Espace européen* ed. B. Demotz (Lyon, 1994), pp. 17-18 (article pagination).

²⁴ *Ibid.*, p. 20.

²⁵ *Ibid.*, pp. 22-23.

the *pays d'états* has been completely changed.²⁶ No longer are they viewed exclusively in terms of the dualism of hostility between the ruler and the ruled, but as part of a self-governing, power-sharing local structure based upon a growing awareness, on the eve of the Revolution of 1789, of the «specificity» of the particular region.

As I observed earlier, a weakness in the Blockmans typology was that it did not take account of these cultural elements, nor did it pay much attention to the influence of «discourse» and rhetoric generally. An instance of what can be achieved here is provided by the analysis which Pedro Cardim made of «Power and power relations in Portugal (16th-18th centuries)» for our journal in 1993. He also viewed power as «dispersed and decentralized», distributed not only among the various bodies with administrative responsibilities, but also among «the different dimensions of political and social space».²⁷ A pluralist view of power is emphasized, one in which seats of power like the Church co-exist and compete with royal authority. A fruitful area of further investigation for the Commission would be political culture, not only in its formal and symbolic manifestations (including art, artefact, and ceremonial), but also what Cardim calls «informal and less visible» aspects of political history. I hope this approach will mean a return to the study of political events in their new and rich cultural context. With it must go a greater willingness to study the abstruse juridical and legal frameworks of

²⁶ See Daniel Ligou, 'États et Assemblées des «Pays de l'Ain»', in *Assemblée di stati e istituzioni rappresentativi nella storia del pensiero moderno*, SPICHRPI, 67 (Perugia, 1983), pp. 393-403; and the same author's 'Le Testament des États de Bourgogne', *PER*, 2 (1982), 81-87; Michel Péronnet 'Les Assemblées constituées des gens des «trois états du pays de Languedoc»: Réflexions sur une histoire intermédiaire', in *Les Assemblées d'états dans la France méridionale à l'époque moderne: actes du colloque de 1994*, ed. Anne Blanchard, Henri Michel, Élie Pélaquier (Montpellier, 1995), pp. 107-128; Arlette Jouanna, 'Le pouvoir et les barons des États de Languedoc', *PER*, 4 (1984), pp. 37-44; F.X. Emmanuelli, 'Réflexions sur des États provinciaux au XVIII^e siècle: Provence, Comtat Venaissin, Corse', *PER*, 16 (1996), pp. 131-139; Monique Cubells, 'Les États de Provence en 1788 et 1789: représentants et représentés dans une province française à la veille de la Révolution', *PER*, 16 (1996), pp. 151-162; Christian Desplat, 'Parlement et pouvoirs locaux au XVIII^e siècle: le Parlement de Navarre séant à Pau', in *Les Parlements de province: pouvoirs, justice et société du XV^e au XVIII^e siècle* (Toulouse, 1996), pp. 491-507.

²⁷ Pedro Cardim, 'Politics and Power Relations in Portugal (Sixteenth-Eighteenth Centuries): present problems and perspectives', *PER*, 13 (1993), 95-108, p. 93.

early modern societies, as Jean-Marie Cauchies has done in his account of Hainaut.²⁸ Recently, Cauchies has looked at the breakup of that historic and cultural entity by Louis XIV. This purely political split was resented by the population on both sides of the new divide. At the same time, however, customs, habits, the old legal system, the ecclesiastical structure, and local attitudes remained to a great extent unchanged.²⁹

It is appropriate that mention should be made of the very remarkable progress made in the study of the various Cortes within the last twenty years. Our first congress was held in Spain in 1979, and unfortunately its acts were only published in part. Since then, however, under its national convener Miguel Angel Ladero Quesada, the Spanish section has been one of the most active. Some members of the Commission were also invited to take part in a series of high-profile conferences in 1986-1988 in Burgos, Salamanca, Leon, and Barcelona which were devoted to the study of the Cortes of Castile, Léon and of Catalonia. Looking at some of the contributions made on these occasions, and subsequently also by Luis Gonzalez Anton in one of his pieces in the volume edited by Guido D'Agostino, one begins to question John Cannon's statement that the Cortes of Castile were wound up.³⁰ From the time of Philip V, the expanded Cortes came to include some representatives from Aragon, Valencia, Catalonia and Majorca, where the king had abolished the Cortes. However outnumbered these few representatives were in the presence of the overwhelming Castilian representation, their presence gives rise to at least two observations. Firstly, the Cortes are described as «Cortes of the Kingdoms of Castile and Léon and of those united to it», or even as the «Cortes of the kingdoms of Spain».³¹ The second observation is that the Cortes play a crucial rôle in oath of loyalty to successive kings and to their heirs and in the changes brought in the

²⁸ J.-M. Cauchies, *La législation princière pour le comté de Hainaut. Ducs de Bourgogne et premiers Habsbourg, 1427-1506* (Bruxelles, 1982).

²⁹ J.-M. Cauchies, 'D'un Hainaut l'autre: origines et cadres historiques communs des Hainaut belge et français', in *Actes du Colloque des Principautés aux Régions dans l'espace européen* (Lyon, 1994), pp. 1-11 (article pagination), pp. 10-11.

³⁰ Some of these conference papers were published; see *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1988* (Valladolid, 1990); and the excellent résumé of the 1987 Salamanca papers produced by the late Antonio Marongiu in 'En marge d'un congrès sur l'histoire des Cortes castillanes', *PER*, 9 (1989), pp. 113-122.

order of the royal succession in 1712 and 1789. Gonzalez Anton argues that Philip V had come to accept formally the old principle that it was within the Cortes that abuses were put right and that new laws were established, that authority belonged to the king and to the Cortes together or else that the receipt of the *millones* in tax was contractual in nature.³² Of Navarre, a «free province», which retained its frontiers with the rest of Spain, I shall speak in a moment, but it is clear from this brief synopsis that our understanding of the various Cortes, at the different periods of their history, is now much clearer. The journal of the Commission, has played a modest, but significant part, in making the research of Spanish scholars working in these areas better known over the last few years.³³

This «balance-sheet» has concentrated mainly on the medieval and early modern periods. The work of the Commission in later modern and contemporary history, in the era of «liberal parliamentarism» has been no less impressive, though less contentious. There have been fewer methodological disputes. In the main, apart from the valuable contributions that continue to be made to British history, the main thrust of our activity has been felt in the work done on Italy, Spain, Portugal, Germany, and the Austro-Hungarian Empire. Valerie Cromwell, Heinrich Best, and Nicola Antonetti have made innovatory progress with the use of computing in their approach to prosopographical studies of British, German and Italian parliaments.³⁴ Elsewhere, studying the personnel of the General and District Councils set up on the French model in the Terra d'Otranto in the period of the French *Decennio* (1806-1815), Maria Sofia Corciulo has shown that, under the quasi-Jacobin impact that characterized the action of the French,

³¹ Luis González Antón, 'Le Cortes dei regni spagnoli', in *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, ed. Guido D'Agostino (Napoli, 1994), pp. 289-382, especially p. 352; see also the same author's *Las Cortes en la España del Antiguo Régimen* (Madrid, 1989).

³² *Ibid.*, p. 353.

³³ Articles on Spanish *cortes* have appeared in volumes 2 (1982), 4 (1984), 7 (1987), 9-16 (1989-1996).

³⁴ Valerie Cromwell, 'Computer Analysis of the House of Commons Division Lists 1861-1936: a report on current research', *PER*, 5 (1985), 33-36; Heinrich Best, '«Disorder Yields to Order Fair the Place»: the emergence of political parties in Western and Central Europe', *PER*, 15 (1995), 133-142. Nicola Antonetti's remarkable study of the Italian Senate, *Gli invalidi della Costituzione: il Senato del Regno 1848-1924* (Rome-Bari, 1992) uses the latest methods of investigation and analysis.

this southern Italian region underwent a political and institutional transformation that now appears far more revolutionary than any of the social changes occurring at the same time. What she describes as «l'autonomia del politico» inspired the creation of an active network of peripheral structures, such as the councils which, in the exercise of their purely administrative duties, came to see and express themselves as «representative bodies», the basis of a putative «national representation». The sizeable presence of the old de-feudalized nobility among the ranks of the new *notabili* is proof that the significant legacy of the French occupation was the collaboration of the old provincial élite with a central government within a new political and administrative framework.³⁵

For the Iberian peninsula, the recent work of Joseba Agirreazkuenaga and Mikel Urquijo needs to be mentioned.³⁶ The Cortes of Navarre survived, and elsewhere in the Basque region, the historic assemblies continued to play a significant rôle.³⁷ Agirreazkuenaga has shown how the *Juntas Generales* of Alava, Bizkaia, and Gipuzkoa came together and were united in the context of the Spanish Empire. Even after the suppression of the *Juntas Generales* in 1877, the *Conferencias Vascas* continued to provide a link with them, acquiring a kind of «collective representational mandate that lasted until 1936, when, with the Spanish Civil War under way, the first Basque government was formed».³⁸ The period of the Franco régime seems

³⁵ Maria Sofia Corciulo, *Dall'amministrazione alla costituzione: consigli generali e distrettuali di Terra d'Otranto nel Decennio Francese (1806-1815)* (Napoli, 1992), pp. 176-185.

³⁶ Joseba Agirreazkuenaga, 'The Abolition of Representative Assemblies in the Basque provinces during the rise of the Liberal constitution (1789-1876)', *PER*, 14 (1994), 109-126; 'Organisation, Composition and working of the «Parliament of Bizkaia» during the Liberal Revolution, 1793-1876', *PER*, 15 (1995), 101-115; and 'People, State Forms and Representative Assemblies: the Making of the Basques' Political institutions from the sixteenth to the nineteenth centuries', *PER*, 16 (1996), 74-91; Mikel Urquijo, 'Sources for the study of the Spanish Parliament in the Nineteenth Century', *PER*, 16 (1996), 115-130.

³⁷ The continued importance and contentious rôle of the Cortes of Navarre in the eighteenth century has been emphasized by Valentin Vázquez de Prada and Alfredo Floritan: see 'The Relationship of the Kingdom of Navarre to Central Government in the Eighteenth Century. The Struggle for Legislative Power', *PER*, 9 (1989), pp. 123-135.

³⁸ Agirreazkuenaga, 'People, state forms and representative assemblies', *PER*, 16 (1996), p. 79.

to be a brief interruption in the long course of Basque political representation. He has looked at the way two «mutually exclusive movements, Basque nationalism and Spanish nationalism» emerged in the Basque region from 1876 onwards, to be replaced, after 1917 by a «Basque ‘nationalitarian’ formulation» which, he writes, «together with other political discourses to be found in the Basque country, moved towards a kind of autonomous civic nationalism» culminating in the statutes of autonomy passed in 1936 and 1979.³⁹

Following our conference in Lisbon in 1992, the Commission has usefully opened the pages of its journal to Portuguese scholars. Maria Manuela Tavares Ribeiro and Antonio Manique have directed our attention to parliamentary discourse and the socio-professional composition of the nineteenth-century Cortes.⁴⁰ We have had contributions on the Bulgarian parliament during the period of the monarchy from Maria Manolova, and from Lothar Höbelt a continuing and always witty proof of his mastery of the complexities of the Cisleithanian parliament, laid bare in the final crisis of the Monarchy in 1917.⁴¹

This has, of necessity, had to be a short «balance-sheet» and certainly an incomplete one. Its conclusion must be to say that a fuller account of our work and its implications will have to await the realization and publication in 1999/2000 of the Report of our activities and writings which, in the manner of my predecessors Helen Cam, Émile Lousse and Antonio Marongiu, and with the collaboration of several colleagues, I hope to present upon leaving office. In the meantime, it is my view that the Commission is healthy and that it is producing innovatory work of high quality over a period that spans from the Middle Ages to the present day. The balance of in-

³⁹ Ibid, p. 91.

⁴⁰ Maria Manuela Tavares Ribeiro, ‘Peuple, patrie et nation: les mots et les idées dans le discours parlementaire portugais du dix-neuvième siècle’, *PER*, 16 (1996), 107-114; Antonio P. Manique, ‘La Charte constitutionnelle de 1826 et l’organisation du Parlement sous le libéralisme portugais’, *PER*, 16 (1996), 93-106; see also Z. Osorio de Castro, ‘The Portuguese Constitution of 1822: Power conflicts and social tensions’, *PER*, 12 (1992), 155-164.

⁴¹ Maria Manolova, ‘Le principe constitutionnel de la responsabilité des ministres: le fond du problème et la mise en pratique’, *PER*, 16 (1996), 217-223; Lothar Höbelt, ‘Late imperial paradoxes: Old Austria’s last parliament 1917-1918’, *PER*, 16 (1996), 207-216.

terests has improved, with more work now being done on the Iberian peninsula and Southern Europe generally. The early medieval side needs to be opened up again, and the recent studies by Michel Hébert on the sources for early Southern French assemblies and Tom Bisson's re-examination of the origins of the *corts* of Catalonia are encouraging signs.⁴² It is regrettable that the Commission has failed to attract historians of Antiquity, and it has not made good the loss of Émile Szlechter, the editor of Hammurapi's Code and one of the few experts on Mesopotamian assemblies. Despite the valuable contributions of J.R. Pole on certain aspects of the American constitutional experience,⁴³ there is much work on North American history that could be usefully channelled through the Commission's *Studies* or through *Parliaments, Estates & Representation*. The same could be said of some studies in British history. Fortunately, the existence of a seminar at the Institute of Historical Research in London, under the aegis of Valerie Cromwell, Director of the *History of Parliament*, and of Colin Brooks, helps to provide a focus for British and some European parliamentary history, and a number of papers given at that seminar find their way into our journal. Sadly, one of our sections, the Belgian, became autonomous some years ago, and our admiration for its remarkable contribution to our knowledge of the government and representative institutions of the Belgian provinces – ninety-six volumes to date in the series of *Standen en Landen* – is tinged with regret that this contribution, which deserves greater international recognition, is not carried out within the broader context and framework that we can provide.⁴⁴ Sadly also, we have little to offer on the post-colonial parliaments of Latin America, of Africa, and of India; they have yet to be brought fully to our attention.

There is also a need for a greater effort on the study and publication of the primary material for the study of representative and parliamentary institutions. From the start, that was one of our aims. We used to publish

⁴² Michel Hébert, 'Les assemblées représentatives de la France médiévale: quelques remarques sur les sources', *PER*, 16 (1996), 17-30; and Thomas N. Bisson, 'The origins of the *corts* of Catalonia', *PER*, 16 (1996), 31-45.

⁴³ See, for instance, J.R. Pole, 'The Politics of the word «state» and its relation to American sovereignty', *PER*, 8 (1988), 1-10.

⁴⁴ *Standen en Landen/Anciens Pays et Assemblées d'états* publishes a yearly newsletter (*bulletin d'information*) of its activities and publications.

texts, but of late there have been few such editions, and, again sadly, some of them have not been undertaken from inside the Commission. In this context, the edition of the records of the *États* of the Forez by Jean-Pierre Gutton and Étienne Fournial, or more recently, the acts of the medieval Sardinian Parliaments and of the Basque assemblies come to mind.⁴⁵ A facsimile and limited edition of the celebrated Sicilian Constitution of 1812 was brought out by Andrea Romano on the occasion of the fiftieth anniversary of the Statute giving the island its autonomy.⁴⁶ Perhaps in future a fruitful collaboration could be established between those national, regional, or parliamentary authorities that sponsor the publication of such acts and the Commission, which could help to make such arcane publications better known.⁴⁷

Finally, there is the old methodological problem. What about our ty-

⁴⁵ *Documents sur les trois états du pays et comté de Forez*, ed. Étienne Fournial and Jean-Pierre Gutton (St Etienne, 1989), 2 vols; the same authors also jointly published *Les cahiers de doléances de la Province de Forez pour les États généraux de 1789*; the *Acta Curiarum Regni Sardiniae*, initiated by Antonio Era in two volumes covering the years 1481-1483 and 1553-1554, were continued by the late Alberto Boscolo in a third volume, *I parlamenti di Alfonso il Magnanimo* (Cagliari, 1991) covering the period 1421-1452. The 42nd Conference of ICHRPI in Lisbon gave rise to a facsimile edition of the Portuguese constitutions from 1822 to 1976: see *Constituições Portuguesas* (Lisbon, Assembleia da Republica, 1992); Mikel Urquijo has produced a comprehensive account of the sources for Spanish parliamentary history (see note 36 above), and Arturo Dominguez Fernandez has published successive electoral regulations in *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX: estudio historico y juridico-politico* (Madrid, 1992). The Polish constitution of 3 May 1791 has been re-edited with an English translation in *The Origins of Human Rights: the Constitution of 3 May 1791, the French Declaration of Rights, the Bill of Rights: Proceedings of the Seminar held at the Nicolaus Copernicus University, May 3-5, 1991*, ed. Janusz L. Justynski (Torun, 1991), pp. 168-190. A facsimile reprint of the second edition of the English version published in London by J. Debrett in 1791 was produced in 1991 by Zamek Królewski w Warszawie. An English translation of the 1849, 1871, 1919 and 1949 German constitutions was published by Elmar M. Hucko, *The Democratic Tradition: Four German Constitutions* (Leamington Spa, 1987).

⁴⁶ *Costituzione del Regno di Sicilia*, ed. with an introduction by Andrea Romano (Messina: Presso L'Academia, Grafo editor, s.r.l., 1996).

⁴⁷ The attention of ICHRPI/CIHAE has recently been drawn to a project based in St Andrews, Scotland, to publish the corpus of ancient Scottish parliamentary records. We are grateful to the team at the University of St Andrews for approaching the Commission about the project, which ICHRPI will help to publicise.

pology? It is rather akin to the question young lecturers in history in British universities used to be asked by their heads of department: «how is your research going?» (except that now the question would be: «when is your next publication coming out?»). The answer had to be: «I am making progress, slowly but surely». My predecessors Antonio Marongiu and H.G. Koenigsberger both confessed to having problems with typologies, and the second dealt impressively with them in his inaugural lecture at King's College, London, in 1975.⁴⁸ Marongiu, for his part, spoke of his «déception méthodologique», as he contemplated the pitfalls of comparative studies. He had found that, in the end, the study of the Sardinian parliaments to which he had devoted much time had become, as he put it, «comme un grand fleuve, où les eaux étaient singulièrement mêlées, et chacune de ses affluents lui apportait quelques éléments essentiels à toute construction politique». In the study of medieval and early modern assemblies, historians are like ichthyographers seeking to classify fish of all shapes and sizes. There is always the thrill of discovering a new specie. Sometimes there are also false trails, like the energy that went into the study of «State-building» in the late 1980s. The notion of the «State» will always be too closely linked to the notions of government or cameralism for it to cover the complexities of past societies in the extensive way that the Commission has tended to study them. Where England is concerned, the chances of «State-building» becoming a typology are not great, especially after Colin Brooks's illuminating article on the historiography of the political events and developments of the 1690s in *Parliaments, Estates & Representation*, where he dealt a deadly blow to that notion.⁴⁹

One should not be too despondent. Even without a rigid typological framework, our colleagues, whether historians or political scientists, have, by their work and ingenuity, shown that it is possible to go beyond the *face*

⁴⁸ H.G. Koenigsberger, «Dominium Regale» or «Dominium Politicum»: Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe', Inaugural Lecture in the Chair of History at University of London King's College, 25th February 1975, pp. 25-6 [Reprinted with revisions in his *Politicians and virtuosi: Essays in Early Modern History* (London, 1986 – SPICHRPI, 69), 1-25, pp. 24-25]: «we simply cannot write William the Silent, John Pym and Oliver Cromwell out of history» (p. 24).

⁴⁹ Colin Brooks, 'Individuals, Parties and the Parliamentary Record in the 1690s', *PER*, 16 (1996), 175-191, especially pp. 177-8 (discussion of recent work by John Brewer and others).

à face between ruler and the ruled, to explore the pluralistic nature of power in the societies of the Middle Ages and of the *ancien régime*, to explore discourse and symbolism, and to abandon old national concepts and strait-jackets. In the late modern and contemporary periods, they have shown that myth and legend, as well as the historical interpretations placed upon them play their part in the development of parliaments, as well as political theory and practice or the consequences of procedural changes inside an assembly.

When J.R. Roskell asked Miss Cam what membership of the Commission implied, she replied that it meant that «you believe in the comparative study of representative and parliamentary institutions».⁵⁰ On the evidence of our «balance-sheet», who would seriously deny that this remains a worthy calling, even if the magic typology, like the Holy Grail and the «central direction» still eludes us?

⁵⁰ *Atti del X. Congresso Internazionale di Scienze Storiche, Roma 4-11 settembre 1955* (Roma, 1955), p. 783: Business meeting of ICHRPI/CIHAE of 3 September 1955.

CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LOS ORÍGENES DEL PARLAMENTARISMO ESPAÑOL

Santos M. Coronas
Universidad de Oviedo

A principios del siglo XVIII, el cambio dinástico de Austrias a Borbones vino precedido del juramento del nuevo rey Felipe V de respetar las «libertades y franquezas, exempciones y privilegios del reino», recibiendo a cambio el juramento de obediencia y el pleito homenaje según fuero y costumbre de España¹. Este acto solemne, celebrado el 8 de mayo de 1701 en la iglesia de San Gerónimo el Real de Madrid, en presencia de nobles, prelados y comisarios de las ciudades con voto en cortes de Castilla y León, representó la normal continuidad de las instituciones fundamentales del Antiguo Régimen. Entre ellas destacaron pronto las Cortes como encarnación política de la comunidad rescatadas del olvido en que habían caído en el último reinado de los Austrias por obra del partido españolista reacio a aceptar las reformas administrativas y fiscales de la camarilla de gobierno del rey borbón: «Esto no se llevó bien en España: disimulábase el dolor y con la nueva planta que quería dar el francés se enagenaban más cada día los ánimos. Esto hizo discurrir a los magnates y padres de la patria que sería conveniente juntar Cortes generales en Castilla»².

¹ A. Ubilla y Medina, *Sucesión de el rey D. Phelipe V nuestro señor en la Corona de España*, Madrid, 1704, pp. 101 y ss.

² V. Batallar y Sanna, marqués de San Felipe, *Comentarios de la guerra de España e historia de su rey Felipe V, el Animoso*. Ed. y estudio preliminar de C. Seco Serrano, Madrid, 1957, (B.A.E. 99) p.

Así, dos siglos después de la llegada a Castilla de la primera dinastía extranjera de los Austrias se volvía a repetir la misma actitud defensiva del reino prevaleciendo de las Cortes, la vieja institución corporativa reducida por los avatares políticos del siglo XVI (Cortes de Toledo de 1538) a la representación del común de los reinos y provincias de la Corona castellana por los procuradores de 18 ciudades con voto en Cortes.

La propuesta de su reunión partió de los grandes de España comandados por el marqués de Villena que, como defensores de la tradición patria, pretendieron someter al acuerdo de unas Cortes generales, esto es, nuevamente estamentales, con participación del clero, nobleza y ciudades, las medidas de reforma necesarias para encarar una guerra sucesoria que se preveía inevitable. Una vez más se dejó sentir por entonces la enemiga habitual de los Consejos, en esta ocasión de los de Castilla y Estado, hacia las Cortes, emitiendo dictámenes contrarios a su convocatoria, pues: «no convenía remover en tiempos tan turbulentos los ánimos y exponer los pueblos a que entendiesen lo que pueden cuando se juntan, pareciéndoles estar entonces como en paréntesis el poder del Príncipe, el cual se venera mejor menos tratado y de lejos, sin dar ocasión a disputar sobre fueros o privilegios³».

Este argumento, un mero recordatorio de las máximas de gobierno absoluto ensayado en la época austríaca a despecho de las enseñanzas pacticias de la escolástica española plasmadas en las condiciones de millones, motivó el que por entonces no se convocaran Cortes en Castilla prolongando el vacío institucional abierto en 1665⁴.

³ Marqués de San Felipe, *Comentarios de la guerra de España*, pp. 29-30; W. Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788* (trad. esp. con notas, observaciones y un apéndice por J. De Salas y Quiroga., 4 vols. Madrid, 1846-1847, vol. I, pp. 383-384;

⁴ Una acertada visión de síntesis en S. de Dios, *La evolución de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII en Hispania. Entre derecho propios y derechos nacionales*, a cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomás y Valiente, Milán, 1990, pp. 593-755; vid. del mismo autor, *Corporación y nación. De las Cortes de Castilla a las Cortes de España*, en *De la Ilustración al Liberalismo*, Symposium en honor del Prof. P. Grossi, Madrid, 1995, pp. 199-298; esp. pp. 202-230; sobre el marco constitucional, S.M. Coronas, *Las Leyes fundamentales del Antiguo Régimen. Notas sobre la constitución histórica española* en A.H.D.E. [=Anuario de Historia del Derecho español] 65, 1995, pp.127-218.

De nada valieron representaciones a favor de las Cortes, como la bienintencionada de Cangas Inclán,⁵ ni el disgusto de la nobleza y ciudades de Castilla que creían que «negarlas era opresión». Un disgusto acrecido más tarde al saberse que el rey, con motivo de su viaje a Barcelona en busca de su esposa María Luisa de Saboya, había celebrado Cortes en Cataluña «cuando se habían negado en Castilla, cuyos pueblos no son tan arrogantes e insolentes». En todo caso, tanto los problemas suscitados en estas Cortes de Barcelona⁶ como en las posteriores de Aragón de 1702 justificaron la vieja prevención oficial hacia unas Cortes que solo volvieron a reunirse en contadas ocasiones a lo largo del siglo: 1709, 1712, 1724, 1760, 1789.

La guerra de Sucesión por la herencia de los Austrias españoles hizo que desde 1709 estas Cortes fueran por vez primera propiamente hispánicas al acoger a representantes de los países vencidos de la Corona de Aragón, partidarios en la contienda sucesoria del Archiduque Carlos de Austria⁷. Al margen de este nuevo círculo quedaron las Cortes privativas de

⁵ V. Cangas Inclán, *Representación al señor Rey Don Phelipe V*, en B.N. [=Biblioteca Nacional] ms. 11029, fols. 47 v1 – 126r.

⁶ J. Lalinde Abadía, *Las Cortes de Barcelona de 1702* en AHDE, 62, 1992, pp. 7-46

⁷ A estas Cortes acudieron representantes de ciertas ciudades de la Corona de Aragón, excluidos, al estilo castellano, los brazos eclesiástico y nobiliario de las antiguas Cortes privativas de Aragón, Cataluña y Valencia. Ver M. Peset Reig, *La representación de la ciudad de Valencia en las Cortes de 1709* en AHDE 38, 1968, pp. 591-628; del mismo autor, *Valencia en las Cortes de Castilla de 1712-1713 y en las de 1724*, en AHDE, 41, 1971, pp. 1027-1062. F. Lorenzana de la Puente, *Cortes y procuradores en 1712-1713* en *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Historia Institucional*, Barcelona, 1981, pp. 351-367. J.L. Bermejo Cabrero, *En torno a las Cortes del Antiguo Régimen*, en AHDE, 63-64, 1993-1994, pp. 149-233, en esp. pp. 217-220; 230-231. En general, vid. P. Molas, *Las Cortes de Castilla y León en el siglo XVIII* en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, Cortes de Castilla y León, 1989, pp. 145-169; J.L. Castellano, *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789) Entre pactismo y absolutismo*, Madrid, 1990, pp. 141 y ss. Sobre el alcance de esta unión o agregación, de Dios, *Corporación y nación*, pp. 232-233, con excesiva insistencia, a nuestro juicio, en el carácter castellano de estas Cortes del siglo XVIII, válido para algunos aspectos de su organización y funcionamiento pero no así para otros evidentes de composición y atribuciones de unas Cortes y unos *diputados* (voz nueva que en este siglo comienza a desplazar a la tradicional de procurador) que ostentan la representación genérica de un reino que hace cuerpo con el rey. Resulta significativo a este respecto el *Memorial de Greuges de 1760* (ed. J.E. Moren Rey) Barcelona, 1968.

Navarra y las Juntas provinciales de las Vascongadas, celosas defensoras de una foralidad pacticia que no se vio sometida a la uniformidad política de la Nueva Planta por su fidelidad a la causa del rey borbón⁸.

Estas Cortes unitarias de las Coronas de Castilla y Aragón fueron algo más que meras reuniones protocolarias para el juramento de los príncipes herederos-ceremonia de suyo independiente de la reunión de Cortes con participación destacada del alto clero de la nobleza que sin embargo no asistía a las sesiones de Cortes, tal y como las ha querido ver una historiografía liberal, antañona y castiza, celosa defensora de un pasado nacional no hollado por el absolutismo extranjerizante de Austrias y Borbones⁹. Por

Este hecho, paralelo al desarrollo de la idea de España como nación unitaria, hizo que a finales del periodo se hablara por lo común de Cortes de España Vid, L. de Arroyal, *Cartas Económico políticas*, Ed. de J.M. Caso González, Oviedo, 1971, pp. 225 y 520.

⁸ Desde las Cortes de 1700-1701 hasta las de 1794-1797, se reunieron en diez ocasiones las Cortes de Navarra, publicándose por separado sus respectivos *Quadernos de las leyes y agravios reparados a suplicación de los tres Estados del Reyno*. M. Puy Huici Goñi, *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Madrid, 1963. Sobre el sistema de representación municipal norteño son indicativas estas palabras de Jovellanos: «Y no hablo de Asturias, que en sus Cortecillas reunen, según creo, treinta y tantas municipalidades o, por mejor decir, votos... Ni tampoco de las tres provincias (vascas) donde los votos se reunían de la misma manera en cada una ellas». Carta a lord Holland de 12 de junio de 1809, en G.M. de Jovellanos, *Obras Completas*. t. V. *Correspondencia*, 41, Oviedo, 1980 p.; (cf. n.47), en general B. Clavero, *A manera de Vizcaya. Las instituciones vascongadas entre fuero y constitución*. en AHDE 58, 1988, pp. 543-559.

⁹ Resumen este estado de opinión las siguientes palabras de Jovellanos: «Ocuparon después el trono reyes extranjeros, y el despotismo se introdujo con ellos... Vagaba aún sobre la nación el fantasma de las Cortes; pero a la entrada de los Borbones desapareció enteramente, para que, desplomándose el despotismo sobre la nación, acabase de abrumarla con tantos males como ha llorado y la condujese a orilla del abismo en que ahora se halla», *Memoria en defensa de la Junta Central*. Ed. J. Caso González, 2 vols. Oviedo, 1992, vol. I, pp. 44-56. Sobre su origen historiográfico, F. Martínez Marina, *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla para resolver los negocios graves del reino* (1808), publicada originariamente en *El Español* de Londres de 30 de abril de 1810 (pp. 46-63) por Blanco White, vid. J.M. Pérez-Prendes, *Martínez Marina y Blanco White sobre Cortes de Castilla en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 73, 1987-1988, pp. 317-332; J.L. Bermejo, *Tríptico sobre Martínez Marina*, en AHDE, 65f, 1995, pp. 219-265 (PUBLICA CARTA EN PP. 243-265). Del mismo juicio era su posterior

el contrario, basta con pensar que la derogación de la vieja legalidad fundamental en materia de sucesión a la Corona se hizo con el beneplácito de las Cortes de 1712 o que la vuelta al viejo orden sucesorio patrio, identificado con Partidas 2,15,2, se sancionó por las Cortes de 1789 para desechar esta idea. Por lo demás estas nuevas Cortes, al integrar con cierta proporción a representantes de ambas Coronas (21 por la de Castilla y 16 por la de Aragón, 7 por el reino de Aragón, 6 por Cataluña, 2 por Valencia y 1 por Mallorca, según el cómputo de las últimas Cortes de 1789) contribuyeron a forjar la idea de España como nación peninsular, rompiendo con su anterior adscripción a Castilla.

Esta idea de España como nación surge con fuerza al calor de un movimiento ilustrado que pretende rastrear los orígenes de un pasado común. Este se encuentra, más allá del particularismo medieval, en la época de la monarquía hispanogoda, fuente de una Historia y de un Derecho patrio que no ha dejado de fluir a lo largo de los siglos hasta formar una constitución nacional. Aunque esta constitución había adoptado los caracteres propios de cada época histórica (el clerical del periodo gótico; el señorial y foral del medievo; el propiamente monárquico, introducido por la revolución constitucional de Alfonso X el Sabio en el siglo XIII, elevado a su madurez institucional por la *feliz revolución* de los Reyes Católicos)¹⁰, conservaba los rasgos propios de su unidad originaria, sirviendo de soporte a la idea de nación que encarnan las Cortes del siglo XVIII.

contrincante ideológico, Juan Sempere y Guarinos, para quien las Cortes «apenas habían sido otra cosa que unas Juntas formularias», *Observaciones sobre las Cortes y las leyes fundamentales de España*, Granada, 1810, p. 139. Esta idea, mantenida a lo largo del siglo XIX por los grandes continuadores de la historia institucional, Calmeiro, Danvila o Borrego, ha llegado prácticamente hasta nuestros días. V. Palacio Atard, *Las Cortes de Madrid en el siglo XVIII*, Madrid, 1979. En general A. García Gallo, *La historiografía sobre las Cortes de Castilla y León en Las Cortes de Castilla y León 1188-1988*, Cortes de Castilla y León, 1990, I, pp. 127-145.

¹⁰ Jovellanos, *Discurso sobre la necesidad e unir al estudio de nuestra legislación el de nuestra historia y antigüedades* (1780) ed. de C. Nocedal. Madrid, 1858 (B.A.E. vol. 46) pp. 287-298. Sobre las interpretaciones histórico constitucionales de este movimiento ilustrado, Coronas, *Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen*, pp. 181 y ss. En general, ver la serie de artículos recogidos bajo el título genérico de *España. Reflexiones sobre el ser de España*, publicados por la Academia de la Historia (Madrid, 1997).

Precisamente ahora comienza a esbozarse la historia de las Cortes en el marco del reconocimiento general del Derecho patrio. Son apenas simples relaciones de fechas y acuerdos que pretenden fijar la cronología e importancia de la institución, elaboradas por estudiosos de este Derecho que, en algún caso, coleccionan también sus cuadernos de leyes¹¹.

En vísperas de la revolución universal presentida por los ilustrados de todos los países se convocaron Cortes del reino por Decreto de 22 de mayo de 1789. Estas Cortes, consideradas las últimas del Antiguo Régimen en España¹², se celebraron en el salón de los Reinos del Palacio de Buen Retiro de Madrid con asistencia de los procuradores de las 37 ciudades con voto en Cortes, bajo la presidencia de Pedro Rodríguez Campomanes, gobernador del Consejo de Castilla. Abiertas sus sesiones el 19 de septiembre por el rey Carlos IV con una breve proposición leída por Campomanes, desarrollaron su funciones en dos actos sucesivos: primero, representando al reino, junto con los grandes y prelados, en el acto de jura del príncipe heredero Fernando (VII), celebrado al modo tradicional en la Iglesia de San Jerónimo el 23 de septiembre; y segundo, tratando las cuestiones generales, los asuntos de mayor interés del Estado en voz de los procuradores de Burgos, (sucesión a la Corona, mayorazgos, cerramiento de heredades, conservación del patrimonio regio, confirmación de ordenanzas a los pueblos, problemas con la Diputación del reino) a lo largo de doce sesiones, desde el 30 de septiembre hasta el 5 de noviembre en que se disolvieron, todo ello dentro de un clima de paz y buen orden que se creyó ejemplar, es-

¹¹ Es probable que Pedro. R. Campomanes, Gobernador del Consejo de Castilla y como tal presidente de las Cortes de 1789, formara para su uso el *Informe sobre Cortes y sobre la Presidencia de las Cortes* que se encontraron manuscritos entre los papeles del secretario de dichas Cortes, Pedro Escolano de Arrieta (ver apéndice documental). Mayor interés y trascendencia tuvo la serie de Cortes elaborada por los jóvenes doctores de la Universidad de Cervera, J. De Asso y M. De Manuel, *Instituciones del Derecho civil de Castilla*, Madrid, 1771, pp. XXIV-LIV. Sobre la colección de Cortes formada por J. Sempere y Guarinos informa R. Carande, *Catálogo de la colección de manuscritos e impresos de ciencias económicas y jurídicas de D. Juan Sempere y Guarinos*. Madrid, 1955, pp. 25-35.

¹² J. Longares Alonso, *Las últimas Cortes del Antiguo Régimen en España* en *Estudios*, 3, 1974, pp. 113-165; P. Priego, *Las Cortes de 1789; el orden sucesorio* en *Cuadernos de Historia. Anexos de la Revista Hispania*, 9, 1978, pp. 261-341. Para una confrontación con las anteriores de 1760. F. Lorenzana de la Puente, *Las Cortes de Carlos III en Carlos III y su siglo*, Madrid, 1990, vol. II, pp. 311-333.

pecialmente para la Francia revolucionaria. Por eso se consideró conveniente insertar noticia de su celebración en la Gaceta de Madrid: además de que por la paz, buen orden, etc. «con que se han tenido, en ocasión en que en la Europa, singularmente en Francia, se piensa como sabemos y están siendo otras cosas, hace honor a nuestra nación lo que se ha observado en ellas», o como decía Campomanes a modo de resumen: «la cosa se ha hecho bien y con orden sin que nadie haya dexado de opinar con aquella justa libertad que corresponde a un congreso tan respetable, dando exemplo a nuestros vecinos de moderación, prudencia y amor al rey»¹³.

En efecto, la Revolución francesa, «superior a quantas la han precedido», en la inmediata percepción de sus contemporáneos, abrió un debate político en todo el mundo occidental que llevaba aparejado un doble modelo de representación, corporativo o nacional. Dejando a un lado las grandes monarquías absolutas de Austria, Rusia o España que en la nueva era de la libertad nada o poco parecían poder decir, salvo un tímido reformismo de carácter económico, social y cultural, dos modelos se alzaron por entonces como guía para las demás naciones: el histórico constitucional inglés, de base parlamentaria, monárquico y estamental, prototipo de sistema político templado por las leyes, y, sobre todo, por los usos y costumbres parlamentarios; y el revolucionario angloamericano y francés, racionalista e igualitario, cuya tendencia a la democracia absoluta había venido a cambiar el *sistema del mundo conocido*. Son especialmente interesantes en este punto las Reflexiones de Campomanes (fautor en gran medida de nuestro reformismo dieciochesco), en su nuevo y último destino profesional como consejero de Estado, sobre Europa y América a la luz de la Revolución francesa. Su antigua anglofilia, base de su ideario neocolonial cifrado en la «libertad y actividad a la inglesa»¹⁴, resurge ahora con doblada admiración al analizar el modo prudente y sucesivo con que los ingleses habían ido me-

¹³ Vid. El testimonio de este y otros documentos en P. Rodríguez Campomanes, *Inéditos Políticos*, Ed. y estudio preliminar de S.M. Coronas, Oviedo, 1996, pp. XXX-VI-XL-VI.

¹⁴ S.M. Coronas, *Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias* en AHDE, 62, 1992, pp. 67-116; del mismo, *La reforma del comercio indiano a la luz de la documentación conservada en el archivo de Campomanes (1762-1778)* en *Actas del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* (Veracruz, 1992), México, 1995, pp. 241-252.

porando su Constitución sin trastornar el viejo orden monárquico y estatal, al conservar a la Corona su dignidad y patrimonio; a la nobleza sus distinciones; al clero sus rentas, y a estos dos antiguos órdenes del Estado la intervención en los negocios públicos a través de la Cámara alta, templando de este modo la democracia de la Cámara de los Comunes «compuesta de vocales elegidos por las ciudades y villas de voto en Cortes, según la antigua usanza» como explicara a sus compañeros del Consejo de Estado.

Por el contrario, el modelo revolucionario francés, basado «en el abuso de la libertad atribuida al hombre», había aniquilado el orden corporativo tradicional y con él, el apoyo de las sociedades establecidas, «dexando al pueblo el arbitrio indefinido de destruir mañana lo que hoy se establece y así sucesivamente». El nuevo Estado democrático nacido de la revolución había cercenado además la potestad del soberano; borrado dos de los tres órdenes del Estado, la nobleza y el clero, y dejado la representación pública en el pueblo o tercer estado, creando el nuevo «sistema de igualdad»; unos hechos sin ejemplo en Europa, aunque sí en las trece provincias angloamericanas emancipadas cuya Constitución había servido de modelo a las novedades adoptadas en Francia, y cuyo crecimiento espectacular de población e influencia en el mundo achacaba a la gran emigración de europeos, a la abundancia de mantenimientos, a la libertad de conciencia y al alivio de imposiciones. En ambos casos el nuevo orden, *fundado enteramente en especulaciones*, había venido a cambiar el mundo conocido¹⁵.

Este análisis político del viejo reformista era sin duda compartido por otros prohombres de la Ilustración española, Jovellanos, Foronda, Cabarrús, Ibáñez de la Rentería, Arroyal... partidarios como él mismo de una monarquía templada por una constitución histórica o vigente, cuyo desconocimiento consideraba Jovellanos «fuente de toda usurpación, de toda opresión y desorden»¹⁶. Sin embargo, la ciega actitud de la camarilla realista de Carlos IV impidió que este movimiento moderado aflorara por entonces, llegando de este modo muy debilitado al gran debate constitucional.

¹⁵ Vid de la serie de *Observaciones* sobre Europa y América, en especial sobre Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de América en *Inéditos Políticos* [cit. n. 12] pp. 135-320; y estudio preliminar pp. LIII-LXIII. En general, M^o V. López-Cordón, *Relaciones internacionales y crisis revolucionaria en el pensamiento de Campomanes en Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, I, 1980, pp. 51 -82.

¹⁶ Coronas, *Las leyes Fundamentales*, pp. 187 y ss.

Este debate se inició en 1808 como una secuencia más de la Guerra de Independencia. En un principio se orientó hacia las Cortes, pese a haber sido suprimidas de la Novísima Recopilación (1805) aquellas leyes constitucionales que dictaban imperiosamente su celebración en los casos «graves e arduos del reino», «hecho políticamente sacrílego y el más criminal en sus fines y designios que no pudieron ser otros que borrar de la memoria de los hombres aquel precioso monumento, baluarte en otro tiempo de la libertad nacional y que ni aún quedase idea de tan célebres congresos», como diría Martínez Marina en el prólogo de su *Teoría de las Cortes* (1813)¹⁷.

Las Cortes del reino, pese a todo fueron convocadas por el nuevo rey Fernando VII poco antes de su internamiento en Francia, mediante un Decreto verbal comunicado al Secretario de Estado, Pedro Cevallos, el 5 de mayo de 1808. Conforme a su tenor, deberían reunirse en el paraje que pareciese más expedito ocupándose por de pronto únicamente en proporcionar los arbitrios y subsidios necesarios para atender a la defensa del reino, quedando permanentemente para lo demás que pudiese ocurrir. Un mandato desoído por la Junta de Gobierno instituida por Fernando VII antes de partir hacia Bayona, por entender que los sucesos posteriores lo hacían de imposible ejecución¹⁸. Esta actitud precavida fue compartida por otras autoridades empeñadas vanamente en el mantenimiento de la paz y el orden social en el marco de una rutinaria acción de gobierno; especialmente por el Consejo de Castilla, el máximo órgano de gobierno y justicia ordinaria en la España del Antiguo Régimen quien, en respuesta a una solicitud de

¹⁷ *Teoría de las Cortes*, Ed. con Estudio introductorio de J.A. Escudero, Oviedo, 1996, 3 vols. Vol. I. n.º 98 (pp. 34-35) Vid. A propósito de esta ley de la Nueva Recopilación 6,17, el comentario de Fr. Miguel de Santander, *Carta sobre la constitución del reino y abuso de poder* en A. Elorza (ed) *Pan y toros y otros papeles sediciosos de fines del siglo XVIII*, Madrid, 1971, pp. 104-105. Sobre el eco parlamentario posterior de esta supresión reservada ordenada el 2 de junio de 1805 por el marqués de Caballero, Secretario de Gracia y Justicia, ver Diario de Sesiones de 1811, (I, pp. 439-441).

¹⁸ P. Cevallos *Exposición de los hechos y maquinaciones que han preparado la usurpación de la Corona de España y los medios que el Emperador de los franceses ha puesto en obra para realizarla* (1808) Madrid, 1957 (B.A.E. vol. 97) pp. 153-185, p. 168. Sobre la imposible ejecución del Decreto, Vid. la justificación de M. J. Aranza y G. O=Farril, *Memorias sobre los hechos que justifican su conducta política desde marzo de 1808 hasta abril de 1814*, *ibid.* pp. 275-372.

pronunciamiento ante el problema de las abdicaciones reales decía por entonces: «Estos deseos suponen que en el Consejo de Castilla resida la voz y representación de la nación, siendo así que sólo tiene parte en el gobierno por medio de las providencias consultivas al trono... limitándose en lo demás a la recta administración de justicia»¹⁹.

En estas circunstancias, el pueblo llano, o como empieza a generalizarse por entonces con su nuevo sentido político, la nación²⁰, asumió la labor de representación y defensa de la España independiente, formando Juntas Provinciales (Oviedo, Valladolid, Badajoz, Sevilla, Valencia, Cataluña, Zaragoza) a cuyo empuje terminó por romperse la estructura de gobierno del Antiguo Régimen. Fuera de esta estructura quedó la Junta Suprema Central Gubernativa del reino constituida en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808 con el fin de coordinar la defensa interior pero también de unificar la imagen exterior de España, en especial frente a las provincias de América²¹. Desde un principio Jovellanos, uno de los vocales de la Junta convertido pronto en el alma de la institución²², pretendió encauzarla hacia la legalidad fundamental del reino que exigía la convocatoria de Cortes generales para nombrar un reducido Consejo de Regencia. Sin embargo, como reconociera luego en su Memoria en defensa de la Junta Central, no era fácil acometer por de pronto la congregación de Cortes: previamente era necesario acordar una forma de representación que mereciese la aprobación nacional; era necesario asimismo fijar el objeto de la reunión, acogiendo junto al primero y más importante de la defensa patria, la lucha contra la corrupción y la arbitrariedad del despotismo anterior —que él mismo había padecido durante ocho largos años de prisión en Mallorca sin cargos ni juicio— y procurar la libertad y los derechos de la nación²³.

Urgida por las necesidades de la guerra, la Junta Central declinó por entonces expresar siquiera el anuncio de Cortes para «dar a la nación la seguridad de que estaba reintegrada en este precioso derecho». Sin embargo,

¹⁹ Cit por Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1959, p. 153.

²⁰ M.C. Seoane, *El primer lenguaje constitucional español (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1968, pp. 63-81; J. Varela Suances, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983, pp. 175-274.

²¹ A. Martínez Velasco, *La formación de la Junta Central*, Pamplona, 1972.

²² Una síntesis de su vida desde la óptica de su profesión jurídica, en S.M. Coronas, *Jovellanos jurista ilustrado*, en AHDE, 66, pp. 561-613.

²³ *Memoria en defensa de la Junta Central*, vol. I, pp. 45-59.

en el curso acelerado de los acontecimientos, cuando seis meses más tarde el vocal Calvo de Rozas presentó una nueva moción de convocatoria de Cortes, las proponía ya reformistas y constituyentes²⁴ augurando el tiempo venidero de confrontación ideológica.

En esta ocasión la Junta Central, enfrentada abiertamente con las Juntas provinciales, no tuvo más remedio que aceptar la moción, publicando el trascendental Decreto de 22 de mayo de 1809, el mismo día y mes que veinte años atrás se convocaran las últimas Cortes²⁵. En nombre de Fernando VII se restablecía ahora la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes asignándole, sin embargo, unos objetivos más amplios que los meramente recaudatorios del anterior Decreto fernandino. Habiendo llegado el momento de «restablecer las saludables instituciones que en tiempos más felices hicieron la prosperidad y la fuerza del Estado», esta *grande obra* exigía meditar las reformas que «deben hacerse en nuestra administración asegurándolas en las leyes fundamentales de la Monarquía», breve adición que advertía ya del objeto reformista y no constituyente de las futuras Cortes. Por lo demás se dejó encomendada su composición, modo, número y clase con que atendidas las circunstancias del tiempo presente debía verificarse la concurrencia de los diputados, a una Comisión de Cortes integrada por cinco vocales de la Central, entre ellos Jovellanos quien reglamentó sus trabajos y formó las Instrucciones particulares de las Juntas auxiliares de dicha Comisión. Entre los trabajos y planes que debía preparar figuraban:

- Medios de defensa para sostener la santa guerra
- Medios para asegurar la observancia de las leyes fundamentales
- Medios para mejorar la legislación
- Medios para mejorar la recaudación de las rentas del Estado
- Reforma del sistema de instrucción pública
- Parte que debían tener las Américas en las futuras Cortes

Si todos eran importantes, el último resultaba esencial por la ayuda fi-

²⁴ Fernández Martín, *Derecho parlamentario español: Colección de Constituciones, disposiciones de carácter constitucional, leyes y decretos electorales para diputados y senadores y reglamentos que han regido en España en el presente siglo*, Madrid, 1886, I, pp. 436-438.

²⁵ Análisis del Decreto en A. Derozier, *Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid, 1978, pp. 531 y ss; F. Suárez, *El proceso de convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona, 1982, pp. 33 y ss.

nanciera prestada por los naturales de aquellas provincias. Ello inducía a igualarlos en derechos y deberes con los habitantes de la Península, tal y como en cierta medida había hecho ya la Constitución de Bayona, terminando de este modo con el concepto neocolonial de América como país relativo forjado en la etapa anterior²⁶.

Estas y otras cuestiones fueron tratadas en los meses siguientes con creciente pasión no sólo en el entorno oficial de las Juntas sino en todos los foros del país, como consecuencia de la consulta hecha a instituciones y particulares por la Comisión de Cortes²⁷. En realidad, esta consulta marcó el carácter meramente informativo de esta primera fase de la convocatoria de Cortes que se extiende, visto su fracaso histórico, hasta el fin de la propia Junta Central (31 de enero de 1809).

En este tiempo tuvo que madurar con presteza el pensamiento político español limitado con anterioridad a un debate soterrado entre absolutismo y reformismo. Abierto ahora por vez primera a la reflexión general, diversas corporaciones (Ayuntamientos, Universidades...) y simples particulares se erigen en intérpretes de la voluntad nacional, reflejando en sus informes un cierto fondo común reformista inducido de las propias circunstancias históricas.

Este reformismo fue especialmente asumido por los viejos ilustrados defensores de la constitución histórica, actuando Jovellanos como su guía y mentor en la Junta Central y en la Comisión de Cortes. Algunas reformas posibles las había adelantado ya al dar su Instrucción a la Junta auxiliar de Legislación: suprimir las constituciones provinciales y municipales reduciéndolas a unidad, por entender que la unidad de Constitución garantizaría la unidad de derechos y deberes de los ciudadanos; for-

²⁶ S. M. Coronas, *La América hispana: de la libertad económica a la libertad política (1765-1810)* en *Actas del XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* Buenos Aires, 1997, pp. 339-359.

²⁷ F. Jiménez de Gregorio, *La convocación a Cortes constituyentes en 1810. Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional* en *Estudios de Historia Moderna*, 5, 1955, pp. 369-405; M.J. Arriazu, *La consulta de la Junta Central al país sobre Cortes*, en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Pamplona, 1967, pp. 15-118, Vid. Asimismo los *Informes oficiales sobre Cortes* (Baleares) (Valencia y Aragón) (Andalucía y Extremadura) publicados bajo la dirección de F. Suárez, en Pamplona (1967; 1968, 1974; así como la selección de Artola en el vol. I de *Los orígenes de la España contemporánea*.

mar un código legal de España, escogiendo los materiales entre la antigua legislación; alcanzar la unidad de jurisdicción con la supresión de los fueros privilegiados; y reformar la legislación y el proceso penal, aboliendo las penas anacrónicas y crueles y mejorando el sistema carcelario²⁸. Algunas de estas medidas se insertaban en el marco de la legislación fundamental del reino y, por tanto, debían ser propuestas y, en su caso, aprobadas por las Cortes. Sin embargo, en la propia Junta Central era grande el partido de los realistas, dirigido por el conde de Floridablanca, que no quería su reunión por considerarla, a la luz de la experiencia francesa, un semillero de trastornos políticos²⁹. En el otro extremo, los jóvenes demócratas (Quintana, Blanco, Argüelles, Toreno...) eran partidarios de unas Cortes soberanas y constituyentes³⁰. Tan solo la opción reformista se identificó sinceramente desde el principio con la convocatoria oficial de Cortes, intentando acomodarla en su objeto y composición a la nueva realidad nacional.

Doctrinalmente esta opción fue la más original y comprometida al intentar aunar tradición y reforma en un tiempo nuevo marcado por revoluciones y reacciones absolutistas. Socialmente fue sin duda la más seguida por una nación deseosa de recobrar su dignidad histórica tras los humillantes sucesos de 1808 que intentaron convertirla en patrimonio familiar de Borbones y Bonapartes. Al margen de su fracaso, primero ante la revolución doceañista y después ante la reacción absolutista de 1814, esta opción mantuvo vivo el ideal histórico de la continuidad de una monarquía y

²⁸ M. Artola, *El pensamiento político de Jovellanos según la Instrucción inédita a la Junta de la Real Hacienda y Legislación en Archivum* 12, 1963, pp. 210-216 (La Junta se llamó simplemente de Legislación, cf Suárez, *El proceso de convocatoria a Cortes*, p. 241).

²⁹ Vid. el testimonio de Jovellanos sobre el descrédito de las Cortes en la Junta Central (porque palpo que los que temen la luz la aborrecen) recogido por Martínez Marina en su *Teoría de las Cortes*, p. LXXIX.

³⁰ M. Moreno Alonso, *Confesiones políticas de D. Agustín Argüelles en Revista de Estudios Políticos*, 54, 1986, pp. 223-261; J. R. Coronas González, *El diputado Agustín Argüelles. Vida parlamentaria*. Ribadesella, 1994, pp.17 y ss.; M. Moreno Alonso, *Las ideas constitucionales de Blanco White* en Cano Bueso (coord). *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Sevilla 1989, pp. 521-543; J. Varela Suanes, *Un precursor de la Monarquía parlamentaria: Blanco White y El Español (1810-1814)* en *Revista de Estudios Políticos*, 79, 1993, pp. 101-120.

de una nación originadas en el tiempo de los godos. Este ideal, proyectado al constitucionalismo decimonónico, afirmó la idea de unidad y tiñó de moderación su desarrollo orgánico e institucional³¹.

La expresión más acabada de este pensamiento reformista se encuentra en la Memoria en defensa de la Junta Central de Jovellanos, su testamento político y, al tiempo, su recordatorio de las peripecias vividas por el proceso de convocatoria a Cortes desde mayo de 1809 hasta enero de 1810. Si desde un punto de vista historiográfico la obra de Martínez Marina, el Ensayo histórico crítico y la Teoría de las Cortes, representa el esfuerzo más serio (y casi único) por acercarse con propiedad al conocimiento de nuestra antigua constitución, la Memoria de Jovellanos pretende ser la adaptación más fiel de su esencia a la realidad de su tiempo. Pertenecientes ambos a esa generación de asturianos ilustres promocionados por Campomanes³², supieron dar una dimensión a la vez erudita y política al historicismo español que por entonces acabó por forjarse políticamente en la etapa preparatoria de las Cortes de Cádiz.

Este historicismo, a falta de estudios precisos sobre Cortes y Constitución, apenas cubiertos por los trabajos de Marina³³, Cap-

³¹ L. Díez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1984, pp. 500 y ss.

³² S.M. Coronas, *El marco jurídico de la Ilustración en Asturias* en AHDE, 59, 1989, pp. 161-204.

³³ «Para conocer la Constitución española cuanto la escasez de escritos acerca de ella permite conocer» asegura Jovellanos a lord Holland, casi al principio de su correspondencia el 2 de noviembre de 1808 «que conocerá más clara y ampliamente cuando haya leído la obra que por una señalada y alta providencia ha salido a la luz en el tiempo en que era más necesaria y podía ser más provechosa. Hablo de Ensayo histórico crítico sobre la antigua legislación y cuerpos legales de los reinos de León y Castilla publicado por el Dr. D. Francisco Martínez Marina donde V.E. hallara además de un rico tesoro de erudición escogida y recóndita, otro de máximas políticas y morales, tan luminosas, tan sólidas y tan firmemente expuestas que, de cierto, no se pudieran esperar en el tiempo y situación en que se escribieron». En *Obras Completas V*, Correspondencia 41, Ed. J.M. Caso González, Oviedo, 1990, p.22. Poco después, a instancias probablemente de Jovellanos, Martínez Marina compuso su *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla para resolver los negocios graves del reino*, publicado en *El Español* de Londres de 1810, (cf. Discurso preliminar a su Teoría de las Cortes, donde da cuenta de esta correspondencia con Jovellanos a propósito de la Convocatoria a Cortes. Madrid, 1813, vol. I. pp. LXXIV-LXXIX/ En general sobre el pensamiento político de Martínez Marina, vid. J.A. Maravall, *El pensamiento político en España a comienzos del siglo XIX: Martínez Marina.*, 81, 1955, pp. 364-405; J. Alberti. *Martínez Marina. Derecho y Política*. Oviedo, 1980; J.Vare

many³⁴, Dou³⁵ o Sempere³⁶, difíciles de completar en las circunstancias de aislamiento cultural de la Central en Sevilla, sin apenas libros y documentos, se orientó tempranamente hacia el modelo inglés³⁷. La amistad de Jovellanos con lord Holland y los trabajos eruditos de John

la Suances, *Tradicción y liberalismo en Martínez Marina*, Oviedo, 1983; J.M. Pérez Prendes, *Martínez Marina y Blanco White sobre Cortes de Castilla en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 73 (1987-1988), pp. 317-332; J.L. Bermejo, *Tríptico sobre Martínez Marina* en AHDE, 65, 1995, pp. 219-265.

³⁴ A. De Capmany, *Práctica y estilo de celebrar Cortes en el reino de Aragón. Principado de Cataluña y reino de Valencia y una noticia de las de Castilla y Navarra*, recopilado todo y ordenado por A. de C. y M. Va añadido el Reglamento para el Consejo representativo de Ginebra y los reglamentos que se observan en la Cámara de los Comunes de Inglaterra, Madrid 1821. El editor de este manuscrito de Capmany (1809) le atribuía acertadamente el carácter de unos *Apuntamientos* destinados, en palabras del autor, «a mostrar al mundo poco instruido de nuestra antigua legislación hasta qué grado de libertad llegaron las provincias de aquella Corona en siglos que hoy se les quiere llamar góticos, por no decir bárbaros y cual en aquellos tiempos no había gozado ninguna nación de un gobierno monárquico» (pp.IV-V). Sobre el juicio de lord Holland sobre Capmany son expresivas estas palabras de recomendación a Jovellanos: (Cádiz, 31 de mayo de 1809) «en cuanto a los hechos de tiempos antiguos y a lo que llaman los franceses *recherches* (investigaciones) me parece que es uno de los más útiles del día y tal vez, a un cierto punto, el padre de esa ciencia en España». Jovellanos, *Obras Completas. Correspondencia*, 41, p. 177. cf. J. Alvarez Junco, *Capmany y su informe sobre la necesidad de una Constitución* (1809) en *Cuadernos Hispanoamericanos* 210, en general, 1967, pp. 520-551; A. F. J. Fernández de la Cigüña y E. Cantero Núñez, *Antonio de Capmany (1742-1813). Pensamiento. Obra histórica política y jurídica*, Madrid, 1993.

³⁵ R.L. de Dou y Bassol, *Instituciones del Derecho Público general de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, Madrid. 1800-1803.

³⁶ R Fernández Carvajal, *La Historiografía constitucional de Sempere y Guarinos en Revista de Estudios Políticos*, 82, 1955, pp. 61-95; J.M. Carretero Zamora, *La obra de Sempere y Guarinos en la génesis historiográfica de las Cortes tradicionales en Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a M. Artola*. Vol. III, Madrid, 1995, pp. 71-79.

³⁷ Sin embargo, con anterioridad, Jovellanos había depositado su confianza en las luces histórico constitucionales de Martínez Marina, cuyo retraso en hacerlos públicas pudo propiciar su inclinación ulterior hacia la solución a la inglesa: «La prisa con que aquí se vive, la absoluta falta de libros que hay en este desierto y sobre todo la ignorancia de los hechos y resoluciones importantes verificadas en lo antiguo y consignadas en los cuadernos de Cortes, de tan pocos estudiados y conocidos, me hizo buscar

Allen sobre Cortes³⁸ propiciaron la enseñanza «de un modo muy sabio y no francés de tratar asuntos de libertad y constitución». Esta enseñanza venía avalada por la vieja consideración de Inglaterra como *isla feliz*, patria de la libertad, defendida por una constitución parlamentaria moldeada por siglos de experiencia. Asimismo, la reciente alianza hispano inglesa frente a la Francia revolucionaria que encarna Napoleón hizo más fácil para patriotas como Jovellanos el salto sobre las formas antiguas de representación, adoptando una *solución a la inglesa*³⁹. Sin embargo es de advertir que en este punto el pensamiento de Jovellanos experimentó, al igual que el de otros ilustrados reformistas, una notable evolución.

Si el mismo día de la publicación del Decreto de convocatoria a Cortes exponía a lord Holland su credo reformista «Nadie más inclinado a restaurar y afirmar y mejorar; nadie más tímido en alterar y renovar... Des-

en usted esta luz de que me aprovecharé, muy frecuentemente, aunque con más celo que fortuna pues que recelo que sean más los que la aborrecen que los que la aman». De Jovellanos a Martínez Marina, Aranjuez, 7 de octubre de 1808 (*Obras Completas*, Correspondencia 41, p. 18).

³⁸ Sobre la personalidad de Henri Richard Fox, lord Vassall Holland, el liberal inglés que Jovellanos conociera en Gijón en 1793 y sobre su médico y secretario personal, el erudito John Allen, a quien se debe una meritoria obra de consulta sobre la formación de las Cortes (*Suggestion on the Cortes*, traducida y divulgada desde 1809 como *Insinuación sobre las Cortes*) vid. La serie de trabajos de M. Moreno Alonso, *Sugerencias inglesas para unas cortes españolas en Materiales para el estudio de la Constitución de 1812* (ed. De J. Cano Bueso) Madrid, 1989, pp. 499-520) y *Lord Holland y los orígenes del liberalismo español* en *Revista de Estudios Políticos* 36, 1986, pp. 181-217; F. Tomás y Valiente, *Las Cortes de España en 1809 según un folleto bilingüe cuya autoría hay que atribuir a un triángulo compuesto por un lord inglés, un ilustrado español y un joven médico llamado John Allen* en *Initium* I, 1996, pp. 753-815 (incluye el texto del folleto); J. Alberich, *Un hispanista temprano. Lord Holland* en *Revista de Literatura*. T. 8.º 16. (1955).

³⁹ Coronas, *Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen*, pp. 206-212; sobre la evolución política ulterior de algunos jóvenes demócratas al calor del ejemplo moderado inglés, ver M. Moreno Alonso, *Las ideas constitucionales de Blanco White* en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, ob.cit. pp. 521-543 y del mismo, *Las ideas políticas de El Español* en *Revista de Estudios Políticos*, 39, 1984, pp. 65-106; cf. V. Llorens, *Jovellanos y Blanco* en *Literatura, historia y política*, Madrid, 1967, pp. 89 y ss. En general, M. Moreno Alonso, *La generación de 1808*, Madrid, 1989.

confío mucho de las teorías políticas y más de las abstractas. Creo que cada nación tiene su carácter; que éste es el resultado de sus antiguas instituciones; que si con ellas se altera, con ellas se repara; que otros tiempos no piden precisamente otras instituciones, sino una modificación de las antiguas»⁴⁰ éste se pondría a prueba en las fechas siguientes al enfrentarse con el arduo problema de perfeccionar la forma antigua de representación a Cortes.

En un principio reconocía que no serían grandes las alteraciones «por lo mismo que la perfección de la representación no debe ser obra nuestra (de la Junta Central) sino suya (de las Cortes), de forma que las primeras Cortes de nada tratarán primero que de arreglar la representación para las sucesivas»⁴¹. Pero, al considerar un deber el proponer las ventajas a que podían aspirar, inició un proceso particular de reflexión, paralelo y a veces contrapuesto al seguido por la Comisión de Cortes, de gran interés al mostrar el paso de las formas antiguas a las bicamerales de inspiración inglesa, aceptadas finalmente por la Junta Central.

El primer paso consistió en rechazar la forma antigua de las Cortes. No era posible arreglar su composición al modo antiguo pues las Cortes anunciadas serían propiamente las primeras generales del reino, con presencia de los reinos y provincias de Cortes pero también de las gobernadas, al estilo norteño, por Juntas o Diputaciones municipales⁴² El segundo paso, mero corolario del anterior, era el procurar una regla común que podría tomarse de una combinación de sus varios antiguos reglamentos.

Por entonces se muestra decidido partidario de conocer las formas antiguas y observarlas en cuanto las circunstancias permitan, lo que le lleva a alabar genericamente el plan de Allen sobre la representación nacional «por la perspicuidad y solidez que reina en todas sus ideas... (con la) ven-

⁴⁰ De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 22 de mayo de 1809 en G.M. Jovellanos, *Obras Completas*, t.V. *Correspondencia*, 41, Oviedo, 1980, p. 155.

⁴¹ De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 5 de junio de 1809, *ibid.* p. 189.

⁴² De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 7 de junio de 1809, *ibid.* p. 198. A modo de ejemplo, de una actitud de defensa de las instituciones propias, valen estas palabras de Nicolás Rivera, Procurador General del Principado de Asturias, dirigidas al Consejo de Castilla en 1781: «Gobernámonos en lo político y económico por unas Juntas que no son sino la continuación de nuestras antiguas Cortes» cit. Por A. Menéndez González, *Elite y Poder: La Junta General del Principado de Asturias, 1594-1808*, Oviedo, 1992.

taja... de buscar las novedades que dicta la razón, sin dejar de respetar lo que ha sido canonizado y autorizado por los antiguos usos»⁴³, pero sin aceptarlo para las primeras Cortes pues incluye novedades que ni el soberano ni menos aún la Junta Central deberían hacer sin el apoyo y la aprobación de la nación⁴⁴.

El punto de inflexión de su pensamiento se encuentra al encarar en los problemas de composición de las futuras Cortes, que pretende sean numerosas (no menos de 300 vocales solo por el pueblo) y de la representación de los privilegiados y de su debida proporción con la del pueblo, una cuestión que devendría indiferente si hubiera dos Cámaras deliberantes, separadas entre sí, al modo inglés⁴⁵.

Jovellanos, que al margen de viejas lecturas políticas⁴⁶, posee las Reglas de la Cámara de los Comunes (en curso de traducción por Isnardi, di-

⁴³ De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 5 de junio de 1809, *ibid.* p. 189.

⁴⁴ «El plan y Reflexiones de nuestro Mr. Allen démosle por aprobado... ¿Es este plan el que debe seguirse en la composición de las primeras Cortes? He aquí en lo que no consentiré. Novedad tan grande no la debería hacer un soberano rodeado del poder y de la ilusión de su dignidad ¿Hará una Junta cuya autoridad no tiene apoyo en la ley? Pero el plan es bueno, es excelente: lo confieso; para propuesto, sí; para establecido sin previa aprobación, no. Las alteraciones hechas para perfeccionar la representación nacional son bastante graves para que se hagan sin su apoyo, y aprobación de la nación interesada en ellas». De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 7 de junio de 1809, *ibid.* p. 197.

⁴⁵ Una primera aproximación a los problemas de la representación de las clases privilegiadas en su carta de 3 de junio de 1809, *ibid.* p. 183. En la de 11 de junio manifestaba la «necesidad de que la asamblea sea numerosa... aunque veo muy difícil que se halle un pretexto para llamar tanta gente a las primeras Cortes (...) Pero qué proporción habrá entre el número de estos representantes [del pueblo] y el de los privilegiados? ... Veo que me dirá que es indiferente en el caso que haya dos Cámaras separadas; y así es, si cada una ha de deliberar separadamente» (*ibid.* p. 204). Por lo que se refiere al *número*, Holland lo consideraba en Carta de 31 de mayo de 1809 «tal vez el punto principal, el *sine qua non* de un gobierno libre. Con menos de dos o trescientos vocales no sería otro que extensión de intriga...» *Correspondencia*, p. 178.

⁴⁶ «Alguno oyéndome discurrir sobre estos principios separación e independencia de poderes y equilibrio entre ellos mediante la división de la representación nacional en dos cuerpos me reconvinó – ¿Con que usted quiere hacernos ingleses?–. Si usted, le respondí, conoce bien la constitución de Inglaterra; si ha leído lo que de ella han escrito Montesquieu, De Lolme y Blachstone; si sabe que el sabio republicano Adams dice de ella que es en la teórica la más estupenda fábrica de la humana invención, así por el establecimiento de su balanza como por los medios de evitar su alteración... y

vulgadas luego por Capmany), los Comentarios de Blackstone sobre el Derecho de Inglaterra y el Annual Register for the Year 1806, remitidos por lord Holland como parte de esa primera información prometida sobre el modelo parlamentario inglés⁴⁷, no ve muy claro todavía el juego institucional de ambas Cámaras (¿cada una propone, discute y vota sus proposiciones o peticiones?), ni tampoco sus ventajas para vencer la previsible oposición de los representantes del pueblo a una Cámara alta que considerarán un con-

que ni la invención de las lenguas ni el arte de la navegación y construcción de naves hacen más honor al entendimiento humano; si ha observado los grandes bienes que este ilustre y poderoso pueblo debe a su constitución y se ha penetrado las grandes analogías que hay entre ella y la antigua constitución española, y, en fin, si usted reflexiona que no sólo puede conformarse con ella, sino que cualquiera imperfección parcial que se advierta en la constitución inglesa y cualquiera repugnancia que tenga con la nuestra, se pueden evitar en una buena reforma constitucional, ciertamente que la reconvencción de usted serán tan poco digna de su boca como de mi oído». *Memoria en defensa de la Junta Central*. I, p. 573; (426) cf. pp. 548 ss. Un análisis excelente de este influjo en J.H.R. Polt, *Jovellanos and his english sources. Economic, philosophical and political Writtings*. Filadelfia, 1964; E. Hellen, *Jovellanos y el pensamiento inglés*. en *Jovellanos y Goya*. Madrid, 1970; J. Varela, *Jovellanos*, Madrid, 1988, pp. 246 y ss.; C. W. Crawley, *English and French Influencies in the Cortes of Cadiz (1820-1814)*, *Cambridge Historical Journal*, VI (1939), pp. 176-208. Sobre este influjo para una época posterior, vid. el Estudio preliminar de B. Clavero, a su edición de J.L. de Lolme, *Constitución de Inglaterra* (Madrid, 1992).

⁴⁷ En relación con el Register de 1806, le decía lord Holland a Jovellanos el 21 de mayo de 1809: «Si usted no tiene ocio para leerlo, puede usted prestarlo a Blanco, el editor del Semanario, porque me parece que, además de interesarle, seria muy útil que los que escriben en ese excelente periódico se enterasen de las cosas de Inglaterra que, sin vanidad nacional, puedo decir es harto más sabio que el que se usaban en Francia» (*Correspondencia* 41, p. 154). [*El Semanario Patriótico*, comenzado a publicar por Manuel José Quintana en Madrid el 1 de septiembre de 1808, fue continuado a partir del 4 de mayo de 1809 por Blanco e Isidoro Antillón en Sevilla, continuando su publicación desde el nº 14 (4 de mayo de 1802) hastra el nº 32 (31 de agosto de 1809). Su tercera época comenzó en Cádiz el 22 de noviembre de 1810]. Por su parte, los *Comentarios sobre las leyes de Inglaterra*, publicados por Blackstone entre 1765 y 1769 contenian una interpretación tradicional de la separación de poderes, divulgada por Locke y Montesquieu que, aún siendo restrictiva, fue abiertamente criticada por J. Bentham en su *A fragment on government* (1776) cf. W. Holdsworth, *Some aspects of Blackstone and his commentaries* en *The Cambridge Law Journal*, 4, 1930-1932, pp. 261-285.

trapeso de su poder; y ello sin contar con la dificultad añadida de amalgamar en un solo brazo privilegiado los del clero y de la nobleza que habían representado históricamente por separado sus clases. En esta perplejidad pide ayuda a sus buenos amigos ingleses: «Ah, mi Mr. Allen y usted, mi querido lord, socorro. Alúmbrenme, les pido, en esta perplejidad sobre todo, en cuanto a las ventajas con que esta reunión se puede presentar a las clases privilegiadas y aquellas que tendrá el pueblo para no tenerla»⁴⁸.

A tal fin compuso el Dr. Allen sus *Suggestion on the Cortes*, traducida al castellano por Andrés Angel de la Vega con el título de *Insinuaciones sobre las Cortes* (Londres, 1809) que, en octubre de 1809 confesaba Jovellanos haber leído con el mayor gusto⁴⁹. La obrita partía de la consideración de las Cortes como guarda y defensora de los derechos e intereses públicos y privados, y defendiendo la representación en ellas de todas las clases sociales y de todos los distritos; una representación que la razón y la experiencia aconsejaban que se distribuyera en dos Cámaras con el fin de discutir con mayor madurez y sosiego los asuntos públicos, pero también con el de impedirse mutuamente el abuso de poder. Estos argumentos, aceptados por Jovellanos, pusieron las bases prácticas de su pensamiento bicameral apenas compartido entonces, salvo por algunos miembros de la Junta o Comisión de Cortes.

Pese a ello este criterio acabó por imponerse y, enfrentándose al unicameral de la mayoría de los que habían escrito sobre Cortes, la Comisión propuso a la Junta Central la división de las Cortes en dos Cámaras en su Consulta de 18 de diciembre de 1809, basándose en la esencia monárquica de la constitución española que llevaba a respetar las clases, sus privilegios y prerrogativas⁵⁰. Como más tarde explicara Jovellanos, el equilibrio de la balanza política en una constitución monárquica se lograba colocando, un brazo o estamento de privilegiados o de dignidades entre el pueblo

⁴⁸ De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 11 de junio de 1809 en Obras Completas V, pp. 204-205. En general, S.M. Coronas, *Los orígenes del sistema bicameral en España* en (E.Cano Bueso ed.) *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid, 1989, pp. 191-206.

⁴⁹ Sobre la aportación de Tineo, sobrino de Jovellanos, y de Alcalá Galiano, Vid. nº 38, y cf. Correspondencia, p. 302, 308-309.

⁵⁰ Ver su dictamen en M. Calvo y Marcos, *Régimen parlamentario de España. Apuntes y documentos para su estudio*. Madrid, 1883, pp. 173 y ss; Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, I, pp. 554 y ss. Jovellanos, *Memoria en defensa de la*

y el trono, con el fin de frenar, de un lado, las desmedidas pretensiones que el espíritu democrático, tan ambicioso y terrible en nuestros días, quiera promover y, de otro, la arbitrariedad y tiranía del supremo poder. Ventajas que se acrecían en relación con la formación y sanción de las leyes, al permitir el examen por dos veces y por dos cuerpos distintos de su bondad o conveniencia sin contar con los valores implícitos de imparcialidad, prudencia y experiencia atribuidos sin más a la actuación futura de la Cámara de *dignidades*⁵¹. La Cámara baja, según la información suministrada por Jovellanos, se compondría de 300 vocales, uno por cada 50.000 habitantes de las poblaciones, más uno por cada ciudad de voto en Cortes en las últimas celebradas en 1789 (37) y uno por cada Junta provincial (17) más algunos naturales de América, residentes en la Península en representación de aquellos territorios (exactamente 26, dos por cada uno de los virreinos y capitanías generales, a excepción de Méjico que por su elevada población elegiría el triple)⁵². Por su parte, la Cámara alta se compondría tan sólo de prelados y grandes de España.

Aunque la Junta Central desechó en un primer momento esta propuesta de Cortes bicamerales aceptó, sin embargo, proponerla y fundarla para que las mismas Cortes la adoptasen si lo tenían por conveniente⁵³. Esta había sido la postura inicial de Jovellanos, aunque luego, animado por la

Junta Central, I pp. 205-207, da las razones que tuvieron los de la Comisión para no apreciar los inconvenientes (6) de reunir los privilegiados en una Cámara, dividiendo así la representación nacional: porque su número siempre sería muy inferior al de los representantes del pueblo y porque al tener una sola voz su número sería casi indiferente; porque su influjo será menor en todo caso al del monarca y al poder moral de la opinión pública; porque sus privilegios serían meramente honoríficos, desapareciendo en la reforma constitucional los onerosos al pueblo; porque la anterior propensión de la nobleza al trono se corregiría por efecto de la nueva representación política y por la incompatibilidad de empleo en el Palacio y Corte del Rey con la entrada en la *Cámara de Dignidades*; finalmente, porque los vicios de orgullo, corrupción e ignorancia que con más exageración que justicia se suelen achacar a la alta nobleza sería corregido por la educación subsiguiente a la recuperación por los grandes de su primera dignidad.

⁵¹ Jovellanos, *Memoria en defensa de la Junta Central*; II, pp. 135-144 (=Exposición sobre la organización de Cortes); cf. I cf. I, pp. 205-207.

⁵² Coronas, *La América hispana de la libertad económica a la libertad política*. cit.

⁵³ De Jovellanos a lord Holland, Sevilla, 27 de diciembre de 1809, *Correspondencia*. p. 543; Suárez, *El proceso de convocatoria a Cortes*, p. 393.

pasión política de *la grande affaire* «en que los mozos propenden a ideas democráticas y era grande el partido que quiere una sólo Cámara», se vio obligado a salir de su declarada asepsia doctrinal promoviendo por vía legal, no las ventajas, sino el mismo sistema bicameral. Esto se logró finalmente por el último Decreto de la Junta Central de 29 de enero de 1810, aunque encomendando su ejecución al nuevo Consejo de Regencia en el que resignó sus poderes⁵⁴.

Este mandato careció de eficacia, más por la pasividad de la Regencia que por la pérdida u ocultación interesada del Decreto en el caos administrativo que siguió a la invasión francesa de Andalucía y a la posterior caída de la Junta Central⁵⁵. Meses más tarde, cuando ya se había vuelto a reactivar el proceso de convocatoria a Cortes por Decreto de 14 de febrero de 1810, la Regencia consultó al Consejo reunido (Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias)⁵⁶ sobre su posible realización por brazos o estamentos; posibilidad abiertamente rechazada por una representación de los

⁵⁴ Sobre la división de la Cámara en dos estamentos, uno *popular* compuesto de todos los procuradores de las provincias de España y América y otro de *dignidades* que acogerla a los prelados y grandes del reino, que abre la historia del bicameralismo español siquiera a nivel teórico-legal, vid. Coronas, *Los orígenes del sistema bicameral*, pp.199-200. El texto del Decreto en Fernández Martín, *Derecho Parlamentario español*, I, pp. 614-620.

⁵⁵ Analiza con detalle la cuestión de la pérdida u ocultamiento de este último Decreto de la Central, A. Derozier, *Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, I, pp. 485-492; Suárez, *El proceso de convocatoria a Cortes*, pp. 427 y ss.

⁵⁶ La Junta Central por Real Decreto fechado en Sevilla el 25 de junio de 1809 creó el Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias con el fin de superar el desorden creado en la Administración por la permanencia de Consejos y Juntas en el Madrid bonapartista. Para dar el curso debido a los asuntos de gobierno y justicia de la España nacional se reunió en un solo Consejo y Tribunal las funciones de los antiguos Consejos, en especial de Castilla, Indias, Hacienda y Ordenes. El Consejo *reunido*, como se le llamó luego, se dividía en tres salas, dos de gobierno y una de justicia, que siguió atendiendo los viejos recursos de injusticia notoria y mil y quinientos. Aunque en un principio los negocios de España e Indias debían tratarse indistintamente por las Salas, se crearon ya Secretarías diversas para el curso reglado y custodia de expedientes y órdenes. Sin embargo, no tardarían las Salas de Gobierno en especializarse siendo conocida la segunda como Sala de Gobierno en Indias. Precisamente, según confesión ulterior de la Junta Central, uno de los motivos de creación del Consejo *reunido* fue «la necesidad de atender por medio del Consejo al despacho de los negocios de Indias cuyos habitantes, exentos de los trastornos que nosotros sufrimos, los producían como de ordinario y estaban acostumbrados a la autoridad de este tribunal».

diputados ultraliberales de las Juntas, encabezada por el conde de Toreno, que veía en ello una táctica dilatoria y un peligro de división interna, así como por el mismo dictamen del Consejo reunido de 27 de junio de 1810, (a salvo el voto particular de algunos consejeros), favorable a la convocatoria de unas Cortes extraordinarias, que las circunstancias hacían generales e iguales⁵⁷. Por todo ello y poco antes de su apertura, la Regencia resolvió que las Cortes se reunieran en un solo cuerpo «sin necesidad de especial convocatoria de los estados... sin perjuicio de los derechos y prerrogativas de la nobleza y el clero, cuya declaración se reservaba a las mismas Cortes»⁵⁸.

Por entonces Jovellanos lo daba todo por perdido. Afligido por la patria ingrata que en su vejez le confundía en su proscripción y desprecio de unos centrales «perseguidos, escarnecidos, hechos la execración de los pueblos y la risa de los malvados», había emprendido el regreso al hogar con *la desgracia de luchar por hacer el bien y no poder hacerle* pesándole sobre el corazón⁵⁹. Alejado, o mejor, apartado por la Regencia de los asuntos públicos que pudieran corresponderle como consejero de Estado⁶⁰,

Pese a ello, la representación de antiguos consejeros de Indias era exigua en comparación con los de Castilla, exactamente la mitad (8 a 4) con una drástica reducción de Consejeros (20 a 4) criticada por Miguel de Lardizabal en su Representación de 4 de agosto de 1809 por considerar el nuevo número insuficiente para el despacho de los asuntos e inoportuno si no se quería «dar a las Américas el disgusto de verse despreciadas y desatendidas en lo que más le interesa, que es el Consejo establecido para su gobierno y felicidad». Vid. Los Decretos de creación y extinción del Consejo en S. de Dios, *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla* Salamanca, 1986, pp. 154-160 (Docs. XXIX-XXX); J. Sánchez Arcilla, *El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810)* (Notas para su estudio). En *La España medieval. Estudios en honor del profesor don C. Sánchez Albornoz*, T.V. Madrid, pp. 1034-1050; J.M^a Puyol Montero, *La creación del Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (Consejo reunido) por la Junta Central en 1809*, en Cuadernos de Historia del Derecho, 2, 1995, pp. 189-233.

⁵⁷ Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, I, 651-653; Suárez, *El proceso de convocatoria a Cortes*, pp. 467 y ss.

⁵⁸ Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, II, 617-618.

⁵⁹ De Jovellanos a lord Holand, Muros, 13 de junio de 1810 en Correspondencia, 41, pp. 392-395.

⁶⁰ «Habrà Cortes para el mes de agosto y usted me preguntará por qué no voy a ellas. La respuesta es fácil. No teniendo en ellas representación ni como hombre público, ni por elección particular, no puedo ser parte en el Congreso. Como consejero de

pudo entonces reflexionar y expresar con mayor libertad su pensamiento. En carta al conde de Ayamans de 4 de septiembre de 1810, días antes de la apertura de las Cortes, le explicaba la razón de ser de su fe bicameral y las previsibles consecuencias de la contraria adoptada: «Hay un punto muy importante que tengo sobre el corazón, y es el establecimiento de las dos Cámaras, con el grande objeto de que haya doble deliberación. No hallo otro medio de evitar la precipitación en las resoluciones, la preponderancia en los partidos, la ruina en la autoridad soberana, la destrucción de las jerarquías y, finalmente, el verdadero carácter de la monarquía española. Lo que se adopte en estas Cortes servirá para otras, y Cortes anuales (que entonces se querrán) en una asamblea general, sin distinción de estados ni deliberación doble ni balanza que mantenga el equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo, caerán poco a poco en una democracia, por más que se clame por Fernando y se pronuncie el nombre de monarquía»⁶¹.

Son ideas que repetirá una y otra vez en los meses siguientes y con mayor fundamento cuando hayan empezado a hacerse realidad sus previsiones. En la carta a lord Holland de 5 de diciembre de 1810, al final de su larga correspondencia política, le hace partícipe de su pesar por la forma libre y confusa en que se han constituido las Cortes, informándole además de los defectos que, pese a la lejanía y a las noticias tan retardadas de sus sesiones, ha podido advertir en su forma de proceder:

– Habían dejado un poder ejecutivo puramente nominal, pues que no le han dado ninguna intervención en la confirmación de las leyes, ni veto, ni sanción, ni revisión, ni nada, refundiéndose sustancialmente en el legislativo.

– Se habían tomado la mayor parte de las resoluciones *al golpe* y a consecuencia de haberse constituido en una sola Cámara *sin establecer ninguna especie de doble deliberación*.

– De ello se habían derivado diversos inconvenientes como el de declarar, sin explicación alguna, la soberanía de la nación que «aún siendo un dogma generalmente reconocido por los políticos en la teoría, era cosa gra-

Estado podría estar al lado del gobierno, pero pues no me llama, claro es que no me necesita». De Jovellanos a lord Holland, Muros, 18 de julio de 1810, en *Correspondencia*, 41, p. 399.

⁶¹ *Ibid.* pp. 416-417.

ve para presentarla desde luego a una nación que no le conocía ni penetraba su extensión en la práctica».

Por el contrario, renovando su vieja prevención contra dogmas y teorías, rechaza abiertamente la posibilidad de fundamentar sólo en teorías políticas una buena Constitución, ya que ésta es «obra de la prudencia y la sabiduría, ilustradas por la experiencia». Por eso considera que «las ideas de Juan Jacobo y de Mably y aún las de Locke, Harrington, Sidney, etc. de que están imbuidos los pocos jóvenes que leen entre nosotros, son poco a propósito para formar la Constitución que necesitamos». Al final de esta larga carta a su buen amigo lord Holland se sincera sobre sus secretas aspiraciones políticas: «mi deseo era preparar por medio de nuestro plan una Constitución modelada por la inglesa y mejorada en cuanto se pudiese, y a esto se dirigía la forma que ideábamos para la organización de la Asamblea»⁶². Esta esperanza se la llevó el viento de la revolución. Mas no por ello dejó de influir en los diputados a Cortes que, como su sobrino Cañedo, le pedían consejo sobre los principios que debía contener la Constitución⁶³.

Esta debía ser, ante todo, una reforma de la antigua, pues los diputados a Cortes no habían sido convocados ni tenían poder para hacer una nue-

⁶² Ibid. pp. 422-423. Es evidente que Jovellanos, como tantos otros ilustrados, tenía una idea fija o cristalizada de esta Constitución, ajena a la evolución interna que había venido experimentando al calor de la transformación de la monarquía *mixta* o *moderada tradicional* hacia nuevas formas parlamentarias, reflejadas en el nuevo *sistema de Gabinete* y en la neta afirmación de la Cámara de los Comunes. cf. E. Neville Willians, *The Eighteenth – Century Constitution*. Cambridge U.P. 1977; J. Mackintosh, *The British Cabinet*. Londres, 1977. Sin embargo cuando *The Edimburg Review* comenta la *Teoría de las Cortes* de Martínez Marina en septiembre de 1814 (val. XXIII, pp. 347-384) coincide en estas críticas jovellanistas a los principios revolucionarios de las Constituciones francesa de 1791 y española de 1812, especialmente por lo que tienen de mala comprensión de un sistema sabio de gobierno que exige balanzas y contrapesos, así como una integración efectiva de los ministros en la vida parlamentaria, todo lo contrario de la incompatibilidad entre ministro y diputado y de la exclusión de la representación de las clases privilegiadas establecida por estas Constituciones. Vid. Varela Suances, *La Monarquía en la teoría constitucional británica durante el primer tercio del siglo XIX*, en *Quaderni Fiorentini*, XXIII, 1994, pp. 9-53, esp. 16-19; Bermejo Cabrero, *Tríptico sobre Martínez Marina*, pp. 241-242; Escudero, *Estudio* introductivo a la *Teoría de las Cortes*, p. CLXXIV.

⁶³ De Jovellanos a Alonso Cañedo y Vigil, Gijón, agosto de 1811, *ibid.* pp. 483-484; y de 2 de septiembre de 1811, *ibid.* pp. 485-486.

va Constitución. En una Constitución monárquica la soberanía era inseparable del poder ejecutivo. El poder legislativo sólo estaría bien instituido si se ejercía por dos cuerpos deliberantes, interesados ambos en el bien general. La vieja Constitución española se podía acomodar muy bien a este principio, conservando su representación al clero y a la nobleza y reuniendo a ambos en una sólo Cámara. Por el contrario suprimida la nobleza —«porque sin representación no existirá constitucionalmente»— y excluido el clero ¿qué sería de la Constitución sin un cuerpo intermedio que mantuviera el equilibrio entre los poderes?, y si en este punto no se quisiera admirar el saludable freno de la Cámara de los Pares inglesa ¿por qué no contemplar la existencia del Senado en la democracia federal de América?» Esta reflexión constitucional, dictada casi al final de sus días, sería recogida por los diputados moderados de las Cortes de Cádiz en defensa de la monarquía pacticia tradicional, garante última de la conservación del viejo orden jerárquico y corporativo frente a los nuevos aires democráticos e igualitarios que acabaron por triunfar en la Constitución de 1812. De este modo la estela del reformismo, alentada por Jovellanos, se adentró en la nueva corriente constitucional.

LA JUNTA GENERAL DEL REINO DE GALICIA, UNA ASAMBLEA REPRESENTATIVA INCOMPREDIDA. LOS ORIGENES

Manuel M.^a de Artaza
Universidad de Santiago de Compostela

INTRODUCCION

Desde el primer tercio del siglo XVI y hasta 1834, Galicia contó con una asamblea representativa peculiar: la *Junta General del Reino de Galicia*. Esta corporación, pese a haber sido considerada por sus contemporáneos como unas Cortes del antiguo reino, y pese a su larga trayectoria, apenas ha sido estudiada. Sin embargo, el problema más grave que ha afectado a la Junta no es el olvido, sino la incomprensión de su papel histórico. Por este motivo la escogimos como tema de nuestra tesis doctoral, leída en 1995¹. Las siguientes páginas pretenden sintetizar una parte de ese trabajo de investigación, en concreto el tema de los orígenes, aunque antes apuntaremos algunas de las causas que explican la mencionada incomprensión

¹ *Un órgano representativo del Antiguo Régimen: la Junta General del Reino de Galicia* (en prensa). Con anterioridad, y centrándonos en los últimos años de la asamblea, publicamos una primera aproximación al tema basada en nuestra tesis de licenciatura en lengua gallega: *A Xunta do Reino de Galicia no final do Antigo Réxime (1775-1834)* (A Coruña, 1993).

y el escaso interés concedido a la asamblea por la historiografía. Así, en primer término, debemos advertir cómo los mismos miembros de la Junta del Reino apenas se preocuparon del pasado de la institución y de hacer su propaganda. De hecho, los lamentos de los diputados por la falta de una historia del «Gobierno político» de Galicia que sostuviese los últimos derechos del antiguo reino se produjeron durante su último encuentro, en 1834, cuando ya todo hacía presagiar el fin inminente de sus reuniones². Pero es más, ni siquiera las primeras noticias impresas sobre la Junta fueron escritas por un ex-diputado o algún erudito gallego. En efecto, fue el vizcaíno Enrique de Vedia y Goossens, gobernador civil de La Coruña entre 1843 y 1845, quien desde su *Historia y Descripción de la Ciudad de La Coruña* (1845) definió por primera vez el papel de la asamblea y expuso algunos de los asuntos abordados por ella:

era esta una corporación compuesta de los siete diputados, que enviaban las ciudades capitales de las siete provincias de La Coruña, Betanzos, Lugo, Orense, Pontevedra, Tuy y Santiago; convocábala de orden del Rey el gobernador y capitán general, y sus tareas eran cuidar del régimen económico del país, y disponer el modo de satisfacer las cuantiosas y exorbitantes derramas con que el gobierno fatigaba á los pueblos (p.94)

Ahora bien, la información que nos proporciona Vedia evidencia que sólo empleó las actas municipales coruñesas, pues, posiblemente, dado el abandono del archivo de la Junta, no pudo acceder a su documentación³. Tenemos, entonces, que esperar hasta 1852 para encontrar escritos basa-

² Abordamos en profundidad la historiografía de la Junta y sus problemas en nuestros artículos, «La Junta del Reino y la Autonomía de Galicia», comunicación a la 42ª Reunión de la Comisión Internacional para la Historia de las Asambleas de Estados y Parlamentos («Constituições da Europa, Europeísmo e Nacionalismo na História Constitucional Europeia», Lisboa, 14-17 de julio de 1992), en *Obradoiro de Historia Moderna*, 2 (1992), pp. 143-150; y «La historiografía de una institución incomprendida: la Junta General del Reino de Galicia», *Historia y Crítica*, 4 (1994), pp. 240-63.

³ Así, es significativo el error de Vedia al incluir a la recién aparecida Pontevedra por Mondoñedo entre las siete provincias, y el no haber respetado el orden de antigüedad de las mismas establecido en las actas de la Junta: Santiago, La Coruña, Betanzos, Lugo, Mondoñedo, Orense y Tuy. Abordamos la historia del archivo de la Junta en «El Archivo Histórico Municipal de La Coruña y el Archivo de la Junta del Reino de Galicia», *Boletín de ANABAD*, XLIV, 3 (Julio-Septiembre 1994), pp. 9-19.

dos en informaciones tomadas de los libros de acuerdos de la propia asamblea. Se trata de una serie de artículos de dos abogados coruñeses, José María Maya y Benito Pla y Cancela, quienes publicaron y comentaron algunos documentos en la *Revista Jurídica y Administrativa de Galicia*. De todas formas, la importancia de esta contribución, y, en especial la de Maya, no radica sólo en sus fuentes, sino en que con ellos se inició el uso de la historia de la Junta para legitimar las aspiraciones políticas del presente. Esto es, los letrados se aproximaron al tema desde la óptica del denominado *provincialismo*, movimiento de carácter liberal progresista que postulaba una toma de conciencia de la singularidad de Galicia para resolver sus problemas. En consecuencia, se creó una imagen mítica del congreso: la de un órgano «popular» encargado de la defensa de los intereses del «país» contra los abusos de la «administración del Estado» y del «movimiento centralizador» impulsado por la monarquía; un órgano que probaba el «vigor de la vida pública provincial» durante el Antiguo Régimen, una vida pública provincial que se buscaba recuperar en la segunda mitad del siglo XIX. Con todo, el eco de Maya y de Pla fue escaso, aun cuando, posteriormente, no se dejase de aludir a la Junta como prueba de la autonomía de Galicia en el pasado. Y es que el verdadero difusor del mito de la Junta fue otro político liberal progresista más joven: Manuel Martínez Murguía.

Manuel Murguía, padre del nacionalismo gallego y líder del movimiento regionalista, escribió las mejores páginas dedicadas a la Junta durante el siglo XIX; y si bien metodológicamente mantuvo la falta de rigor de la historiografía romántica, entre sus méritos podemos destacar la mayor precisión en el establecimiento de la trayectoria de la asamblea y hasta, en un primer momento, un mayor sentido crítico y rigor conceptual. De hecho, consideró «hiperbólico» el título usado por los diputados de «Reino junto en Cortes», ya que al sólo participar en sus congresos el «elemento popular» (ciudades), excluyéndose a la nobleza y al clero, estimó que faltaban «las necesarias condiciones para constituir un verdadero Estado ó Cortes». Sin embargo, amén de apreciar un carácter democrático en la Junta, cuando con el tiempo el discurso nacionalista de Murguía fue acentuándose, desaparecieron sus dudas acerca de las capacidades de este «genuino elemento nacional». Así, la Junta fue un argumento más para poner a Galicia en pie de igualdad con las otras nacionalidades históricas de España (Provincias Vascas, Cataluña), nacionalidades que habían contado

con instituciones de tipo parlamentario (Cortes o Juntas), utilizadas también como fundamento de sus reivindicaciones autonomistas.

Por último, aunque ciertamente Manuel Murguía utilizó a la Junta en apoyo de su ideario político, también es verdad que advirtió la necesidad de emprender una investigación archivística rigurosa sobre la institución. Pero, siempre según este autor, se trataba de un esfuerzo demasiado largo, enojoso e ingrato. Quizás por ello, los historiadores y eruditos galaicos de fines del siglo XIX y primeros años del veinte tan sólo publicaron algún documento o tocaron tangencialmente la actividad de la asamblea. En consecuencia, hasta que en 1943 otro político nacionalista de tendencia republicana, Alfonso Daniel Rodríguez Castelao, prestó atención a la Junta, la imagen mítica murguiana siguió imperando.

Castelao, al igual que sus predecesores, utilizó de nuevo el tema con fines partidistas, sin embargo cambió radicalmente la interpretación del papel de la asamblea. De esta manera en su obra *Sempre en Galiza* el símbolo de la autonomía gallega en el pasado se convirtió en prueba de todo lo contrario: en la evidencia del sometimiento a Castilla:

A Xunta, pois, era o consabido órgao que ainda hoxe se utiliza por comodidade en algunhas colonias, para enchufar n-él o tubo absorbente do imperio...⁴

Castelao se acercó a la historia de la Junta desde los mismos presupuestos constitucionales del liberalismo que los galleguistas decimonónicos, pero reinterpretó el significado de la asamblea convirtiéndola en la antítesis del ideal parlamentario democrático establecido por aquéllos. Así, utilizando un pequeño número de los documentos publicados, demostró que la Junta no controló la acción del poder central y la de sus agentes en Galicia, sino que satisfizo puntualmente sus demandas de soldados, dinero o abastos. En las fuentes manejadas por Castelao no hay testimonios de enfrentamiento ni de rebeliones contra los supuestos abusos de autoridad del rey y sus ministros, sino de súplicas y compras de mercedes. Con todo, este político nacionalista sostuvo que, al menos, la Junta mantuvo viva la «existencia legal de Galiza»⁵.

⁴ Alfonso Daniel Rodríguez Castelao, *Sempre en Galiza* (Madrid, 1980), Libro Terceiro, (Buenos Aires, 1943), p. 390.

⁵ *Ibid.*, p. 395. Unas páginas antes, Castelao afirma que la «Xunta do Reino... mal ou ben representaba a unidade da nosa persoalidade», p. 392.

Así las cosas, y pese a la carga polémica del tema, pasaron los años sin que ningún historiador gallego emprendiese una investigación en los archivos del antiguo reino. Como ya señalara Murguía, se trataba de una empresa árdua. La documentación era voluminosa y estaba desordenada y dispersa por las antiguas capitales de provincia. Tal vez, esos problemas explican que cupiese a un erudito de origen valenciano con facilidades de acceso a parte de las fuentes, el mérito de haber publicado la primera monografía sobre la Junta en 1962. Nos referimos al facultativo del Archivo Histórico Provincial de Pontevedra Enrique Fernández-Villamil y Alegre⁶. Los tres tomos de este archivero, basados en las actas conservadas del Archivo Municipal de Tuy, supusieron en palabras de una de sus colegas «un vasto e interesantísimo arsenal de noticias para ir trazando con ellas y con otras la historia moderna de Galicia», pero tan valioso aporte de materiales inéditos no sirvió para aclarar los orígenes, las funciones y la trayectoria de la corporación. Con posterioridad, algunos historiadores dieron a conocer nuevas interpretaciones de los datos de Fernández-Villamil y de los publicados hasta la fecha; o bien, como en el caso de Laura Fernández Vega, autora de una tesis sobre la Real Audiencia de Galicia, contribuyeron a mejorar parcialmente el conocimiento sobre la actividad de la Junta y a plantear nuevas hipótesis de trabajo. De todos modos, esos ensayos continuaron siendo escritos al margen de los progresos de la historia constitucional y parlamentaria, y, fundamentalmente, sin tener en cuenta los presupuestos político-constitucionales del Antiguo Régimen. De ahí que, como hemos anticipado, el objetivo de nuestra investigación haya sido averiguar cuál fue el papel de la Junta del Reino de Galicia, evitando las contaminaciones presentistas que todavía siguen afectándola.

ORIGENES Y FUNCIONES

Hecha la síntesis del panorama historiográfico de la Junta y de sus problemas interpretativos, pasemos a abordar cuáles fueron sus orígenes y funciones. Orígenes y funciones que nos demostrarán cómo esta asamblea fue, con sus singularidades, una más de las que sirvieron a los príncipes eu-

⁶ *Juntas del Reino de Galicia. Historia de su Nacimiento, Actuaciones y Extinción* (Madrid, 1962).

ropeos para gobernar sus estados durante el Antiguo Régimen. Empecemos, pues, este apartado señalando una primera dificultad para establecer los orígenes de la Junta: la escasez de fuentes para conocer la historia de Galicia en la Edad Media y en los primeros tiempos de la Edad Moderna. Sin embargo, teniendo en cuenta el fin y las atribuciones de la asamblea desde el momento en que tenemos testimonios regulares de su actividad, hemos tratado de aproximarnos a la época de su constitución y a sus causas. Siguiendo tales criterios, buscamos un congreso de las antiguas capitales de provincia convocado por el rey para otorgar y repartir las ayudas fiscales y militares solicitadas por el mismo monarca o sus agentes en Galicia. A la vez, en correspondencia por sus servicios a la Corona, esa corporación debería tener capacidad para presentar quejas y hacer peticiones al rey sobre las supuestas necesidades de Galicia.

Desde esa perspectiva no encontramos evidencias de la actividad de la Junta hasta el siglo XVI, pues con anterioridad a 1500 sólo tenemos noticia de la celebración de una serie de congresos de ciudades, villas y lugares reunidos a partir de 1480 por ministros de los Reyes Católicos o por los mismos monarcas, que visitaron Galicia en 1486. Según parece, en algunos casos se trata de Juntas de la Hermandad, institución castellana originariamente promovida por los concejos para la defensa mancomunada de ciertos intereses, pero cuyos mayores logros desde su florecimiento en el primer tercio del siglo XIV fueron garantizar la justicia y el orden⁷. Precisamente, como remedio a la anarquía en que estaba sumido el reino castellano-leonés en tiempos de Enrique IV, en 1465 se constituyó en Medina la Hermandad General⁸. En Galicia la Hermandad pretendió poner coto a los abusos de los nobles y al bandidaje que amparaban, pero este nuevo cuerpo policial no tardó en convertirse en el instrumento de «la más importante revuelta antifeudal que tuvo lugar en tierras de la Corona de Castilla en la Baja Edad Media»: la denominada segunda Guerra Irmandiña (1466-69)⁹.

En sus comienzos, el ejército de los *irmandiños*, constituido por campesinos, gentes de los núcleos urbanos y capitaneado por algunos caballe-

⁷ Julio Valdeón Baroque, *Los conflictos sociales en el reino de Castilla en los siglos XIV y XV* (Madrid, 1983), pp. 67-72.

⁸ *Ibid.*, pp. 193-94 y José García Oro, *Galicia en los siglos XIV y XV* (La Coruña, 1987), I, p. 313.

⁹ Valdeón Baroque, *Los conflictos sociales en el reino de Castilla*, p. 192, y García Oro, *Galicia en los siglos XIV y XV*, p. 313.

ros, logró derrotar a los señores laicos del reino y derribar sus fortalezas. Así, en menos de dos años los *irmandiños* consiguieron controlar Galicia e intentaron imponer sus condiciones: supresión de los impuestos abusivos exigidos por los nobles, defensa de los privilegios urbanos, revisión general de tributos, devolución de las tierras monásticas usurpadas, prohibición de alimentar a los hijos de los hidalgos en las casas campesinas, etc. Sin embargo, finalmente, la superioridad militar de los nobles se impuso, y, sofocada la revuelta, éstos siguieron usurpando las rentas eclesiásticas, presionando a los campesinos, víctimas de la rapiña de sus mesnadas, y enfrentándose en luchas de clanes, puesto que la carencia de recursos económicos, causa del violento y abusivo proceder de los caballeros desde principios del siglo XV, persistía.

Desde 1475 los Reyes Católicos se propusieron poner fin a aquella situación de violencia y desgobierno, y, entre otras medidas para conseguir su objetivo, decidieron en 1477 restablecer la Santa Hermandad. Los nobles trataron de impedir la vuelta de una institución de tan ingrato recuerdo para ellos; mas a principios de 1480 los Reyes enviaban a Galicia a dos hombres de su confianza para reorganizar la Hermandad. La acción de este cuerpo, nuevamente bien acogido por los concejos, pronto superó sus límites estatutarios (persecución del bandidaje) y en el mismo año de 1480 se empleaba como fuerza de choque contra el conde de Camiña y se apoderaba de varias fortalezas en disputa¹⁰. En octubre, para dirigir y completar el programa de pacificación y control del Reino, los Reyes Católicos nombraron gobernador de Galicia a don Fernando de Acuña y al licenciado García López de Chinchilla, alcalde mayor¹¹. Ambos ministros, tradicionalmente considerados como los primeros miembros de la Real Audiencia de Galicia¹², convocaron al llegar al Reino a unos procuradores de las ciudades, villas y lugares —probablemente los de la Hermandad— para

¹⁰ García Oro, *Galicia en los siglos XIV y XV*, I, pp. 331-35.

¹¹ *Ibid.*, p. 335; y González Alonso, B., *Gobernación y gobernadores* (Madrid, 1974), p. 69 y ss.

¹² Sobre los orígenes de la Real Audiencia de Galicia, véase, Fernández Vega, L., *La Real Audiencia de Galicia. Órgano de Gobierno en el Antiguo Régimen (1480-1808)* (La Coruña, 1982), I, pp. 101-116; y Eiras Roel, A., «Sobre los orígenes de la Real Audiencia y su función de gobierno en la época de la Monarquía Absoluta», separata de *Anuario de Historia del Derecho Español* (1984).

informarles de su misión y escuchar sus quejas de justicia¹³. Dicho encuentro fue considerado por Manuel Murguía como el de la constitución de la Junta, que nacería, así, a la sombra de la Audiencia¹⁴. Incluso Enrique Fernández-Villamil, el autor de la primera monografía sobre la Junta (1962), considera que esa «especie de Cortes o Juntas» marcó el inicio de la vida de la asamblea; no obstante, en las primeras páginas de su obra se contradice al afirmar que tan sólo sería un precedente, pues se trató de una reunión no convocada por la Corona y en la que participaban villas, las cuales «cuando la Junta quedó establecida de verdad como Reino, dejaron de tener representación y asistencia para siempre»¹⁵.

Con posterioridad al encuentro convocado por Acuña y Chinchilla parece que las juntas de la Hermandad continuaron celebrándose anualmente, si bien sólo tenemos noticia de lo tratado en las asambleas de lugares, villas y ciudades en 1482 (junta para pedir el cese de agravios¹⁶), 1486 (visita a Galicia de los Reyes Católicos, informe de la situación del Reino)¹⁷ y en 1495 (reparto de un servicio de peones)¹⁸. Este último encuentro se convoca por los Reyes para solicitar apoyo militar justo cuando estalla la guerra con los franceses en Italia, conflicto que demostraría la incapacidad

¹³ Sobre este encuentro celebrado en Santiago, véase Antonio López Ferreiro, *Galicia en el último tercio del siglo XV* (Vigo, 1968), pp. 94-95. Los procuradores, deseosos de que Acuña y Chinchilla llevasen a cabo su labor de pacificación y restablecimiento de la justicia pidieron que permaneciesen hasta que la completasen, comprometiéndose a darles «favor e gentes para la executar». *Ibid.*, p. 95.

¹⁴ Manuel Murguía, *Galicia* (Santiago, 1985), II, pp. 295-98, p. 298. Murguía llega a considerar que Junta y Audiencia nacieron al mismo tiempo y «tuvieron origen en la necesidad perentoria de obviar á las dificultades que habían traído consigo la anarquía en que se hallaba sumido el Reino en el último tercio del siglo XV, la tiranía de los poderosos y la resistencia de los pueblos» *Ibid.*, p. 295. Siguió esta opinión Pablo Pérez Costanti en «La Junta del Reino de Galicia», *Notas Viejas Galicianas*, (Vigo, 1925) I, pp. 13-26, p. 13.

¹⁵ Enrique Fernández-Villamil, *Juntas del Reino de Galicia*, I, pp. 8-9 y 513.

¹⁶ Antonio López Ferreiro transcribe como apéndice documental las peticiones hechas por la asamblea a los Reyes en *Fueros Municipales de Santiago y su Tierra* (Madrid, 1975), pp. 712-19.

¹⁷ Laura Fernández Vega, *La Real Audiencia de Galicia*, II, p. 73. Según García Oro, el viaje que realizaron Fernando e Isabel a Galicia se convirtió «en un proceso público a la nobleza gallega». García Oro, *Galicia en los siglos XIV y XV*, T. I, pp. 367-75, p. 375.

¹⁸ Manuel Murguía, *Galicia*, II, p. 300.

de la Hermandad para satisfacer con la contribución que recaudaba en los territorios de Castilla-León las necesidades de la Hacienda real¹⁹. Y es que desde 1478, aprovechando la estructura organizativa del citado cuerpo policial, los Reyes Católicos lo configuraron con fines fiscales al objeto de no depender de los subsidios de Cortes, un mecanismo institucional –Cortes de Madrigal, 1476-77– que había demostrado ser lento e incapaz de ofrecer unos ingresos mínimos para llevar a cabo el programa político de Fernando e Isabel (en primer lugar la conquista de Granada). Por otro lado, hemos de advertir que en Galicia el nuevo gravamen establecido para sostener la Hermandad tuvo un significado especial, pues con él se puso fin a la resistencia de los concejos a pagar los servicios aprobados en Cortes desde los tiempos de Juan II.

En efecto, según denunció reiteradamente la asamblea castellana, desde 1428 Galicia se negó a satisfacer los «pedidos». Esta rebeldía tributaria era justificada por los cabildos gallegos alegando el no haber sido convocados a las Cortes, y, en consecuencia, no haber aprobado los servicios. Asimismo Galicia tampoco contribuyó al subsidio aprobado en las Cortes de Madrigal (1476-77), el primero concedido a los Reyes Católicos y el último de los otorgados en el siglo XV. Ahora bien, a partir de 1480, con la restauración de la Hermandad y la entrada en vigor de su contribución, Galicia empezó a cotizar de manera regular al Fisco²⁰. No obstante, como hemos anticipado, desde 1495 se advierte que la Hermandad no puede aumentar sus aportes al Tesoro, hecho que determinará la disolución de su organización fiscal en 1498, reduciéndose desde ese año a su primitiva función policiaca, y la vuelta, aunque dentro de un nuevo contexto, al sistema de los servicios de Cortes en 1500²¹. Precisamente, en 1500 tuvo lugar en Santiago, ante el gobernador Hernando de Vega y el alcalde mayor Cornejo, una junta de «los procuradores de las cinco provincias deste... reyno, de las cibdades, villas e lugares, cotos e feligresías» convocada por orden real

¹⁹ Juan Manuel Carretero Zamora, *Cortes, monarquía, ciudades* (Madrid, 1988), pp. 77-79, p. 79.

²⁰ Abordamos en detalle el tema en el capítulo dedicado a la fiscalidad de nuestra tesis, en prensa.

²¹ Sobre la Hermandad como institución tributaria en Galicia, véase García Oro, *Galicia en los siglos XIV-XV*, pp. 339-340. Para la vuelta al sistema de Cortes, véase Carretero Zamora, *Monarquía, cortes, ciudades*, pp. 78-79.

para distribuir el cupo que tocó a Galicia del servicio aprobado en Cortes para el casamiento de las infantas (6.128. 000 maravedís), y tratar «sobre otras cosas... que cumplían a la buena gobernación deste dicho reyno»²². Así, en la misma reunión los procuradores conocen una carta de los Reyes dirigida a las justicias ordinarias para que castiguen los delitos en sus respectivas jurisdicciones, se les ordena obligar a los vecinos de cada una de sus provincias a mantener transitables los caminos, y se les recuerda una pragmática sobre bodas y bautizos²³.

Vemos pues, cómo, cuando la Corona recurre otra vez a los servicios, convoca un congreso de carácter urbano –«popular»– para proceder, bajo la supervisión de sus ministros, al reparto interprovincial de la cantidad global asignada al Reino por unas Cortes donde aparece, sin que hubiese consentimiento expreso de los concejos gallegos, Zamora como voz de Galicia²⁴. En segundo término, la Junta de 1500 sirve para dar publicidad a varias órdenes reales; e, incluso, podemos señalar un tercer propósito de ese encuentro: conocer y reparar los «agravios» cometidos contra los habitantes del territorio gallego²⁵. En resumen, las Juntas de Hermandad son reemplazadas por una asamblea entre cuyos objetivos parecen claros: 1) ga-

²² *Colección Diplomática de Galicia Histórica*, I, (1901), «Año, 1500.– Repartimiento y ordenanzas que hicieron los Procuradores de Galicia en la junta general que se celebró en Santiago el 6 de junio de dicho año», pp. 317-19. La convocatoria real dirigida a la villa de Vivero en Archivo Histórico Nacional (AHN), Concejos y Ciudades, C. 220 (Vivero), doc. 17, carta de los Reyes Católicos al Concejo de Vivero para el repartimiento de maravedís para las dotes de sus hijas.

²³ Los desórdenes en las bodas gallegas dieron lugar a varias provisiones reales que las prohibían o las moderaban. La Audiencia se encargó de velar por el cumplimiento de tales normas. Véase Fernández Vega, *La Real Audiencia de Galicia*, II, p. 22.

²⁴ En 1500 otros territorios de la Corona de Castilla también carecían de presencia efectiva en los asuntos de Cortes. Así, León hablaba por Asturias, Burgos por la cornisa cantábrica desde San Vicente hasta Laredo y por las tierras del Condestable, y Salamanca representaba a toda Extremadura. Véase Carretero Zamora, *Monarquía, cortes, ciudades*, p. 17. Sin embargo, el caso de Galicia es especial, porque, desde el advenimiento al trono de Carlos I, reclama el voto en Cortes aduciendo que le ha sido arrebatado y lo quiere recuperar.

²⁵ En el encuentro de junio de 1500 «los dichos señores requiriero(n) e mandaro(n) que si algunos agravios tiene o resçiben, que los digan e se les hará conplimyº de justicia». *Colección Diplomática de Galicia Histórica*, p. 319.

rantizar el cobro del servicio de Cortes evitando los problemas del siglo XV; 2) la necesidad de efectuar un reparto equitativo entre las provincias de un reino extenso cuya realidad era desconocida por los procuradores zamoranos, y que estaba y estuvo a lo largo de la Edad Moderna compartimentado en numerosos señoríos laicos y eclesiásticos, siendo los dominios de realengo muy reducidos²⁶; 3) la conveniencia de la Monarquía y sus agentes en Galicia de mantenerse en contacto con los dirigentes urbanos y lograr su colaboración para la gobernabilidad del Reino; y 4) finalmente, al no tener el Reino procuradores en Cortes, cabe pensar que, en cierto modo, se compensó esa carencia permitiendo a la asamblea presentar quejas y súplicas al rey y a sus ministros.

Sintetizando más, podemos decir que las necesidades fiscales, administrativas y la conveniencia política de la Corona dieron lugar a un nuevo tipo de institución representativa que, facilitaba el gobierno de Galicia. En los primeros años del siglo XVI los encuentros de estas juntas de las cinco provincias parecen continuar vinculadas a los subsidios de Cortes. Así, después del servicio aprobado por aquéllas en 1515, se convoca a «los procuradores del Reyno de Galisia». Apenas tenemos datos de esa reunión, pero sabemos que sus procuradores hicieron varias observaciones sobre el plazo y la forma del cobro de las ayudas que ordenaban pagar las provisiones reales, y una súplica sobre la remisión de penas de bodas²⁷. No te-

²⁶ Pegerto Saavedra ha venido ocupándose con detenimiento del tema de los señoríos en Galicia en distintos trabajos: «Señoríos, ss. XVI-XIX», en *Gran Enciclopedia Gallega*, 28 (primera síntesis publicada sobre la cuestión); «Comunidades campesinas, jurisdicciones e partidos na Galicia do Antigo Réxime», *Revista de Administración Galega*, 2; en su tesis *Economía, Política y Sociedad en Galicia: la provincia de Mondoñedo, 1480-1830*, (Madrid, 1985), capítulo VIII; «Poder real, poderes señoriales y oligarquías locales en la Galicia del Antiguo Régimen», *Arqueología do Estado. Primeras Jornadas sobre formas de organización e exercicio dos poderes na Europa do Sul, Séculos XIII- XVIII*, (Lisboa, 1988), pp. 859-880, pp. 871 y ss.; y «Contribución al estudio del régimen señorial gallego», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX, pp. 104-184. Para el siglo XVIII, se ocupan de la cartografía jurisdiccional de Galicia y de las cifras del señorío (extensión y número de vasallos), Francisco Xavier Río Barja, *Cartografía Jurisdiccional de Galicia no Século XVIII*, (Santiago, 1990).

²⁷ Respuestas de los procuradores del Reino de Galicia a diversas propuestas de la Corona. Orense, 13 de noviembre de 1515, Archivo Histórico Provincial de Orense, Orense, Fondo Municipal, Papeles sueltos. Documento transcrito por José García Oro

nemos noticia de la posible reunión de una junta tras las Cortes de 1518, primeras del reinado de Carlos I, pero poco después asistimos a un interesante episodio de protagonismo político señorial, un episodio que marcó un paréntesis en la historia representativa de Galicia y que, en nuestra opinión, determinó su evolución posterior.

Pues bien, como ya avanzamos, desde el asentamiento en el trono de los Reyes Católicos, los inquietos señores galaicos dejaron de ser un peligro para la monarquía. Esta consiguió controlarlos mediante la combinación de una política de fuerza y de recompensas –cargos de gobierno, honores–, así como de su implicación en las campañas militares exteriores, empezando por la Guerra de Granada. De esta forma, el servicio a la Corona fue alejando a los nobles de sus dominios solariegos hasta que abandonaron Galicia de forma casi definitiva durante el reinado de Carlos I, dando paso a la hegemonía de la pequeña nobleza rural y urbana: los hidalgos, quienes terminaron controlando la Junta²⁸. Sin embargo, a la altura de 1520 las circunstancias socio-políticas permitieron a los magnates hacerse con la representación de Galicia y efectuar un último intento para reorganizarla según su criterio. Entonces, capitaneados por el conde de Andrade, empezaron por exigir la recuperación del voto gallego en Cortes y la reparación de ciertos agravios con ocasión de las sesiones de dicha asamblea celebradas en Santiago y La Coruña (primavera de 1520). Como se sabe, aquellas Cortes aprobaron la ayuda pedida por el rey para coronarse emperador, una ayuda que determinaría el inicio del levantamiento de las Comunidades. Precisamente, so pretexto de impedir la extensión de la revuelta a Galicia, el conde de Andrade y el arzobispo de Santiago convocaron a la cúpula señorial en diciembre del mismo año veinte. Ahora bien, el verdadero motivo de la reunión fue prevenir un levantamiento antiseñorial a gran escala. El recuerdo de los *irmandiños* estaba todavía presente.

en *Galicia en la Baja Edad Media. Iglesia, Señorío y Nobleza*, (Santiago, 1977), apéndice XXIV., pp. 282-83. Con fecha cinco de enero de 1516, se envía una provisión al gobernador y alcaldes mayores de Galicia en respuesta a una relación de peticiones de los procuradores de las provincias reunidos en Orense vistas por el Consejo Real. Archivo General de Simancas, Cámara de Castilla, legajo. 2.763, f. 63.

²⁸ Pegerto Saavedra, *Economía, Política y Sociedad en Galicia: La provincia de Mondoñedo, 1480-1830*, (Santiago, 1985), p. 43.

En efecto, ante las protestas antifiscales violentas de algunos de sus vasallos, los magnates decidieron anticiparse a males mayores tomando una serie de medidas para garantizar la continuidad del régimen señorial. Todavía más, los acuerdos de esta asamblea celebrada en Mellid, que se arrogó la representación del reino postergando a las ciudades, manifestaban las aspiraciones del conde de Andrade y del arzobispo Fonseca para reforzar su poder. De hecho, el protagonismo político de ambos señores aumentó cuando lograron ser nombrados capitanes generales de Galicia en detrimento de la autoridad del gobernador, quien denunció sus maniobras para dominar el reino²⁹. Con todo, la preponderancia de los magnates terminó poco después del regreso del emperador a España (1522). Don Carlos medía la lealtad de sus súbditos a través del cumplimiento de las obligaciones fiscales, y en este terreno Galicia volvió a ser un problema. En 1523 aún no se habían satisfecho los servicios de Cortes de 1518 y 1520, mientras que las alcabalas tampoco podían ser cobradas ni en ciudades realengas ni en tierras de señorío. Pero se trató de un caso difícil de resolver, pues los nobles gallegos y el mismo arzobispo Fonseca se venían apropiando de las alcabalas y no prestaron al fisco real la colaboración solicitada³⁰.

A nuestro juicio, las consecuencias últimas de la nueva rebeldía fiscal gallega y de la actitud de los señores fueron, por un lado, el apartamiento definitivo de éstos del gobierno de Galicia y, por otro, la concesión definitiva de la representación del reino a las «asambleas de provincias», congresos de las élites urbanas donde no tomaban parte nobles ni prelados. No en balde, en 1526 tenemos constancia de un encuentro de ese tipo para conceder un servicio destinado a sufragar la guerra contra los turcos³¹, y dos

²⁹ José García Oro, *Don Fernando de Andrade, conde de Villalba (1477-1540)* (Santiago, 1994), pp. 120 y ss.; y Joseph Pérez, *La revolución de las Comunidades de Castilla (1520-1521)* (Madrid, 1981), pp. 381-83.

³⁰ García Oro, *Don Fernando de Andrade*, pp. 132-34.

³¹ Fernández Vega, *La Real Audiencia de Galicia*, II, p. 77 y nota 45 y carta del 28 de diciembre de 1526 de don Antonio de la Cueva, gobernador capitán general de Galicia y de los alcaldes mayores de la Audiencia, licenciados Escalante y de la Villa al emperador comunicándole que sus gestiones con la Junta han sido favorables a la política imperial. *Ibid.* III, apéndice documental, f. 331. La carta de los procuradores de las provincias al emperador conservada en Simancas no va firmada por aquéllos. Archivo General de Simancas, Estado, Leg. 14, f. 101.

años más tarde, en el verano de 1528, por fin hallamos testimonio de un congreso celebrado en Santiago donde ya sólo participaron mandatarios de las entonces cinco cabezas de provincia: Santiago, Betanzos, Lugo, Mondoñedo y Orense. El acuerdo tomado por aquellos delegados de reunirse en fecha fija todos los años con objeto de atender al «servicio de Su Majestad e al bien de la república» en la localidad de su elección y sin necesidad de convocatoria real, marcó un hito. Un hito porque, al margen de la libertad con que pretendían juntarse –cosa que no debieron de conseguir según deducimos de súplicas posteriores de la asamblea–, los procuradores de las capitales se consideraron los únicos representantes del Reino³². Y, en efecto, todo apunta a que no tardaron en serlo, si bien todavía en 1536, con motivo de la aprobación de los encabezamientos de tercias y alcabalas, se celebró una asamblea donde estuvieron presentes procuradores de las villas de Vivero y Noya³³.

Por otro lado, es evidente que desde 1530 el congreso de las capitales de provincia –siete al incorporarse La Coruña y Tuy³⁴– fue el medio elegido

³² Pablo Perez Costanti, *Notas Viejas Galicianas*, I, pp. 14-15.

³³ Murguía, *Galicia*, II, p. 301. Esas mismas villas protestan en 1552 contra un reparto hecho por la Junta de las capitales de provincia. Véanse los documentos transcritos como apéndices de la obra de Laura Fernández Vega, *La Real Audiencia de Galicia*, III, pp. 348-49. El Gobernador Capitán General marqués de Cortes hace hincapié en lo injustificado de la protesta alegando que «estos dos pueblos no son cabeça de probinçia ninguno dellos, ni tienen boto quando este Reyno se junta, antes son obligados a pasar po lo que sus cabeças hazen, ha parecido muy gran nobedad oyrlos y ruyn yntroduçión para lo que toca al servicio de su magd., pues todas las vezes que quisiere este reyno servirle podrá aver contradición de qualquiera de los lugares, que no son cabeças de probinçia». *Ibid.*, p. 349. Sobre el encabezamiento general de tercias y alcabalas, conseguido por las peticiones de las Cortes en 1536, y su significado, véase, Francisco Tomás y Valiente, «La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)», en *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, (Madrid, 1982) pp. 37-150, pp. 58-59.

³⁴ La división de Galicia en provincias durante la primera mitad del siglo XVI todavía es un tema poco claro. En 1533 se nos habla de cinco provincias. Santiago y Tuy formaban una y La Coruña y Betanzos otra, completando el número de cinco Lugo, Mondoñedo y Orense. Pérez Costanti, *Notas viejas galicianas*, pp. 13-14, nota 1. En 1537 la Junta del Reino aprobó una ayuda para constituir una fuerza naval que protegiese el litoral gallego de los ataques franceses, y la Audiencia despachó una provisión ordenando el reparto de 1.010 reales entre La Coruña y su provincia. Años más tarde, en 1542 tenemos noticia de una provisión de la Audiencia dirigida a La Coruña

por la Corona no ya sólo para el reparto de los servicios de Cortes, sino también para la aprobación y distribución de pedidos particulares de tropas y dinero hechos a Galicia. Tal fue el caso del encuentro de 1537 (ayuda para una escuadra que defendiese las costas del reino), del de 1542 («para la concesión de soldados que pidió Su Magestad»), del de 1543 (armamento de una nueva escuadra defensiva), del de 1552 (subsidio para mantener una escuadra y defender La Coruña), o del de 1557 (leva de 1.000 hombres).

En consecuencia, al otorgar la voz del reino a las capitales de provincia, la Monarquía estableció en Galicia un modelo de representación idéntico —claro que a menor escala— al de las Cortes castellano-leonesas de época moderna, que, como se sabe, quedaron en manos de los procuradores urbanos de dieciocho ciudades, cabezas de otras tantas provincias —unas meras demarcaciones fiscales como también lo fueron las gallegas—, a partir de 1539. Desde ese año el rey no volvió a llamar a nobles y clérigos a sus reuniones. Ahora bien, el monopolio de las Cortes por un pequeño número de ciudades —entre las cuales, recuérdese, no había ninguna gallega— venía siendo prácticamente efectivo desde hacía casi un siglo. No podemos entrar aquí en los motivos que desencadenaron el proceso de conversión de las Cortes en una asamblea urbana restringida, pero buena parte de los autores que han estudiado el tema coinciden en atribuir a los Reyes Católicos su fijación³⁵. Fernando e Isabel, prototipo de los nuevos monarcas autorita-

para participar en una Junta sobre un reparto de soldados pedidos por Carlos I. En consecuencia, la ciudad herculina ya sería cabeza de provincia. Archivo Histórico Municipal de La Coruña, Junta del Reino, provisión dada en Santiago a 4 de agosto de 1542. En el caso de Tuy no tenemos esa certeza hasta mediados de siglo, aunque de una carta del marqués de Cortes a Felipe II escrita en 1552 se deduce que ya venía haciéndolo con anterioridad de forma habitual. Santiago, 9 de diciembre de 1552, «El Marqués de Cortes, Gobernador y Capitán General del Reino de Galicia y los alcaldes mayores de la Real Audiencia..., exponen a Felipe II, Príncipe, la manera peculiar de repartir los impuestos por medio de las Juntas del Reino, y la conveniencia de que se siga haciendo así (AGS, Guerra Antigua, leg. 46, f. 107). En Fernández Vega, *La Real Audiencia*, III, pp. 350-352.

³⁵ Sobre la restricción progresiva del voto en Cortes véase Carretero Zamora, *Cortes, monarquía, ciudades...*, pp. 3 y ss.; Salustiano de Dios «La evolución de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII», en *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Atti dell'incontro di studio, Firenze-Lucca 25, 26, 27 Maggio 1989, Milán, Giuffrè, Editore, II, pp. 592-755; y «Libertad de voto y privilegios procesales de los procuradores», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXIII-LXIV, p. 245; Rogelio Pérez Bustamante, «Cortes de Castilla en el siglo XV: hacia una nueva

rios del Renacimiento, buscarían con tal diseño disponer de una asamblea fácil de manejar para obtener ayudas pecuniarias destinadas a llevar a cabo sus planes políticos.

Ahora bien, ya en el siglo XVI el joven Carlos de Austria pudo comprobar en sus primeros años de reinado que una asamblea urbana reducida no era necesariamente un instrumento dócil para apoyar su proyecto imperial; pero tampoco vamos a entrar en el conocido tema de las Comunidades de Castilla. Lo cierto es que, más adelante, la convocatoria de un buen número de nobles y preladados a las Cortes de 1527 y 1538 parece haber sido una táctica destinada a garantizar la concesión de las ayudas pedidas por el emperador. Sin embargo, los aristócratas no se comportaron como aliados; por el contrario, lideraron la oposición al establecimiento de nuevos impuestos (sisas) y trataron de actuar conjuntamente con las ciudades y el clero para llevar a cabo su empeño. Esta actitud influyó en el fracaso de las peticiones de don Carlos, quien en 1539 terminó disolviendo el congreso³⁶. La experiencia demostró, así, que, pese a todo, era preferible el formato de las Cortes urbanas que enfrentarse a un posible bloque de ciudades y privilegiados.

En definitiva, *mutatis mutandi*, podemos apreciar cómo la evolución de la representación de Galicia fue parecida a la Castellana. La voz del reino galaico no sólo se confió a los procuradores urbanos, sino que con el tiempo se redujo a los de las capitales de provincia. Asimismo, los motivos de Carlos I para fijar la representación de Galicia en manos de una peque-

dimensión institucional», estudio preliminar al libro de César Olivera Serrano, *Las Cortes de Castilla y León y la crisis del reino (1445-1474)*. *El Registro de Cortes* (Burgos, 1986), pp. xiv y ss.; y Croft, Pauline y Thompson, I.A.A., «Aristocracy and representative government in unicameral and bicameral institutions. The role of the peers and the English Parliament 1529-1664» en Blom, H.W., Blockmans, W.P. y Schepper, H. de (red.) *Bicameralisme. Tweekamertelsel vroeger en nu Handelingen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden* (Sdu Uitgeverij Koninkinnegracht, 's-Gravenhage, 1992); Luis Suárez Fernández, «Los Trastámara y los Reyes Católicos», *Historia de España* (Madrid, 1985), VII, p. 147. Sobre la pérdida del voto gallego en Cortes, véase el trabajo clásico de Manuel Silva Ferreiro, *Galicia, voto en Cortes* (Santiago, 1925) y la más reciente investigación de Laura Fernández Vega, «Las Juntas del Reino de Galicia y la recuperación del voto en Cortes», en *Compostellanum*, XXV, 1-4.

³⁶ Croft y Thompson, «Aristocracy and representative government», p. 75.

ña asamblea ciudadana, excluyendo a los grandes señores laicos y eclesiásticos, fueron también similares a los del caso castellano; en esencia, la falta de colaboración plena con el proyecto político del emperador asumiendo su parte en el esfuerzo fiscal del reino. No se trató, pues, de conformar un modelo coherente de representación política del territorio gallego, sino de disponer de un expediente ágil para satisfacer las necesidades extraordinarias de la monarquía³⁷. Por tanto, una asamblea reducida y, teóricamente, fácil de manejar, habló por todo un reino compartimentado en numerosos señoríos laicos y eclesiásticos, y distribuyó entre unas artificiosas provincias diseñadas con fines contributivos, subsidios y levas, de cuya ejecución se encargaban las capitales respectivas. De hecho, la falta de un sentimiento provincial y de representatividad de las cabezas de provincia no dejó de suscitar conflictos hasta el siglo XVIII. Por ejemplo, la villa de Vivero trató de convertirse en cabeza de provincia y participar en las juntas, a la vez que se mostraba disconforme con las derramas que le enviaba su capital, Mondoñedo; y en 1748 Pontevedra intentó independizarse de la tutela de Santiago. Con todo, las oligarquías de las ciudades que participaban en la Junta lograron mantener su monopolio representativo, fuente de poder y prestigio, hasta el final.

CONCLUSIONES

Durante el siglo XVII y debido a la recuperación del voto en Cortes, conseguido por la misma Junta (1623), las funciones de la asamblea gallega aumentaron, pero, dadas las limitaciones de espacio, no podemos entrar en ello. Simplemente queremos dejar constancia de cómo, al abandonar la óptica del parlamentarismo liberal, los orígenes y las funciones básicas de la Junta del Reino de Galicia demuestran que fue una asamblea representativa más de las que ayudaron a gobernar a los príncipes europeos sus territorios durante el Antiguo Régimen. Así, como cualquier asamblea representativa de la época, los derechos y deberes feudales de consejo y ayuda de los súbditos hacia su señor fundamentaron la convocatoria de la Junta. En consecuencia, sus miembros fueron considerados consejeros del rey y no, como se ha sostenido desde una perspectiva parlamentaria con-

³⁷ Sobre el caso castellano, véase Carretero Zamora, *Monarquía, cortes, ciudades*, p. 4.

temporánea, sus adversarios naturales. Es decir, el contrapeso del poder monárquico por excelencia. El objetivo de la Junta fue, pues, cooperar con el rey en el gobierno del reino proporcionándole consejo y ayuda (por lo general dinero y tropas). Ayuda que debía prestarse siempre que el monarca justificase no disponer de medios suficientes para cumplir su misión: garantizar la paz interna y externa del reino, las vidas y haciendas de sus súbditos. Por tanto, los diputados no esperaban la oportunidad de su congreso para criticar la política real, sino que esperaban la justificación de las peticiones del monarca para aprobarlas si se juzgaban oportunas. Ahora bien, ya desde los primeros años, a menudo hubo discrepancias sobre el volumen de los pedidos y, tras una negociación, habitualmente el rey se debía conformar con una suma o una leva menor que la solicitada. Además, la Junta negoció los medios y los plazos para satisfacer los servicios. Asimismo, en contrapartida el rey tuvo que escuchar las solicitudes de reparación de agravios cometidos contra los naturales por sus ministros y las peticiones sobre las supuestas necesidades de Galicia. Ahora bien, como les sucedió a la mayoría de los parlamentos del Antiguo Régimen, la asamblea galaica nunca consiguió que se atendiesen sus pretensiones antes de otorgar la ayuda demandada por la Corona³⁸. En definitiva, como una y otra vez declararon los mismos miembros de la Junta al iniciar sus encuentros, su fin primordial era servir al rey.

³⁸ Al respecto véase nuestro artículo «Representación política y guerra naval en la Galicia de los Austrias», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVI (1996), pp. 445-495.

LA ASAMBLEA DE LAS ENCARTACIONES: LAS JUNTAS DE ABELLANEDA

Fernando Martínez Rueda
U.P.V.-E.H.U.

1. LAS ENCARTACIONES Y EL SEÑORÍO DE BIZKAIA

El entramado institucional del Señorío de Bizkaia se fue perfilando y definiendo en un largo proceso durante los Tiempos Modernos. Las instituciones tradicionales del régimen foral se fueron paulatinamente conformando durante el Antiguo Régimen. Por tanto, el *Cuerpo Político de Provincia* no se nos presenta históricamente como una unidad administrativa perfectamente delimitada. Muy al contrario, nos aparece como un entramado dinámico que fue adquiriendo una más precisa definición a través del devenir histórico. Ese proceso de conformación de una estructura política provincial exigía, en primer lugar, que los diferentes territorios vizcaínos fueran aglutinándose en un entramado común. Y es que el Señorío estaba constituido por diversos bloques territoriales dotados de una personalidad institucional propia¹. Las villas y ciudad, la Merindad de Durango, las anteiglesias de la Bizkaia nuclear y Las Encartaciones eran los cuatro bloques principales que formaban Bizkaia, y que tenían sus propias características

¹ G. Monreal, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo, XVIII)* (Bilbao, 1974); J.M. Portillo, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, (Madrid, 1991), pp. 247-291.

institucionales. Siguiendo diferentes ritmos, esos territorios fueron integrándose más plenamente durante los siglos XVII y XVIII. Según veremos, Las Encartaciones se singularizaron por su actitud de resistencia a participar en ese proceso de incorporación a la estructura institucional provincial y por lo tardío de su definitiva unión al Señorío.

Durante los siglos XVII y XVIII también se fue definiendo un ámbito de poder *provincial*. Las instituciones centrales del Señorío –las Juntas de Gernika y la Diputación– fueron fortaleciéndose y afirmando su posición directiva sobre las corporaciones que constituían Bizkaia. También en este punto Las Encartaciones se significaron por su oposición a aceptar la preeminencia de las Juntas de Gernika y de la Diputación sobre las propias instituciones de la comarca. Y es que durante buena parte de la época moderna Las Encartaciones sostenían que eran un *Cuerpo Político* absolutamente autónomo del resto del Señorío. Afirmaban incluso que eran una *Provincia*, es decir, que eran un territorio dotado de gobierno propio². Pero, ¿cuáles eran los elementos institucionales que particularizaban a la Encartación? ¿Qué características hacían que Las Encartaciones se percibieran como un *Cuerpo Político* diferenciado del resto de Bizkaia?

En primer lugar, Las Encartaciones tenían sus propias instituciones privativas. Entre éstas destacaba su propia Junta, que se reunía en Abellaneda, esto es, en el centro geográfico de la comarca. A esa asamblea de Abellaneda acudían, con sus respectivos representantes, las diez repúblicas que en el Antiguo Régimen constituían la Encartación: Güeñes, Zalla, Carranza, Arcentales, Sopena, Gordexola, Galdames, Trucíos, Tres Concejos (Santurtzi, Sestao y Valle de Trápaga) y Cuatro Concejos (Muskiz, Zierbena, Abanto de Suso y Abanto de Yuso). Convivía esta institución con otras Juntas, las de Gernika, que se afirmaban como *generales*, y que estaban constituidas por todas las corporaciones políticas vizcaínas: las villas y ciudad, las anteiglesias de la Bizkaia nuclear, la Merindad de Durango y Las Encartaciones. Entre ambas instituciones –Juntas de Gernika y de Abellaneda– no existía una precisa delimitación de sus respectivas atribuciones. No ha de extrañar, por tanto, que en algunas épocas surgieran conflictos, ya que ambas juntas trataban de intervenir en la comarca. Al igual que las Juntas de Gernika elegían su Diputación, la asamblea de Abellaneda nombraba algunos oficiales. El más importante de éstos era el síndico pro-

² B. Clavero, “A manera de Vizcaya. Las instituciones vascongadas entre fuero y constitución”, *A.H.D.E.*, nº 58, (Madrid, 1988), pp. 58-80.

curador general de Las Encartaciones que se encargaba de la gestión cotidiana de los asuntos de la comarca. Este cargo tampoco aceptaba la superioridad de los miembros de la Diputación. Durante el siglo XVIII los encartados llamaron al síndico *Diputado de la Encartación*, como forma de igualarse en rango a los Diputados del Señorío.

Asimismo tenían Las Encartaciones su propio juez de la comarca: el Teniente General o Alcalde Mayor. Mientras, en el Señorío actuaba el Corregidor como una especie de *juez de la provincia*. También aquí surgieron los conflictos siempre que el Corregidor trató de intervenir en la comarca en primera instancia. Y es que los encartados rechazaban que el Teniente fuera un oficial subordinado jerárquicamente al máximo oficial jurisdiccional del Señorío. En suma, Las Encartaciones tenían sus propias instituciones gubernativas y jurisdiccionales, que durante buena parte del Antiguo Régimen rechazaban la preeminencia de las instituciones centrales comunes del Señorío.

Por otro lado, Las Encartaciones decían poseer un patrimonio jurídico particular, una serie de fueros, usos y costumbres del territorio. Tal afirmación se fundamentaba en que la comarca había tenido sus fueros particulares, es decir, un conjunto de leyes aplicables en su territorio basadas en la costumbre. Este fuero de Las Encartaciones se formuló por última vez en 1503, pero perdió su vigencia en 1576, cuando se aceptó el de Bizkaia. Sin embargo, la antigua existencia de un particular fuero continuó siendo una referencia, incluso hasta el siglo XVIII. Todavía en esa centuria veremos a destacados políticos de la comarca defender que “nosotros mismos como Encartación tenemos libertades y fueros”³. Según aseguraba Lorenzo Roberto de la Linde en 1740, los encartados gozaban de todos los fueros, franquezas y libertades de los vizcaínos. Pero además disfrutaban de algunos privilegios *–privata lex–* particulares:

“Como tales vizcaínos [los encartados] gozan de todos aquellos Fueros que el de Vizcaya dispone, y juntamente para su gobierno tienen el suyo propio: gozan de otros indultos, que no disfrutaban los otros restos de Vizcaya”⁴.

El principal privilegio de la Encartación era su autonomía jurisdiccional en primera instancia, amparada por diversas *cartas ejecutorias* conse-

³ AGSV, Encartaciones, Reg. 1, leg. 7, nº 2, carta de Inocencio Antonio de Llarena al síndico Mateo de Braceras, 1729.

⁴ L R. Lalinde, *Discursos históricos a favor de las siempre M.N. y M.L. Encartaciones del M.N. y M.L. Infanzonazgo del Señorío de Vizcaya* (Sevilla, 1740), pp. 116-117.

guidas tras pleitos con el Señorío. El fuero de la Encartación declaraba que la primera instancia era privativa del Teniente de la Encartación y de los alcaldes de los pueblos⁵. Esto suponía que todas las causas y pleitos debían ser decididos por las autoridades de la comarca. Según esto, las autoridades del Señorío —el Corregidor y la Diputación— sólo podían intervenir en el caso de que se apelaran judicialmente las decisiones de los jueces autóctonos. Pero no era ésta una cuestión de administración de justicia exclusivamente. En aquel sistema político las atribuciones jurisdiccionales estaban ligadas a la capacidad para intervenir en la administración y gobierno del territorio. En consecuencia, los encartados identificaban la primera instancia con una amplia autonomía política. Y negaban a las autoridades del Señorío el derecho de intervenir en los asuntos de gobierno de la Encartación, argumentando que carecían de jurisdicción ordinaria en primera instancia.

Por todas estas particularidades institucionales las corporaciones locales encartadas se insertaban en el entramado político provincial de un modo singular. A diferencia de lo que ocurría con las villas y anteiglesias, el municipio carecía de representación propia en las Juntas de Gernika. La participación de los concejos de la comarca en las instituciones provinciales se realizaba a través del bloque institucional de Las Encartaciones. Era el *Cuerpo Político* encartado el que enviaba a su síndico procurador general a las Juntas de Gernika para intervenir en los “asuntos comunes” que afectaban a Señorío y Encartaciones.

2. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE ABELLANEDA

Las Juntas de Abellaneda eran presididas por el Teniente General de Las Encartaciones, y él era quien oficialmente decidía su convocatoria a petición del síndico general. Al igual que el oficio de Corregidor del Señorío, el cargo de Teniente era de nombramiento real. Su designación correspondía, por tanto, al Rey, que la realizaba directamente o delegaba el nombramiento en el Corregidor. El Teniente juzgaba en primera instancia las causas civiles y criminales de la comarca en concurrencia con los alcaldes de los pueblos. Además, actuaba como juez de apelación en los casos re-

⁵ G. Monreal, *op. cit.*, pp. 242-256.

sueltos por los alcaldes. A diferencia de éstos, el Teniente era un juez letrado y su nombramiento debía recaer obligatoriamente en persona que no fuera natural de Bizkaia⁶.

El síndico procurador general era el principal cargo político electivo de la comarca y una figura institucional clave en el funcionamiento de la Junta de Abellaneda⁷. A él le correspondía la iniciativa de convocar a la Junta, para lo que solicitaba del Teniente un "auto de convocatoria". El síndico era el encargado de dirigir la asamblea. Exponía ante la Junta los asuntos a resolver y solicitaba los acuerdos correspondientes. También era el responsable de la gestión ordinaria y cotidiana de los asuntos de la Encartación. A su cargo estaban los fondos comunes y la cobranza de los repartimientos fiscales que la Junta decidía. De todo ello debía dar cuenta ante la Junta, para lo que ésta nombraba contadores que examinaban y, en su caso, aprobaban su gestión. Se trataba con ello de evitar la malversación de los caudales públicos. Se encargaba asimismo el síndico, de forma genérica, de defender los fueros de la Encartación. En algunas ocasiones presentaba en la Junta una especie de memorial-petición en el que solicitaba al Teniente el respeto de los usos y costumbres de la comarca en materias concretas. De ordinario representaba a la Encartación en las Juntas de Gernika y ante otras instancias, aunque cuando la gravedad del asunto lo requería iba acompañado de otros apoderados designados por la Junta de Abellaneda.

El modelo de representación de las Juntas de Abellaneda era de tipo corporativo. Cada municipio enviaba su representante de forma que en Abellaneda se reunían las diez corporaciones locales que constituían Las Encartaciones. Interesa señalar que cada apoderado no representaba al conjunto de la Encartación, sino a su comunidad. La principal función de esos apoderados era tutelar los intereses de sus respectivas repúblicas. Por eso cuando en la asamblea de Abellaneda se suscitaban asuntos de importancia que podían generar conflictos, el decreto de la Junta era que los apoderados consultasen a sus comunidades, posponiendo el acuerdo para una asamblea ulterior. Como vemos, en aquel sistema la corporación local era un elemento político básico de pleno significado y operatividad. En suma,

⁶ AHPV, Tenencia de Balmaseda, J 6392. ADV, Avellaneda, L. 12, fol. 142-143. La Linde, *op. cit.*, p. 119; G. Monreal., *op. cit.*, pp. 250-251.

⁷ G. Monreal, *op. cit.*, pp. 249-250.

en la Junta concurrían y se representaban comunidades y no individuos, siguiendo un modelo alejado de la lógica parlamentaria contemporánea, con su concepto de representación nacional⁸.

Para su funcionamiento la Junta contaba con otros oficiales auxiliares. Un escribano asistía a la asamblea, y su función era dar testimonio escrito y protocolizar los acuerdos adoptados. Su nombramiento correspondía de forma alternativa a los diferentes concejos y valles. La Junta de nueve de agosto de 1650 acordó que el *consultor* de Las Encartaciones también debía asistir a las asambleas. El *consultor* era un asesor letrado de la Junta cuya importancia institucional en el entramado político encartado fue en aumento durante los siglos XVII y XVIII. Incluso la Junta de trece de septiembre de 1701 decretó que todas las órdenes procedentes de fuera de Las Encartaciones fueran examinadas por el *consultor* para determinar si respetaban la autonomía jurisdiccional en primera instancia, utilizando de esta forma un *pase foral encartado*. También asistían a la Junta otros vecinos de Las Encartaciones, sin derecho a voto, generalmente con el objeto de presentar peticiones o memoriales ante la asamblea.

Las atribuciones y actividad material de la Junta de Abellaneda se corresponden plenamente con las funciones que este tipo de asambleas tenían durante el Antiguo Régimen. Como hemos visto, la Junta agrupaba a una serie de comunidades que gozaban de unos mismos usos y costumbres, de unos mismos privilegios –*privata lex*–, de unos mismos fueros. A estas asambleas, y en nuestro caso concreto a la Junta de Abellaneda, correspondía velar por el mantenimiento de esos derechos consuetudinarios, que eran el cemento que daba consistencia a ese agregado corporativo. Por eso no es de extrañar que una de las actividades principales de la Junta gire en torno a la formulación, interpretación y defensa de ese patrimonio jurídico común. Así, en 1503 veremos a la Junta nombrar varios “diputados” para que, junto con el Corregidor, reformasen los “fueros e cuadernos antiguos” de la Encartación porque en muchas materias habían quedado obsoletos. Este fuero de Las Encartaciones de 1503 era en su contenido muy similar al fuero viejo de Bizkaia. A mediados del siglo XVI volvió a plantearse en la Junta la conveniencia de realizar una nueva reforma. Incluso se llegaron a nombrar diputados para realizarla. Ante la falta de unanimidad entre los concejos no llegó a aprobarse la reforma propuesta. Final-

⁸ Sobre este modelo de representación vid. J.M. Portillo, *op. cit.*, pp. 219-237.

mente la Junta de Abellaneda, reunida el 21 de julio de 1574, optó por asumir el Fuero de Bizkaia de 1526, tras consultar a las diez repúblicas encartadas que unánimemente mostraron su acuerdo. De esta forma, Las Encartaciones debían contribuir con el Señorío a los gastos que la confirmación real generó. Esta cuestión provocó conflictos entre el Señorío y la Encartación, ya que ésta, aunque aceptaba contribuir, exigía que en la confirmación del fuero por el Rey se hiciese mención expresa de Las Encartaciones⁹. En cualquier caso, lo que ahora interesa destacar es el relevante papel de la Junta de Abellaneda en la formulación de esos fueros y costumbres del territorio.

Las Encartaciones consideraban que la autonomía jurisdiccional en primera instancia era un elemento esencial de ese patrimonio jurídico común de las repúblicas encartadas. Por eso, la defensa de esa atribución fue un asunto destacado en la actividad material de la Junta. Una y otra vez durante los siglos XVI, XVII y XVIII veremos a la asamblea de Abellaneda decretar en este sentido, pleiteando contra aquellas autoridades del Señorío que, en su interpretación, vulneraban su derecho.

Un último dato que confirma la función de la Junta como garante del patrimonio jurídico de Las Encartaciones es la ceremonia de juramento que el Corregidor y el Teniente debían realizar en Abellaneda. Cuando era nombrado un nuevo Corregidor y un nuevo Teniente, la Junta recibía de éstos el juramento de guardar “las franquezas y libertades” de la Encartación. La ceremonia del juramento suponía que tanto la comunidad como las autoridades delegadas del Señor, Corregidor y Teniente, se obligaban a respetar el ordenamiento y las particularidades jurídicas de la comarca.

Por otro lado, esas repúblicas compartían una serie de obligaciones comunes respecto a las esferas institucionales externas, principalmente respecto al Rey o Señor, como contrapartida de los derechos concedidos, de esas “franquezas y libertades”. Así, la Junta de Abellaneda se encargaba de gestionar esas obligaciones, como los servicios militares o económicos –los *donativos*– exigidos por el Rey. Para ello gozaba de ciertas atribuciones fiscales, ya que la Junta aprobaba los repartimientos correspondientes para satisfacer esas obligaciones. Sin embargo, en último término eran los pueblos quienes fijaban el modelo contributivo, ya que el

⁹ E. Escarzaga, *Avellaneda y la Junta General de Las Encartaciones* (Bilbao, 1927), pp. 65-78.

repartimiento no era sino un sistema de distribuir entre los municipios la cuota que correspondía al conjunto de la Encartación. La comarca encartada compartía esas obligaciones con el resto del Señorío y por eso la cuestión de los gastos comunes con el Señorío fue una de las cuestiones que enturbió la relación entre ambas instancias¹⁰. Los repartimientos fiscales decretados por la Junta también se empleaban en el mantenimiento de los gastos internos del entramado institucional encartado. Con esos fondos se pagaban los salarios de los oficiales de la Encartación, los gastos generados por los pleitos en defensa del patrimonio jurídico y se mantenían o reformaban los edificios institucionales: la cárcel de Abellaneda, la casa de Juntas y la residencia del Teniente General.

Paralelamente, la Junta de Abellaneda actuaba como elemento de enlace entre las comunidades y las esferas institucionales externas, ya que a través de ella se comunicaban a los pueblos las órdenes reales o las decisiones adoptadas por las instituciones centrales del Señorío. La asamblea encartada, bajo la presidencia del Teniente, procedía al cumplimiento de los mandatos monárquicos, remitidos frecuentemente a través del Corregidor de Bizkaia:

“De costumbre inmemorial, fuero antiguo y contrato celebrado entre una y otra comunidad [Señorío y Encartaciones], compete a los naturales de aquel solar encartado, la posesión y libertad de que en su Junta de Avellaneda, y Teniente general, procedan al cumplimiento de las Reales pragmáticas y Reales órdenes, y en la de que el Corregidor de Vizcaya les haya de comunicar en copia auténtica todas aquellas que le vinieren dirigidas o al dicho Señorío en lo tocante a Las Encartaciones para su cumplimiento”¹¹.

3. LA EVOLUCIÓN DE LAS JUNTAS DE ABELLANEDA

La Junta de Abellaneda conoció durante los siglos modernos una evolución que refleja en buena medida el desarrollo y crisis del cuerpo político encartado y el paralelo proceso de consolidación y fortalecimiento de la estructura política provincial. En el siglo XVI el entramado institucional del Señorío era todavía endeble. En aquella época las instituciones comu-

¹⁰ G. Monreal, *op. cit.*, pp. 256-258.

¹¹ ADV, Villarías, L. 75, nº 1, 1752.

nes eran todavía embrionarias y se imponía el protagonismo de los diversos bloques territoriales vizcaínos. Así, veremos a la Encartación decidir con plena autonomía sobre la aprobación o reforma de su particular fuero, en 1503. La participación de Las Encartaciones en la Junta de Gernika era entonces escasa, ya que sólo eran convocadas para tratar de los asuntos que le afectaban. Ni siquiera participaban en la elección del Gobierno Universal del Señorío¹². En suma, en este momento inicial Las Encartaciones disponían de una estructura política propia diferenciada del Señorío, dotada de su propio fuero, de su particular junta de gobierno de Abellaneda, y de su autoridad jurisdiccional autónoma.

Durante el siglo XVI la frecuencia de las reuniones es baja, situándose en torno a dos o tres anuales. En esa época la actividad material de la Junta se reduce a materias como el recibimiento y juramento del Corregidor, el nombramiento de los cargos delegados (síndico, escribano, contadores), la aprobación de los repartimientos para atender a las demandas externas y a los gastos internos, la toma de cuentas al síndico, la formulación de peticiones al Teniente o la defensa del patrimonio jurídico común.

En el siglo XVII se abre una nueva etapa en la historia institucional de Bizkaia y, también, en las relaciones entre el Señorío y Las Encartaciones. En esa centuria se dieron los primeros pasos efectivos para superar las diferencias que enfrentaban a los bloques constitutivos del Señorío y se produjeron importantes avances hacia una integración más efectiva de las diferentes corporaciones vizcaínas en un entramado provincial común (la Concordia de 1630 entre villas y Tierra Llana y la incorporación de la Merindad de Durango). Sin embargo las Juntas de Abellaneda rechazaron en repetidas ocasiones en los años 1628, 1635, 1639 y 1645 la unión al Señorío. La negativa a la incorporación se basaba en que la unión podía suponer mayores contribuciones para los concejos, en la defensa de la autonomía local que podía ser cuestionada por la intervención del gobierno del Señorío y en las dificultades para acceder a ese gobierno. Y es que uno de los factores que contribuye a explicar las diversas reacciones de las corporaciones vizcaínas ante el proceso de integración en el Señorío es el interés o resistencia de las élites locales a integrarse activamente en un espacio político más amplio, en este caso, el *cuero de provincia*. Lógicamente,

¹² G. Monreal., *op. cit.*, pp. 329-330.

este factor está en estrecha relación con la capacidad de gobernar esos instrumentos de poder provincial. Algunas élites sociales, como las encartadas, vinculadas endogámicamente por relaciones familiares, controlaban con facilidad el entramado político de su comarca –alcaldías de los concejos, Juntas de Abellaneda, el cargo de Síndico General, ejercían con frecuencia el cargo de Teniente sustituto cuando el titular se ausentaba temporalmente– y disponían, además, de significativos contactos en la Corte, lo que les impulsaba a prescindir de la intermediación del Señorío¹³. Su posición para controlar los resortes del poder provincial era, por el contrario, mucho más débil, tanto por razones de alejamiento geográfico, como por el propio sistema de representación de las Juntas del Señorío.

A pesar del fracaso de la unión colectiva, los concejos orientales de la Encartación –Gordejuela, Zalla, Galdames, Tres Concejos y Güeñes– decidieron incorporarse individualmente al entramado provincial. Interesa destacar que estos pueblos conservaron su gobierno particular, la jurisdicción del Teniente y la pertenencia al cuerpo político de Las Encartaciones y a las Juntas de Abellaneda. Es decir, estas repúblicas mantenían una doble vinculación: por un lado participaban en el entramado institucional del Señorío en similares condiciones que villas y anteiglesias; por otro, mantenían su dependencia con respecto a las autoridades gubernativas y jurisdiccionales de la Encartación. En cualquier caso, esta escisión entre *repúblicas unidas* –Gordexola, Güeñes, Zalla, Galdames y Tres Concejos– y *repúblicas no unidas* –Carranza, Sopuerta, Cuatro Concejos, Trucíos y Arcetales– debilitó al cuerpo político de la Encartación ya que generó divisiones entre ambos bloques.

Durante el siglo XVIII se fue incrementando la intervención de las instituciones centrales del Señorío y del Corregidor en los ámbitos locales de toda Bizkaia. Las Juntas de Gernika y la Diputación del Señorío fueron adquiriendo paulatinamente una posición directiva sobre las diferentes corporaciones que constituían el *Cuerpo de Provincia*. Y es que en el transcurso del *setecientos* se fue gestando un nuevo equilibrio entre los diferentes poderes actuantes en el Señorío, de forma que las Juntas de Gernika y la Diputación fueron adquiriendo una posición preeminente sobre otros poderes y jurisdicciones que concurrían en el entramado político foral. Sin

¹³ L. R. Lalinde, *op. cit.*, p. 121.

embargo, frente a este proceso de consolidación del poder provincial se plantearon también importantes resistencias¹⁴. La más tenaz de todas ellas fue la que protagonizaron Las Encartaciones, que rechazaron la preeminencia de las instituciones centrales del Señorío y defendieron vehementemente la autonomía de sus instituciones privativas y de la Junta de Abellaneda:

“Los actos gubernativos del Señorío solamente se entienden y han entendido para con las anteiglesias, villas y ciudad de dicho Señorío y no para con estas Muy Nobles y Muy Leales Encartaciones que siempre se han gobernado y providenciado por esta su Junta General de Avellaneda y sus justicias y los regimientos de sus repúblicas como comunidad separada con su gobierno y territorio distinto del dicho Señorío e igualmente principal”¹⁵.

En base a estos planteamientos durante el siglo XVIII, aumentó considerablemente la actividad de la asamblea de Abellaneda. Las reuniones se hicieron más frecuentes. Y la Junta intervino más activamente en materias gubernativas que antes eran reguladas por la costumbre o quedaban al arbitrio de las corporaciones locales. Cuestiones como la explotación del mineral de hierro de las veneras de Somorrostro, la regularización del tráfico comercial de algunos productos, la infraestructura caminera, la fijación de pesos y medidas, etc. son objeto de los decretos de Abellaneda durante el siglo XVIII. En aquella centuria, y en los momentos de mayor conflictividad con las instituciones del Señorío, la Junta conoció una cierta expansión de sus funciones gubernativas. La propia asamblea de Abellaneda afirmaba en 1734 que una de sus atribuciones era “providenciar cuanto importa al universal gobierno de estas Muy Nobles Encartaciones y sus repúblicas”¹⁶. La defensa de las atribuciones gubernativas de la Junta se hacía frente a las aspiraciones de las instituciones centrales del Señorío –Juntas de Gernika y Diputación– de intervenir más activamente en la comarca. Por eso en algunas décadas del siglo XVIII la Junta de Abellaneda fue adquiriendo una nueva función como filtro por el que se tamizaban algunas decisiones del Señorío, consideradas inconvenientes desde las comunidades encartadas. De esta forma, algunas órdenes dadas a los pueblos

¹⁴ F. Martínez Rueda, *Los poderes locales en Vizcaya: del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal* (Bilbao, 1994), pp. 115-164.

¹⁵ ADV, Avellaneda, L. 19, fol. 3.

¹⁶ ADV, Avellaneda, L. 19, fol. 16-17.

de Las Encartaciones por las Juntas de Gernika o por la Diputación eran remitidas a la Junta de Abellaneda para que ésta las aprobase o rechazase¹⁷.

En este contexto, los conflictos jurisdiccionales entre Las Encartaciones y el Señorío eran inevitables y los pleitos no dejaron de sucederse entre 1720 y 1770. Lo que estaba en juego era la superioridad de las instituciones del Señorío sobre las autoridades gubernativas y jurisdiccionales de Las Encartaciones. El punto central de la discusión residía en el diferente significado que cada *cuerpo político* pretendía dar a la jurisdicción ordinaria en primera instancia. Las Encartaciones defendían una amplia concepción de la primera instancia, que no se reducía a lo contencioso, sino que incluía también lo gubernativo. Identificaban la primera instancia con la jurisdicción ordinaria y ésta con una total autonomía judicial y política¹⁸. Bien diferente era el discurso del Señorío, que pretendía reducir la autonomía jurisdiccional encartada a los asuntos contenciosos. Según este planteamiento, la jurisdicción en los asuntos gubernativos correspondía a las Juntas de Gernika y al Gobierno Universal del Señorío, que conseguirían así una posición directiva sobre las instancias jurisdiccionales y gubernativas de la Encartación. A esta jurisdicción gubernativa controlada por el poder provincial debían estar sometidos todos los individuos y jueces sin excepción. Pretendía el Señorío, en suma, que los pueblos de Las Encartaciones y las Juntas de Abellaneda se sometieran a las Juntas de Gernika, Regimiento General y Diputación en todo lo gubernativo y económico.

4. CRISIS Y DESAPARICIÓN DE LAS JUNTAS DE ABELLANEDA

A partir del último tercio del siglo XVIII se produjeron en Bizkaia importantes cambios tanto en el orden social como en el institucional que contribuyeron a transformar el tradicional sistema de poder provincial y las relaciones entre el Señorío y las Encartaciones. En torno a 1770 una sentencia judicial evidenciaba la derrota de Las Encartaciones en su pugna con

¹⁷ AMGo, C. 74, leg. 1, fol. 130-131; leg. 1, fol. 213-214; C. 75, leg. 1, fol. 51.

¹⁸ *Por las M. N y M. L. Encartaciones en el pleito que por grado de suplicacion siguen con el M. N. y M. L. Señorío de Vizcaya sobre diversos derechos superioridad y preeminencia*, Biblioteca de la Diputación de Bizkaia, s/a, s/l, fol. 2.

el Señorío ya que se reconocía la superioridad del poder provincial y del Corregidor sobre las autoridades de Las Encartaciones en algunas materias como la jurisdicción de hidalguías o la concesión del *uso o pase*. Fracasaban así los intentos de consolidar una estructura política encartada autónoma y separada del *Cuerpo de Provincia*. Por otro lado, en los últimos años de la centuria las relaciones entre la Monarquía y las provincias forales se deterioraron. Una vez concluida la guerra de la Convención, desde la Corte se diseñó un ataque contra el sistema foral, dirigido por el valido Godoy. El nuevo panorama contribuyó a que en el Señorío se acentuara la necesidad de unas sólidas instituciones integradoras, capaces de defender la foralidad y hacer frente a las nuevas dificultades. En cierta manera, las tensiones políticas de las postrimerías del siglo XVIII favorecieron una recomposición de poderes en el Señorío, de forma que Juntas y Diputación pudieron adquirir definitivamente una posición directiva sobre otras corporaciones, como Las Encartaciones, que hasta entonces habían mostrado una tenaz resistencia¹⁹.

En paralelo a las nuevas circunstancias institucionales hemos de observar las profundas alteraciones sociales que se produjeron desde las últimas décadas del siglo XVIII. La crisis agraria que conoció el país en aquella época generó un creciente malestar social y un incremento de la conflictividad. El estallido de la guerra de la Convención en 1793 contribuyó significativamente a aumentar las dificultades. Las consecuencias de todo ello fueron extraordinarias y alteraron la vida de las comunidades: incremento de la criminalidad, desamortización de comunales, desorbitada presión fiscal, alarmante endeudamiento de las haciendas locales, etc. En esa coyuntura de crisis agraria y creciente malestar social los notables locales se enfrentaban a nuevas dificultades para imponer su hegemonía. Por eso los Concejos abiertos, en los que se manifestaban las tensiones sociales, empezaron a ser cuestionados. Las élites de poder optaron entonces por potenciar paulatinamente durante la primera mitad del siglo XIX un nuevo modelo de autoridad externo a las comunidades y centralizado en la Diputación del Señorío²⁰. En ese contexto se produjo la incorporación de los concejos al Señorío y la muerte del *cuerpo político de Las Encartaciones*.

¹⁹ B. Clavero., *op. cit.*, pp. 58-62.

²⁰ F. Martínez Rueda, *op. cit.*, pp. 235-256.

Veamos, pues, cómo fueron integrándose las corporaciones locales encartadas en el *Cuerpo de Provincia*²¹.

El proceso de integración de Las Encartaciones en el Señorío comenzó en 1799. El 30 de junio de aquel año los municipios de Gordexola, Carranza, Tres Concejos (Santurtzi, Sestao y Valle de Trápaga) y Cuatro Concejos (Muskiz, Zierbena, Abanto de Yuso y Abanto de Suso) pidieron al Señorío la “omnímoda y perpetua unión a su gobierno, con separación definitiva de la Junta de Las Encartaciones”. Afirmaban estas repúblicas que pretendían zanjar definitivamente los conflictos entre ambas entidades. La Junta de Merindades de agosto de aquel año aprobó la petición de incorporación. Así, el 16 de agosto de 1799 se firmaron las escrituras de unión de estos municipios al Señorío, que fueron confirmadas por real orden de 24 de septiembre de 1799. Interesa considerar el contenido de estos primeros acuerdos, ya que las posteriores incorporaciones siguieron la misma pauta.

Las condiciones fijadas en estas escrituras de unión muestran bien a las claras el sometimiento al poder provincial que finalmente aceptaban los valles de Gordexola, Carranza, y Somorrostro. El primer artículo señalaba que los alcaldes locales conservarían su autonomía jurisdiccional en primera instancia. Como vimos, éste había sido el punto central de los conflictos entre Señorío y Encartaciones por el diferente significado que cada cuerpo político daba a esta atribución. Mientras Las Encartaciones identificaban la autonomía jurisdiccional con una plena autonomía política, las autoridades provinciales afirmaban que la primera instancia se debía limitar a lo contencioso, ya que la jurisdicción gubernativa correspondía a las Juntas de Gernika y a la Diputación. Aunque el primer capítulo del acuerdo parecía reconocer la tradicional autonomía jurisdiccional encartada, los artículos posteriores limitaban el contenido de la primera instancia a lo contencioso, tal como venía pretendiendo el Señorío desde hacía tiempo. De esta forma quedaba a salvo la superior jurisdicción gubernativa provincial. Así, en materia de filiaciones o hidalguías, pase o “uso a Despachos y órdenes que vienen de fuera”, fiscalidad, “y otras cosas en que procede la

²¹ La información documental al respecto en AGSV, Encartaciones, Reg. 1, leg. 11, nº 6. ADV, Libros históricos, nº 31. E. Escarzaga, *op. cit.*, p. 121. Sobre el significado y las condiciones de unión de los concejos al Señorío seguimos los planteamientos de J. M. Portillo., *op. cit.*, pp.283-292.

Diputación”, los concejos se igualaban a las anteiglesias de la Tierra Llana. Lo mismo se declaraba sobre las providencias del Señorío adoptadas en sus Juntas, Regimiento y Diputación:

“Las providencias generales que diere el Señorío en su Junta general o de Merindades, Regimiento o Diputación serán extensivas los referidos Concejos y Valles como a las demás anteiglesias y pueblos del Infanzonado”.

El acuerdo de incorporación hacía especial mención a la regulación de las minas de hierro situadas en el valle de Somorrostro. El control del mineral había generado conflictos jurisdiccionales entre los concejos de Somorrostro, Las Encartaciones y el Señorío durante los siglos XVII y XVIII. Por un lado, los Tres y Cuatro Concejos habían defendido la autonomía local y su capacidad para regular un patrimonio que consideraban concejil. Por eso habían realizado varias ordenanzas que regulaban la explotación de las venas de hierro. Por su parte, tanto las Juntas de Abellaneda como las instituciones centrales del Señorío también defendían su capacidad para controlar esta materia²². La solución que este asunto recibió en el acuerdo de incorporación da buena cuenta de la preeminencia que conseguía el Señorío sobre las otras corporaciones que tradicionalmente habían pugnado por el control del mineral. Así, el capítulo cuarto del acuerdo prohibía a los Tres y Cuatro Concejos formar reglas y ordenanzas al respecto y afirmaba que el asunto era competencia exclusiva de las Juntas Generales:

“El Señorío en su Junta general o de Merindades ha de dar las providencias generales y ha de establecer las reglas y ordenanzas que estime convenientes sobre los minerales de las Venas (...). Bien entendido que ni los tres y cuatro Concejos, ni otro pueblo alguno podrá formar las citadas reglas, ordenanzas, y providencias generales”.

En definitiva, las escrituras de unión afirmaban con rotundidad la preeminencia del gobierno provincial sobre las autoridades locales. Incluso se reconocía a la Diputación “autoridad para obligarles y compelerles” al cumplimiento de las providencias generales “por los medios que estime conducentes”. El acuerdo de incorporación también establecía que los pueblos de Carranza, Gordexola, Tres y Cuatro Concejos asistirían a las Juntas de Gernika con un voto cada uno, que tendrían derecho a acceder a los

²² J. Agirreazkuenaga, *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un Estado emergente* (Bilbao, 1987), pp. 71-73.

cargos del Gobierno Universal del Señorío y que contribuirían a los gastos comunes en similares condiciones que las anteiglesias y villas vizcaínas. Se trataba, por tanto, de una plena incorporación, que suponía el abandono por parte de estos pueblos de la estructura política encartada.

Así pues, para 1799 el primer paso para dismantelar el cuerpo político de Las Encartaciones ya había sido dado. Con la separación de esas cuatro repúblicas del entramado institucional encartado y con su plena incorporación al Señorío la Encartación quedaba fracturada. A partir de ese momento las autoridades del Señorío pretendían que el resto de los concejos fuesen aceptando las mismas condiciones de incorporación que los valles de Gordexola, Carranza y Somorrostro habían suscrito. Así, en febrero de 1800 las repúblicas de Güeñes y Trucíos solicitaron formalmente su “absoluta reunión” al Señorío en los mismos términos que los municipios incorporados el año anterior. En su petición dejaban bien claro que tal incorporación suponía la “absoluta segregación e independencia de los pueblos que ahora componen dichas Nobles Encartaciones”.

Ya sólo restaba la plena incorporación de los concejos de Galdames, Zalla, Arcentales y Sopena a la estructura política provincial para acabar con el entramado institucional encartado. Para conseguirlo el 15 de septiembre de 1800 algunos naturales de esas repúblicas, sin la aprobación de las instituciones municipales, solicitaron al Rey la incorporación al Señorío. Incluso llegaron a obtener una real orden el 15 de octubre de 1800 que decretaba la unión de estos concejos al cuerpo de provincia y declaraba la muerte del cuerpo político de Las Encartaciones:

“Quedan reunidos e incorporados al Cuerpo General del Señorío los concejos de Galdames, Sopena, Zalla y valle de Arcentales a la manera que lo estaban los tres y cuatro concejos del valle de Somorrostro, los de Güeñes y los valles de Carranza, Gordejuela y Trucíos y disuelta la consiguiente unión particular que entre ellos existía”.

Al amparo de esa real orden las autoridades provinciales y el Corregidor se apresuraron a proceder al dismantelamiento del entramado político de Las Encartaciones. El Corregidor prohibió la reunión de los concejos en Abellaneda y decretó que los apoderados de los concejos sólo se reunieran en las Juntas Generales del Señorío. Al mismo tiempo suprimió el empleo de síndico general que todavía entonces ejercía José de Villa Urrutia y le ordenó a éste que se abstuviera de titularse síndico procurador general de Las Encartaciones bajo la amenaza de 500 ducados de multa.

Sin embargo, las autoridades e instituciones locales de Galdames, So-
puerta, Arcentales y Zalla reaccionaron y se opusieron a la integración.
Afirmaban que la solicitud de incorporación no había sido solicitada por
los concejos, sino por algunos naturales residentes en la Corte y vincula-
dos a los intereses del Señorío. Incluso acudieron estos concejos al Conse-
jo de Castilla para evitar su definitiva incorporación al Señorío y la desa-
parición del cuerpo político de Las Encartaciones. Ante esa institución
presentaron sus argumentos contrarios a la unión. Sostenían que la incor-
poración iba a suponer un incremento de la carga fiscal para los vecinos por
los nuevos impuestos de radio provincial que tendrían que pagar. Pero, so-
bre todo, eran conscientes de la pérdida de su tradicional ordenamiento po-
lítico y autonomía local que suponía la unión al Señorío:

“Finalmente por la referida reunión pierden los suplicantes el bien
inestimable de su independencia y jurisdicción peculiar con el cual no pue-
den ponerse en paralelo los intereses pecuniarios ni ningunas otras consi-
deraciones: quedan suprimidas las facultades de sus jueces y gobernantes,
aniquilada su existencia política y todos los cuerpos e individuos de Las
Encartaciones sugetos al despotismo y prepotencia del Señorío, y obliga-
dos a luchar continuamente con un coloso cuyas fuerzas superiores han de
inutilizar los esfuerzos y sofocar los justos clamores del cuerpo más débil
que se les reuna”.

Por su parte el Señorío hacía ver a la Corona que el mantenimiento de
la autonomía del cuerpo político encartado era un obstáculo para atender
las demandas fiscales y militares de la Monarquía. Sostenían las autorida-
des provinciales que una vez realizada la unión de algunos concejos, no po-
drían Las Encartaciones hacer frente a la sexta parte de los gastos comunes
del Señorío que le correspondía. Planteaban, en suma, que el mejor siste-
ma para atender al “Real Servicio” era la existencia de un sólido poder pro-
vincial que superase las diferencias entre las corporaciones vizcaínas. In-
cluso el Corregidor del Señorío recomendaba la desaparición del
entramado político encartado, argumentando que en Bizkaia convenía al
interés monárquico fortalecer y concentrar la autoridad, suprimiendo para
ello algunos privilegios locales:

“Y si donde no sufre oposición [la autoridad] conviene tal vez divi-
dirla entre muchos para que no tanto pese sobre los vasallos, en un país
como este, donde tanta resistencia se le opone, es por el contrario de suma
importancia fortalecerla reuniéndola y concentrándola todo lo posible...”

Así es como aquel Teniente –el de Las Encartaciones– lejos de facilitar dificultaba el cumplimiento de la soberana voluntad de V.M. y como Las Encartaciones quería ser un país privilegiado dentro de otro que ya lo es tanto como Vizcaya”²³.

Planteada la cuestión en estos términos, el Consejo de Castilla acabó por considerar que la unión de Las Encartaciones al Señorío convenía al “bien público de la Monarquía”. En consecuencia, el 18 de diciembre de 1806 se emitía una resolución real que ordenaba la incorporación de los diez concejos y valles de Las Encartaciones al Señorío. De esta forma, en el momento en que se iniciaba la crisis terminal del absolutismo el entramado político provincial se consolidaba y fortalecía, superando la tenaz resistencia que el cuerpo político de Las Encartaciones había protagonizado durante el siglo XVIII. Como señalaba Domingo Fernández de Campomanes, el Señorío adquiriría ahora mayor poder para defender la foralidad, puesto que conseguía “una sexta parte más de fuerza”²⁴. Pero al mismo tiempo, la incorporación de Las Encartaciones al Señorío suponía la definitiva muerte del cuerpo político encartado. Quedaban suprimidas, de esta forma, las instituciones privativas de la comarca. Era abolida su particular autoridad jurisdiccional –el Teniente o Alcalde Mayor de Las Encartaciones. También desaparecía el empleo de síndico procurador general, esto es, el principal oficial electivo de la Encartación. Y la máxima institución gubernativa de la comarca, la Junta de Abellaneda, era eliminada.

²³ Tomamos la cita de J.M. Portillo, *op. cit.*, p. 287.

²⁴ J.M. Portillo, *op. cit.*, p. 290.

JUNTAS Y DIPUTACIONES DE BIZKAIA: UN MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS (HASTA 1631)

Javier Enríquez Fernández
Enriqueta Sesmero Cutanda

En los últimos años ha reverdecido entre los historiadores vascos el interés por la historia de las instituciones. Tal fenómeno nada tiene que ver con las aportaciones de autores decimonónicos como Fidel de Sagarmínaga o Estanislao Jaime de Labayru, y poco les debe. Condicionada por la supresión del «régimen foral», que tan bien amparara la pujanza de las élites vizcaínas durante el reinado de Isabel II, la historiografía foralista de la segunda mitad del siglo XIX dirigió sus miras a la centuria anterior, que consideraba modelo clásico, y se advierte ese sesgo publicístico en buena parte de sus excursus hacia el pasado.

Tras la aislada obra de Gregorio Monreal Cía, las más modernas aportaciones¹ han intentado suplir el relativo vacío historiográfico, pero aún se

¹ Martínez Rueda, Fernando: *Los poderes locales en Vizcaya. Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal (1700-1853)*, Bilbao: I.V.A.P.-Universidad del País Vasco, 1994 (centrado en las municipalidades); Pérez Núñez, Javier: *La Diputación Foral de Vizcaya: el régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996 (con un análisis primordialmente funcional); Portillo Valdés, José María: *Monarquía y gobierno provincial. Poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 (centrada en la autopercepción discursiva)

echa de menos una visión global de las instituciones históricas de nuestro territorio. El hecho de que haya habido una fuerte tendencia a unificarlas, sobrevalorando unas y minimizando otras, ha fomentado una generalización simplista de su naturaleza, reduccionista de su evolución y estructura y, lo que es peor, a veces sectarista en cuanto a su tratamiento. Y la limitada extensión de Bizkaia era –y en gran medida sigue siendo– una realidad muy variada en lo geográfico, jurídico e institucional.

Ante ese panorama, nuestro objetivo es modesto: apuntar ideas e interrogantes, expresando algunas de las reflexiones que nos han surgido en el curso de una larga investigación en archivos y fondos bibliográficos. Pretendemos establecer unas pautas sobre las cuales se pueda dar una periodicidad al desarrollo histórico del modelo institucional vizcaíno, desde la Baja Edad Media a las postrimerías de la Modernidad pero haciendo hincapié en las menos atendidas cronologías bajas, esperando sea útil a investigaciones futuras.

Nadie hoy se atrevería a adjudicar a las Juntas unos orígenes anteriores al siglo XIII, o a lo sumo XII si aceptamos una fundación temprana. Su nacimiento en cualquiera de las dos centurias señaladas, sobre todo en la última, tiene su parangón en el lógico desarrollo de instituciones de características semejantes a las suyas, tales las Juntas Generales del reino de Galicia o la Generalitat catalana. Cuestiones diferentes son el porqué de su origen, cuáles fueron los fenómenos que dieron lugar a que las distintas comunidades locales de un territorio se reuniesen, para qué, y de qué modo lo realizaron. Aunque la falta de documentos impide dar respuestas precisas, podemos acercarnos a ellas a través de modelos similares.

Sabemos que, a lo largo de Europa Occidental, el siglo XIII fue una centuria de expansión en todos los sentidos: demográfico, económico, urbano, cultural. No hay ninguna razón para pensar que en el País Vasco, y en Bizkaia en particular, este crecimiento generalizado no se diese; al contrario, hitos como la fundación de villas –a que nos referiremos más adelante–

y las prácticas jurisdiccionales internas y externas); Rubio Pobes, Coro: *El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996 (sobre las transformaciones y pervivencias generadas por el tránsito de régimen político estatal). Monreal Cía, Gregorio: *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación Foral de Vizcaya, 1974.

insertan a nuestro territorio en esa corriente general. Partiendo de esa premisa, para el mundo de la administración pública lo primero que hay que tener en cuenta es un fenómeno que implicó de forma global a todo el reino castellano y que se sitúa en los orígenes de otras asambleas peninsulares: el surgimiento de la Hermandad Vieja. Esta agrupación de municipios fue impulsada por la monarquía con el objeto de reforzar su poder mediante el fortalecimiento del mundo urbano, motor de importantes transformaciones generadoras de riqueza para las cuales pretendían las élites urbanas un correlato de liberación política con respecto a las ataduras feudales. El fin de dicha institución era triple: controlar mejor las entidades locales, asegurarse unas rentas monetarias continuas, y dejar de depender de la nobleza para la formación de los ejércitos reales en unos momentos en que aquélla se atrevía a disputar el poder real. Impuesta desde arriba, la Hermandad encontró pronto y amplio eco social en el campesinado, hartos de los desmanes y exigencias nobiliarias, y en una emergente burguesía necesitada de paz y caminos seguros para sus transacciones comerciales.

Aun cuando la pertenencia de nuestro territorio a la citada Hermandad es indiscutible, hay que calibrar la situación interna del Señorío para comprender el proceso. Las lacónicas fuentes del periodo permiten vislumbrar una Bizkaia más dinámica de lo que hasta ahora habíamos supuesto. Los López de Haro, que poseían el área en pleno dominio feudal bajo la figura de condado, debieron de tener una fuerte oposición interna, protagonizada por familias linajudas que jugaban para con ellos el mismo papel que la nobleza con respecto al monarca. Quizá lo que mejor revele este enfrentamiento –soterrado por lo demás– sea el surgimiento de las villas como ámbitos jurídicos distintos y privilegiados. Fueron propulsadas por los señores para potenciar el desarrollo económico del territorio y ordenar la gestión de sus recursos, y para menguar la influencia de los mencionados grupos nobiliarios. El rol de la corona en las dotaciones de villazgos fue inhibitorio hasta que los López de Haro entraron a formar parte de la parentela real, ya a finales del XIII, momento en que el Señorío aparece como un punto clave en las relaciones con Europa. Entonces sí, su apoyo fue incondicional... e interesado.

Por lo demás, la estructura urbana no era pobre. Existían sólo seis villas: Bermeo, única plenamente vizcaína; Valmaseda y Lanestosa, en el peculiar ámbito de las Encartaciones, como etapa del camino del norte de Castilla a la mar por Castro-Urdiales; Orduña, apenas integrada en el Se-

ñorío por su excentricidad; y Ochandiano, también en la periferia, en el ambiguo mundo jurisdiccional del Duranguesado. No obstante, se contabilizan al menos tantas pueblas como futuras urbes: Bilbao, Plencia, Durango, Ermua, Portugalete, Lequeitio, Ondárroa... todas las que integraron el primer momento fundacional. Es más, sabemos de intentos fracasados de dotación de cartas-puebla; Plencia y Bilbao son los ejemplos mejor conocidos, no los únicos. Su comportamiento parece similar al de las villas ya aforadas, dadas sus características de toda índole.

Amén de esto, el auge económico de la centuria había dado alas al viejo camino costero –terrestre y marítimo– incentivando viajes, multiplicando intercambios mercantiles y posibilitando el asentamiento de gentes foráneas, sobre todo de origen francés, que se ubicaron en los incipientes núcleos urbanos, activándolos. Y si no, ¿por qué se dotó a las nuevas villas con el fuero de Logroño en vez de recurrir a cualquier otro cercano? ¿A qué responde la existencia de las «calles de Francos» de Bilbao (hoy Artecalle) y Orduña?

Bizkaia, por tanto, se vio inmersa en los mismos procesos sociales y económicos que Castilla; pero la adscripción vizcaína a la Hermandad no vendría avalada por el conde sino por la nobleza local, que veía en ella un medio de oponerse a aquél y de ganarse los apoyos de la corona. Esta unión a la Hermandad (rural pero también urbana, no lo olvidemos) propició la existencia de una Junta local de municipios y la creación o el auge, no lo sabemos, de una serie de instituciones judiciales de tipo pedáneo: las alcaldías de fuero, copadas desde antiguo por familias notables.

De forma independiente hemos de ponderar otros condicionantes endógenos. La aparición de las villas constituyó una realidad que trascendía la erección de un recinto murado. Significaba la reordenación de un extenso espacio territorial, una adecuación funcional y jurisdiccional para su aprovechamiento en exclusiva. Naturalmente, esto rompió la unidad jurisprudencial de la Tierra Llana y eliminó de un plumazo las condiciones preexistentes de gestión de los recursos agrícolas, forestales y ganaderos. Cabe entonces plantearse una cuestión: ¿cómo fue recibido el nacimiento de las urbes por las comunidades rurales? ¿Lo aceptaron sin resistencia, o hubo algún tipo de oposición? Y si la hubo, ¿cómo se canalizó?

De hecho, en la Tierra Llana existían desde antiguo organizaciones supralocales: las Merindades. Basadas en la junta de los pueblos que las componían, disponían de unos “funcionarios” que las representaban: los ya ci-

tados alcaldes de fuero, y los prestameros y merinos propios de cada una de ellas. La integración de Bizkaia en la Hermandad General del reino se hizo, sin embargo, a nivel general, de tal modo que sus poderhabientes quedaron insertos de pleno en ella. A nivel territorial, la reunión de las distintas Merindades para tratar los temas propuestos por la Hermandad dio lugar a la aparición de las Juntas Generales, que en inicio no serían sino la suma de las entidades administrativas locales, presididas y controladas por la nobleza de *parientes mayores* a través de las alcaldías de Fuero.

Los datos que nos han llegado sobre las Juntas más antiguas, las correspondientes a los siglos XIII-XV, nos hablan sobre todo de su labor judicial. Empero, es perceptible su creciente influencia en los destinos del Señorío en perjuicio de los condes, casi siempre alejados de Bizkaia. En el ámbito político, la dinámica creada ente el señor y las Juntas dio a éstas un papel semejante al de las Cortes castellanas con respecto a la corona: aceptar o denegar pedidos, matizar intervenciones, proponer agravios, negociar transacciones. El debilitamiento de la familia Haro, desangrada por luchas intestinas, y el creciente intervencionismo del rey terminó por auparlas a un puesto de representatividad exclusiva del Señorío ante el monarca, llegando incluso a imponer a los condes un primer pacto foral: lo que hoy conocemos como el Fuero Viejo, que en realidad es la aceptación, por los Señores, de la plena integración de Bizkaia en la Hermandad Vieja.

El éxito de la Junta quedó asegurado cuando Juan I, en su juramento como nuevo señor (1371), aceptó la misión que la asamblea se había acordado y, lo que es más importante, cuando su sucesor Enrique III imbricó su funcionamiento dentro del organigrama estatal castellano, al poner a su frente (en torno a 1385-1390) a su representante superior en el Señorío: el corregidor.

Esta situación, no exenta de roces y contradicciones pero estable, varió con los Reyes Católicos, conscientes del excesivo poder que la nobleza banderiza había acaparado y de lo que ello suponía en sus planes para imponer un estado absoluto. Todos los procesos que se abrieron entonces fueron debidos tanto a su intervencionismo, o el de sus delegados en el Señorío, como a las respuestas que las clases dirigentes vizcaínas dieron a las nuevas exigencias que se les planteaban. Como la de otras instituciones, la cristalización de las Juntas corresponde a este período, que podemos considerar clave para nuestra historia.

Dividimos la política de Isabel y Fernando con respecto a Bizkaia en dos fases: antes y después de 1483, fecha en que la reina se desplazó en persona hasta ella con el pretexto de jurar los fueros (lo que ya había hecho en repetidas ocasiones), pero con la intención subyacente de comprobar sobre el terreno lo que sucedía en un territorio que, como se había demostrado en la guerra de sucesión que la entronizara, constituía la retaguardia de la frontera con Francia y Navarra, un productor esencial de armamento y un redistribuidor de todo tipo de mercancías a probable moderado costo, favorecido por el complemento de exportaciones locales y fletes de retorno. La primera etapa estuvo caracterizada por una continuidad en las directrices marcadas por Juan II y Enrique IV: potenciación de la Hermandad y control del mundo urbano como fuente de ingresos fiscales y base de ejércitos reales. El objetivo del complejo entramado político que se abre con la segunda etapa es básicamente el mismo –impulso y control de las villas– con la salvedad de que la Hermandad, para el caso vizcaíno, se ve como un elemento disruptivo.

Los monarcas enviaron a uno de sus mejores y más experimentados funcionarios, el licenciado Garci López de Chinchilla, para romper el eje villas y ciudad-Tierra Llana. Lo consiguió a través de sus famosos y múltiples capitulados, aislando e imponiendo fuertes controles sobre las urbes. A raíz de ellos la Junta se escindió en dos asambleas, una por cada grupo de localidades citado. Esta dicotomía pervivió hasta entrado el siglo XVII, para confusión y calvario de ciertos historiadores que no han sabido diferenciarlas.

Conocemos bien la evolución que estaba teniendo lugar en el mundo urbano, que nos ha legado suficientes fuentes documentales para finales del XV. No sucede así con el rural, si bien consta, grosso modo, lo que sucedió con su Junta. Los nobles, lejos de permanecer pasivos, reaccionaron de una manera inteligente y rápida, ofreciendo a los monarcas lo que querían. En un plazo relativamente corto (1498-1500) remodelaron la estructura de la asamblea, incidiendo en especial en sus elementos rectores. De-secharon las alcaldías de Fuero en favor de otros funcionarios de la Hermandad, los alcaldes de Hermandad, menos sospechosos a los ojos de los reyes; tomarían el nombre de diputados. Junto a ellos, consiguieron de la Monarquía la creación de doce regidurías, oficializada el 18 de febrero de 1500: estamos ante la creación de la Diputación. Con ello apostaban al caballo ganador, tomando un modelo administrativo ya consagrado, el ur-

bano: dos alcaldes (los diputados), una docena de regidores, dos síndicos procuradores, dos tesoreros y dos letrados; en suma, los mismos oficiales que encontramos en Bilbao, Durango, Bermeo, etc. La corona no dudó en aceptar la propuesta, que satisfacía sus exigencias e instauraba al corregidor como figura señera del nuevo organigrama. En ningún momento estuvo dispuesta a permitir que ni las villas ni su Junta adquiriesen plena autonomía, a pesar de que lo solicitaron con insistencia, sobre todo a partir de la creación de la Diputación.

Carlos I poseía una concepción del Estado menos moderna que sus abuelos, por lo que el cambio dinástico, sobre todo con el precedente de la revuelta de las Comunidades, impulsó un proceso destinado a la pronta consolidación del sistema. Iniciado el conflicto, Bizkaia no tardó en situarse del lado del Emperador. Era lógico. Las clases dirigentes urbanas no deseaban que nadie interfiriese en el succulento tráfico marítimo con el Norte de Europa; los nobles locales se aprestaron pronto a ayudar a su aliado natural, el rey. En este contexto, la Junta de la Tierra Llana se adelantó a la de las Villas y tuvo la iniciativa de preparar la represión, no tanto en su territorio, donde las Comunidades tuvieron escaso eco, como en la vecina Álava, donde el conde de Salvatierra se había puesto a la cabeza de los sublevados. La victoria en el campo de batalla y la necesidad de Carlos de un territorio disponible por lo naval, lo mercantil y la excelente manufactura armamentística que albergaba hicieron posible que el bando nobiliario, a través de la Junta de la Tierra Llana, arrancase al Emperador un tratado político. Es lo que en la actualidad conocemos por el nombre genérico de *Fuero de Bizkaia*.

A pesar de la numerosa literatura que se ha centrado en el Fuero Nuevo, en la práctica desconocemos como se gestó, quiénes fueron sus artífices y cuál es su significado real. Sorprendentemente, tampoco se han tenido en cuenta otros factores muy importantes. Ejemplo de ello es la visión, que pervive, de una Bizkaia uniforal y uniforme, como si otras entidades administrativas y jurídicas no hubieran coexistido al mismo tiempo que el Fuero Nuevo. Y sin embargo, durante buena parte del siglo XVI, hubo éste de convivir con el de las Encartaciones (reformado unos años antes), el del Duranguesado y el de las propias villas; eso sin contar con las instituciones que todos estos códigos generaron (tenencias de corregimiento, sindicaturas, alcaldías mayores...), que sobrevivieron hasta la desaparición del Antiguo Régimen.

El pacto se articuló en varios frentes: político, porque se regulaban los mecanismos de relación entre la monarquía y el Señorío para lo sucesivo; jurídico-administrativo, mediante una serie de garantías y procedimientos legales si no novedosos, sí relevantes; sociocultural, pues significó el ennoblecimiento automático de toda la población natural u originaria; y económicos, salvaguardando la integridad del patrimonio familiar mediante la troncalidad y el sistema de único heredero de inmuebles, la reserva de materias primas y recursos energéticos comunales a favor de la manufactura del hierro, etc. La corona aceptó el acuerdo por varios motivos: uno de ellos, ya indicado, su necesidad de contar con Bizkaia como nexo de unión entre Castilla y Flandes y como lugar de aprovisionamiento de armas y armadas; otro, también apuntado, la concepción menos apurada, más en la línea de pensamiento feudal, de lo que debía ser la estructura del estado. Por otro lado, el pacto garantizaba la supremacía del rey al aceptar a su representante, el corregidor, como máximo dirigente nominal del Señorío. Además, las Comunidades habían despojado a la Monarquía de uno de sus principales instrumentos administrativos: la Hermandad. Junto a ello, quedó latente en el ánimo de Carlos I una cierta desconfianza hacia un mundo urbano que había osado poner en entredicho su poder omnímodo.

A partir de 1526 entramos en el período foral pleno, caracterizado por la lucha por la hegemonía dentro del Señorío y la representatividad con respecto a la corona. Pero no fue un tiempo homogéneo, lineal, constante. Una primera subetapa englobaría la centuria 1526-1631; otra, hasta 1722; y una final, hasta 1833.

El protagonismo recayó en la Junta de la Tierra Llana. Aunque las otras tres (de Villas y Ciudad, de las Encartaciones y del Duranguesado) también dinamizaron el proceso, aquélla terminó diseñando y llevando a cabo en exclusiva una trayectoria política definida. Si bien no carecieron de iniciativas puntuales, en la mayoría de las ocasiones las otras asambleas se movieron por influjo o en reacción respecto de las decisiones tomadas por la Junta-Diputación. A grandes rasgos, las metas que ésta se propuso fueron tres: ser el único interlocutor válido del Señorío ante la monarquía; aglutinar en sí a las otras juntas o, lo que es lo mismo, unificar el territorio; por último, en consonancia con lo anterior, dirigir los destinos políticos y económicos de Bizkaia.

Su tarea no iba a ser fácil. De los tres, el primer objetivo era el más sencillo de cumplir. Aceptada su representatividad por el pacto con la co-

rona, era comprensible que ésta se dirigiese a su principal y más potente aliado en la zona. Las villas habían entrado en una fuerte crisis en la segunda mitad del siglo XVI, proceso que se agravaría en la centuria siguiente y que, sin duda, menguó su poder. Junto a ello, en ningún momento llegaron a constituir un bloque monolítico, minadas por el enfrentamiento constante entre Bilbao y el binomio Bermeo-Lequeitio, en el que, a veces, aparece como tercera en discordia Durango. La Junta de la Merindad duranguesa estaba muy debilitada desde la Baja Edad Media, por lo que nunca constituyó un referente válido para la corona; no obstante, sus relaciones con la Junta de la Tierra Llana estuvieron llenas de zozobras. La Junta de las Encartaciones constituye un tema vidrioso. Con una fuerte vigencia y personalidad durante toda la Modernidad, desconocemos casi todo de sus relaciones con la corona y con el Señorío, por no entrar a profundizar en su propia realidad institucional. Sea como fuere, lo cierto es que para finales del Quinientos la Junta de la Tierra Llana y su órgano director, la Diputación, habían conseguido de la monarquía el reconocimiento de interlocutor cuasi-único con el que tratar los asuntos de estado.

La unidad institucional y territorial constituyó la tarea más ardua a la que habría de enfrentarse esta Junta. Siendo un proceso repleto de avances y retrocesos, la Diputación comprendió enseguida que la unión con las villas constituía la espina dorsal de su política; no en vano, y a pesar de su merma, seguían siendo el eje primordial de la economía. Por otra parte, las urbes nunca cejaron en su empeño de lograr para sí un organismo, por simple que fuese, que rigiese y dirigiese sus pretensiones y apareciese como su valedor ante la corona. No es que rechazasen la unión; al contrario, sabían bien los beneficios que podía reportarles, pero jugaban a conseguir las mayores ventajas posibles de cara a su realización. Cabe preguntarse si esa insistencia por alcanzar un órgano administrativo no estaba encaminada a conseguir de la Junta rural concesiones sobre puntos en que, en principio, no estaba dispuesta a ceder.

En todo caso, el tópico enfrentamiento entre Tierra Llana y villas no deja de ser un planteamiento globalmente matizable. Es cierto que hubo pugnas entre una y otras, a nivel particular y a nivel general. Generadas casi siempre por motivos jurisdiccionales o jurisprudenciales, en realidad no supusieron nunca una rivalidad diferente a la que separaba a cualquiera de las anteiglesias de la Tierra Llana, tan comunes a toda Europa que han dado pie a la especialización de una rama de la Historia, la de las «Guerras Pa-

roquiales». Se podría aceptar el enfrentamiento si éste hubiera sido a nivel político-institucional, situación un tanto imposible por la simplicidad de la Junta urbana; aparte de que las villas jamás lograron superar las suspicacias que las separaban, las cuales les impidieron alcanzar unidad de acción, salvo para resoluciones puntuales.

Si bien la cohesión con las villas se logró, no sin grandes controversias, en 1630, desde principios del siglo XVII hubo una unidad de facto, no reconocida formalmente. Se consiguió mediante un acuerdo: el tratado que recogía y reconocía la personalidad jurídica de cada una de las partes, aceptaba y respetaba su ordenación institucional propia y regulaba su representatividad y el derecho a elegir y ser elegido. En principio, todo ello aparecía basado en una igualdad contractual y se enfocaba como una unidad de dos instituciones diferentes pero paralelas. La realidad era muy distinta. Significaba la absorción de la Junta villana por la rural, minada aquélla por sus disensiones, la mengua económica y política de una de sus alas (la representada por la conjunción Bermeo-Lequeitio) y la coordinación de intereses del Señorío con Bilbao y la Casa de Contratación. En el futuro, serían estas tres entidades (la primera, representada por la Diputación) las que marcaran las pautas a seguir.

La unificación con las Encartaciones conoció al menos dos etapas. De la primera, desarrollada inmediatamente después de la integración urbana, apenas conocemos sino su cronología (1642-1682) y la nómina de concejos que se adherieron. Queda pendiente la cuestión primordial: analizar las causas que posibilitaron su integración y le pusieron fin. Se ignoran también las consecuencias que la citada unión provocó en la Junta de las Encartaciones y, por ende, en sus organismos representativos (teniente de corregidor de la merindad, síndico y oficiales menores).

El segundo momento coincide con la entrada en crisis del Antiguo Régimen y, por extensión, del Régimen Foral, en los años finales del siglo XVIII. Tampoco sobre ello se sabe mucho. Se produjo después de un largo enfrentamiento —éste sí institucional—, que se arrastró durante todo el siglo XVIII hasta desembocar en una unión pactada con los concejos encartados de forma individual. En esencia más simple que el de las villas, el pacto era similar y tenía un antecedente próximo: la unión del Valle de Orozco, que se había producido poco antes y en cuya problemática no vamos a entrar.

No nos alargaremos en demasía sobre la unión de la Merindad de Du-

rango, realizada en fecha temprana (siglo XVII). El Duranguésado se integró como un bloque homogéneo, lo que a la larga sería una fuente de conflictos, por cuanto la representatividad que se le dio (un solo voto para los once concejos que la componían) pronto resultó insuficiente y escasamente democrática a los ojos de las anteiglesias afectadas. No obstante, hasta bien entrado el siglo XVIII no conseguirían que se les reconociese el derecho a un voto por entidad municipal.

La tercera meta (administrar el territorio) se planteó siempre como lo que fue: un problema político. Y en esto, lo primero que hay que señalar es que la imagen que venimos dando de la Junta de la Tierra Llana es falsa: no fue homogénea, de ideas claras, objetivos precisos ni fines aunados. Muy al contrario, en la documentación se muestra fuertemente dividida, recorrida de intereses distintos y muchas veces contrapuestos; donde las personalidades pesaban con contundencia; donde los titubeos eran continuos, las riñas y debates enconados, tales y tantos, que más de una vez estuvieron a punto de provocar contiendas intestinas y motivaron incluso la visita de un anciano Felipe II para imponer calma a los ánimos, en 1592.

Todo ello se oculta, se distorsiona, se revuelve bajo el oscuro velo de los epítetos *gamboíno* y *oñacino*. En realidad, ¿qué eran unos y otros?, ¿qué había bajo esas denominaciones arcaizantes? No se trataba de pervivencias del pasado remoto sino de partidos políticos, no en el sentido con que hoy los conocemos, sino en el de agrupación de personas con intereses comunes, ya fuesen económicos —fundamentales en este caso— o ideológicos, aspecto a no desdeñar. Por lo demás, y en el actual estado de las investigaciones, desconocemos casi todo acerca de ellos. No así que, a pesar de las múltiples facetas que los separaban, habían llegado a una entente de representatividad y formas de actuación que permitió a Junta y Diputación un amplio espacio de maniobra para ejercer su labor gubernativa. Tal acuerdo (o acuerdos, pues fueron varios), atendiendo a temas puntuales —elecciones, nombramiento de procuradores, regulación de oficiales, etc.—, fueron conocidos y refrendados por la monarquía, preocupada por un consenso entre las distintas partes del Señorío, o al menos de la mayoría de las implicadas, para que interviniesen en, y garantizarasen, la gobernabilidad del mismo.

Para comprender a qué capas sociales e intereses correspondía cada uno de los bandos es necesario realizar un estudio sistemático y profundo de las personas designadas por cada uno de ellos para los cargos directivos

de la Diputación, sus biografías, el medio familiar y laboral donde se desenvolvían (tarea en parte en curso para cronologías superiores a la que nos ocupa); en suma, caracterizarlos dentro de un entramado económico-social. Más difícil nos parece, por no decir imposible, reconstruir su ideología, dado que las fuentes documentales de la época rara vez son generosas en este extremo y tampoco explícitamente lo formulan. Por otra parte, y teniendo en cuenta la larga duración del proceso, es lógico deducir cambios sustanciales en el seno de tales grupos políticos, y por tanto en sus orientaciones y trayectorias. Es evidente que no pudieron significar lo mismo en el siglo XVI que en el XVIII, centuria ésta caracterizada por la aparición de nuevas ideas.

De todas formas, en modo alguno resulta aventurado afirmar que uno de los dos grupos, el oñacino, representaba al grupo nobiliario, a los grandes propietarios de tierras y a los mayorazgos. Caracterizar al otro bando, el gamboíno, es más arriesgado, toda vez que sus representantes no son tan fácilmente identificables como sus oponentes. A falta de estudios exhaustivos concluidos, presumimos que en torno a él se agrupaban personajes con profesiones liberales –abogados, escribanos, médicos–, medianos y pequeños propietarios, ricos artesanos y gentes procedentes del mundo de la producción férrica –ferroñes, rementeros, propietarios de minas–, comerciantes, militares de carrera, etc.

Cuestión muy diferente es el calado de estos grupos dentro de la sociedad vizcaína del Antiguo Régimen. Suponer que los hombres de la Modernidad carecían de ideas o móviles políticos es un craso error. Como todos sus coetáneos castellanos y europeos, tenían un sentido de pertenencia a una comunidad, enmarcada dentro de un aparato mayor; y una concepción “moral” sobre cómo debían ser las relaciones con sus convecinos, comunitarios y extracomunitarios. Independientemente de esto, habría que calibrar en su exacta medida el viejo problema del cacicato local, factor evidente e innegable para todo el Antiguo Régimen.

Acotaciones al margen, gamboínos y oñacinos aparecen insertos en el entramado político-administrativo local de anteiglesias y de villas. La forma como se realizó tal inserción está por determinar, pero aparece clara, por ejemplo, a la hora de elegir a las Diputaciones entrantes. Algunos pueblos enviaban dos procuradores, uno por cada parcialidad, y sólo aquel que mayor representatividad poseía o el que la suerte determinara era admitido como agente de la localidad. Anteiglesias y concejos parecen, a primera

vista, adscritos a uno de los linajes, como si la pertenencia estuviese fijada de antemano y fuese inmutable. Esto sólo es verdad en parte, sobre todo al final del período, cuando las instituciones se esclerotizaron. No hubo necesariamente una fijación localidad-bando; de hecho, fueron habituales los cambios de parcialidad. Cabe preguntarse por qué; también, por la influencia de los notables rurales en el apoyo a una de las partes, cuya perdurabilidad dio lugar a la identificación localidad-parcialidad de que hablábamos.

Un último aspecto que nos gustaría esbozar es el de las relaciones con el Estado. En general fueron buenas, a pesar de los conflictos puntuales que puedan dar una imagen distorsionada. La configuración del estado moderno, fundamentado en las relaciones personales del monarca con cada uno de los territorios de su reino y, por ende, en la autonomía de cada uno de ellos, permitía el engranaje de las instituciones del Señorío con las de la corona. Prueba de ello es el que el corregidor, representante directo de la figura del rey, siempre fue admitido como cabeza rectora de Junta y Diputación. También es cierto que, desde el siglo XVI, el Señorío logró que el Estado aceptase una serie de premisas a la hora de nombrar al delegado regio, y que éste se vio fuertemente coartado por la intervención de los diputados.

Aparte de ello, los Austrias respetaron siempre el pacto alcanzado en 1526 con la aprobación del Fuero Nuevo. La relación con los Borbones se basó, al menos en un inicio, en la aceptación por parte de éstos de las peculiaridades de Bizkaia. Ésta se hizo cobrar su apoyo a Felipe V durante la Guerra de Sucesión mediante las concesiones fiscales y aduaneras de 1722, que debemos entender como un nuevo acuerdo entre el Señorío y la dinastía entrante. En este sentido, habría que replantearse si la matxinada de la Aduanas (1717-8) constituyó una forma de forzar a un acuerdo al nuevo rey en dificultades. Las otras dos revueltas, a nuestro modo de entender, tienen otros orígenes. La del Estanco de la Sal (1631-1634) coincide tan cerca de la unión de las villas que hay que preguntarse por la relación. La Zamacolada (1804) responde a la crisis de un sistema que se estaba mostrando obsoleto, independientemente de las fuertes discordias dentro del bando oñacino, al que pertenecía Zamácola.

LAS JUNTAS GENERALES: PASE FORAL Y DEFENSA DE LA FORALIDAD EN BIZKAIA

Santiago Larrazábal Basáñez
Universidad de Deusto

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El párrafo 1º de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978 actualmente vigente¹ afirma que “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*” De igual manera, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco², que junto con la Constitución de la cual deriva, constituye la pieza clave de la autonomía del País Vasco, afirma en su artículo 37.2. que “*lo establecido en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.*”

Pero las competencias del régimen privativo de los Territorios Históricos (es decir, Bizkaia, Gipuzkoa y Alava) pueden no ser respetadas y, eventualmente, pueden producirse invasiones de sus competencias o alteraciones de la naturaleza de su régimen foral específico procedentes tan-

¹ Publicada en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, B.O.E.) de 29 de diciembre de 1978, nº 311.1.

² Aprobado por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre (B.O.E. de 22 de diciembre de 1979, nº 306).

to del Estado español como de los propios órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De hecho, y aunque pueda parecer paradójico, uno de los más importantes conflictos se produjo en el ámbito interno, es decir, en el ámbito de relaciones entre los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Efectivamente, el problema se planteó en el espinoso asunto de la normativa electoral para las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava, porque es ésta una competencia históricamente ejercida por los Territorios Históricos. Sin embargo, el artículo 10.3. del Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en lo relativo a la legislación electoral que afecte a las Juntas Generales (Asambleas representativas de cada Territorio Histórico) y Diputaciones Forales (Organos ejecutivos de cada Territorio Histórico), en los términos previstos en el Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo.

Ahora bien, la Ley del Parlamento Vasco 27/1983 de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma (es decir, Parlamento y Gobierno Vascos) y los Organos Forales de sus Territorios Históricos (Las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava), comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos³, establecía en la redacción original de su artículo 7 a) 1., que los Organos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en lo relativo a normas electorales, organización, régimen y funcionamiento de sus órganos forales.

Ante el temor a una posible manipulación de las circunscripciones electorales en las elecciones a las Juntas Generales, a delimitar por los Territorios Históricos, que pudiera eventualmente afectar al mandato del artículo 37.5. del Estatuto de Autonomía⁴, el legislador vasco reformó algo tan delicado como la Ley de Territorios Históricos que, junto al Estatuto de

³ Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco (en adelante, B.O.P.V.) de 10 de diciembre de 1983, nº 182).

⁴ Dicho artículo dice así: "Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas del territorio."

Autonomía, establece las bases del “statu quo” jurídico entre los órganos comunes de la Comunidad Autónoma y los de los Territorios Históricos, y lo hizo unilateralmente, sin tener en cuenta la opinión de los Territorios Históricos, privándoles de la competencia electoral al aprobar la ley 1/1987 de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa cuya Disposición Derogatoria Primera derogó, precisamente, el inciso “normas electorales” del artículo 7 a) 1 de la Ley de Territorios Históricos⁵.

El conflicto entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y las de los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, surgió de inmediato. No se trata aquí de establecer quién tenía razón en el conflicto sino de poner de manifiesto que tal conflicto existió y, sobre todo, que los Territorios Históricos no pudieron recurrir esta ley ante el Tribunal Constitucional español, el único órgano que tiene competencia para resolver recursos de inconstitucionalidad contra leyes o normas con rango de ley, puesto que hoy en día carecen de legitimación para interponerlo según lo establecido por la legislación española, interpretación que ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional.⁶ Es decir, se produjo un claro supuesto de indefensión de los Territorios Históricos ante una ley que podía violar su régimen foral específico o las competencias de sus regímenes privativos y que no podían recurrir.

⁵ Publicada en el B.O.P.V. de 10 de abril de 1987, nº 72.

⁶ A pesar de todo, y con motivo de esta ley, la Diputación Foral de Bizkaia lo intentó y presentó un recurso de inconstitucionalidad contra ella, aun a sabiendas de que no había muchas posibilidades de que prosperase. Los argumentos para defender la legitimación de los Territorios Históricos pueden consultarse en T.R. Fernández Rodríguez, *Los derechos históricos de los Territorios Forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca* (Madrid: Civitas/Centro de Estudios Constitucionales, 1985), pp. 221-227 y en I.J. Etxebarria Etxeita, “Los Territorios Históricos y el Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 23 (1989), pp. 187-194.

Como era de prever, el Tribunal Constitucional desestimó sus pretensiones y mediante los Autos 1021/1987 de 22 de septiembre y 1141/1987 de 14 de octubre (*Jurisprudencia Constitucional*, Madrid: Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, 1988), t. XIX, pp. 769-771 y 978-981), zanjó el asunto declarando que los órganos forales carecían de legitimación para interponer dicho recurso.

Ciertamente, hoy en día, los conflictos que pudieran surgir entre los Territorios Históricos y las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca pueden ser reconducidos, aunque no de modo absoluto, a través de la Comisión Arbitral, órgano previsto en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, formada por un número igual de representantes del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Es ésta una Comisión que se ocupa de resolver tanto cuestiones de competencia que puedan suscitarse en el ámbito correspondiente a las Asambleas (es decir, Parlamento Vasco o Juntas Generales de Bizkaia, Alava y Gipuzkoa) como conflictos de competencia que puedan producirse entre los Organos Ejecutivos (Gobierno Vasco o Diputaciones Forales).⁷

En cuanto a los conflictos o cuestiones que puedan provenir de leyes del Estado español, al carecer los Territorios Históricos de legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra ellos, su revisión por el Tribunal Constitucional depende de que 50 diputados o 50 senadores del Parlamento español lo interpongan, lo cual no es en ningún modo seguro; de que el Presidente del Gobierno español recurra la ley, lo que no es muy probable, ya que lo habitual es que esa ley cuente, como afirma el profesor Tomás Ramón Fernández, con su beneplácito. En cuanto al Defensor del Pueblo, otro de los que podrían recurrirla y, en palabras del mismo profesor: *“La praxis demuestra que las iniciativas de ese mismo carácter tienden a ser muy limitadas. Por otra parte, parece obvio que su misión es enteramente ajena a estos temas, acotada como está constitucionalmente a la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la norma fundamental”*.

De entre los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad según el artículo 162.1.a) de la Constitución sólo quedaría por estudiar la posibilidad que la Norma Fundamental atribuye a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y a las Asambleas de las mismas. En este caso, parece que podrían ser bien el Gobierno Vasco (órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma del País Vasco) o bien el Parlamento Vasco (Asamblea de la Comunidad Autónoma del País Vasco) quienes pudieran

⁷ Esta institución ha sido regulada por la Ley vasca 13/1994 de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral, publicada en el B.O.P.V. del 27 de julio de 1994, nº 142.

recurrir la ley estatal que fuese sospechosa de violar el ámbito de competencias de los Territorios Históricos y, en general, alterar la naturaleza del régimen foral específico de los mismos. Pero tampoco es seguro que el Parlamento o el Gobierno Vasco presentasen un recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley estatal. Una vez más, el profesor Tomás Ramón Fernández nos lo hace ver de una manera bien gráfica: “... *en primer lugar porque ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco están obligados a hacerlo y, en segundo lugar, porque, aunque lo estuvieran, los intereses de las Instituciones comunes y de los Territorios Históricos no son siempre coincidentes, como la praxis política cotidiana contribuye a poner de manifiesto.*”⁸

Es fácil comprobar cómo el peligro de indefensión de los Territorios Históricos no ha quedado totalmente conjurado y existe un riesgo real de que su régimen foral específico pueda ser alterado, dañado o invadido por normas externas a los mismos. Ahora bien, precisamente para la salvaguardia de su foralidad, Bizkaia, Alava y Gipuzkoa disponían, en la época de esplendor foral, de un valioso instrumento de defensa, el denominado “pase foral”, un derecho histórico no actualizado según lo ha definido uno de sus mayores estudiosos, Ricardo García Rivero.⁹

Puesto que el párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española prevé que “*la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”, se me ocurre plantear algunas cuestiones como las siguientes: ¿por qué no actualizar este derecho histórico para defender con todas las garantías el régimen foral específico de los Territorios Históricos? ¿Sería factible esta actualización en nuestro ordenamiento jurídico? y en el caso de que así fuera ¿cómo podría hacerse ésta? Son preguntas a las que intentaré responder en el apartado tercero de este trabajo. Pero antes, debo explicar qué era y cómo se ejercitaba este derecho histórico hasta ahora no actualizado, es decir, qué era y cómo se ejercitaba el “pase foral”.

⁸ Esta institución ha sido regulada por la Ley vasca 13/1994 de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral, publicada en el B.O.P.V. del 27 de julio de 1994, nº 142.

⁹ R. Gómez Rivero, “Un derecho histórico no actualizado: el uso o pase foral”, *II Congreso Mundial Vasco. Los Derechos Históricos Vascos* (Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988), pp. 71-84.

2. LA INSTITUCIÓN QUE CONSTITUYE EL DERECHO HISTÓRICO A ACTUALIZAR: “EL PASE FORAL”

El “pase foral” ha sido definido por Gómez Rivero como “una figura jurídica de derecho público existente en el País Vasco de soberanía castellana, utilizada como mecanismo corrector de los posibles abusos del Ejecutivo por parte de las Juntas Generales de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa y por la Diputación del Reino de Navarra.”¹⁰ Por su parte, el profesor Monreal ha escrito al respecto que se trata de una “una institución, en principio compartida con otros territorios del reino (recuérdese lo acordado por las Cortes de Briviesca en el siglo XIV) [que] subsistió como una especialidad vasca a lo largo de la Edad Moderna y hasta la instauración incluso del régimen constitucional. Constituía un mecanismo eficaz para preservar el ordenamiento propio. Las autoridades de los territorios vascos disponían de un recurso para evitar que las normas y disposiciones adoptadas por los órganos de la Monarquía contravinieran la foralidad establecida.”¹¹

Efectivamente, su origen guarda una estrecha relación con el derecho de Castilla¹², en particular con la fórmula “Obedézcase, pero no se

¹⁰ R. Gómez Rivero, Voz “Pase foral”, *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco, Cuerpo A, Diccionario Enciclopédico Vasco* (San Sebastián: Editorial Auñamendi, 1994), t. XXXVII, pp. 168-172.

¹¹ G. Monreal Zia, “El derecho histórico vasco y su originalidad”, Conferencia pronunciada en el Forum Deusto el 27 de abril de 1993. Aparece recogida en Forum Deusto, *Cultura Vasca* (Bilbao: Universidad de Deusto, 1994), p.144.

¹² A este respecto pueden consultarse las siguientes obras: J.L. Bermejo, “La idea medieval de contrafuero en León y Castilla”, *Revista de Estudios Políticos*, 187 (1973), pp. 299-306; S.M. Coronas González, *Manual de Historia del Derecho Español* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1996), pp. 229-230 y 294-295; J.A. Escudero, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas* (Madrid, 1985), pp. 526-528; E. Gacto Fernández/ J.A. Alejandro García/ J.M. García Marín, *El derecho histórico de los pueblos de España (Temas y textos para un Curso de Historia del Derecho)* (Madrid, 1994); A. García-Gallo, “La ley como fuente del Derecho en Indias en el siglo XVI”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 21-22 (1951-1952); A. García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho Español* (Madrid, 1964), t. I, pp. 195-196 y 208 y ss.; A. García-Gallo, *Estudios de Historia del Derecho indiano* (Madrid, 1972); J. Lalinde Abadía, “La creación del Derecho entre los españoles”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 36 (1996), pp. 331-333; J. Lalinde Abadía,

cumpla". Mediante esta fórmula se establecía que las disposiciones de gobierno contrarias a Derecho debían obedecerse pero no cumplirse, lo que suponía, de hecho, un respetuoso acatamiento de la voluntad real sin perjuicio de que se suspendiera la aplicación de la normativa presuntamente contraria a Derecho hasta que el Rey resolviese tras ser informado del asunto. Esta fórmula ya aparecía generalizada en las Cortes de Burgos de 1379, en las de Briviesca de 1387 y en una Pragmática de Enrique III de 1397. Pero no es algo aislado que se diera sólo en el reino de Castilla. Como han escrito Montanos Ferrán y Sánchez Arcilla¹³, "*en los distintos reinos se arbitraron medios mediante los cuales se pretendió controlar los actos legislativos que el monarca emanaba (pragmáticas, provisiones, privilegios...) para que no lesionaran el contenido de sus ordenamientos jurídicos*".¹⁴

Derecho histórico español (Barcelona: Ed. Ariel, 1974), pp. 59,61,109; J. Lalinde Abadía, *Iniciación histórica al Derecho español* (Barcelona, 1978, pp. 139-140; E. Montanos Ferrán/J. Sánchez Arcilla, *Historia del Derecho y de las instituciones* (Madrid: Ed. Dykinson, 1991), t. III, pp. 286-290; J.M. Pérez-Prendes Muñoz de Arraco, *Curso de Historia del Derecho español* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1983), t. I, pp. 746-756; F. Tomás y Valiente, *Manual de Historia del Derecho español* (Madrid: Ed. Tecnos, 1983), pp. 290-297; G. Villapalos Salas, *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media. Su evolución histórica en el reino castellano (1254-1504)* (Madrid, 1976).

¹³ E. Montanos Ferrán/ J. Sánchez Arcilla, *Historia del Derecho y de las instituciones* (Madrid: Ed. Dykinson, 1991), t. III, pp. 286-290.

¹⁴ Además del "*Obedézcase pero no se cumpla*" castellano, en la Corona de Aragón tuvieron mucha importancia los reparos de agravios, fuerzas, contrafueros y "greuges" (éstos últimos en Cataluña). La importancia del Justicia Mayor de Aragón, desde su institucionalización en las Cortes de Egea de 1265 hasta su crisis en el siglo XVI, fue grandísima en este ámbito, puesto que a través de él se podía declarar la nulidad de cualquier Pragmática o Provisión Real que diese lugar a contrafuero.

En Cataluña, es célebre la Constitución "*Poc valdría...*", aprobada por Fernando el Católico en las Cortes de Barcelona de 1481, mediante la que se declaraba nula cualquier Pragmática, Provisión, Carta, Cédula o Mandamiento real que fuese contrario al derecho catalán constituido por la legislación aprobada por sus Cortes, incluyendo la nulidad de los actos de jueces y oficiales que, a pesar de su nulidad, aplicaran la disposición real.

En Navarra, desde mediados del siglo XVI, el procedimiento es el denominado "*derecho de sobrecarta*", que consistía en que no se cumplían las disposiciones reales que no fueran acompañadas de la "sobrecarta" del Consejo Real de

Ahora bien, como dice Gómez Rivero¹⁵, la temprana vinculación de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya a la Corona castellana provocó que la influencia del derecho castellano fuese intensa en ellas y que la fórmula castellana pasase a sus Fueros. Así, el “uso o pase foral” va a constituirse en Guipúzcoa, Alava y Vizcaya en el instrumento por antonomasia de la defensa de la foralidad. La institución surgió primero de la cláusula “*obedecer pero no cumplir*”, mientras que el vocablo “*pase foral*” va a ser elaborado doctrinalmente por las Juntas Generales vascas a mediados del siglo XVIII para designar a la fórmula antes citada¹⁶ y así será reconocida en el derecho foral público incluso tras su abolición en 1841.

La institución del *pase foral*” va a funcionar de manera similar en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.¹⁷ En lo referente a Alava, hay que decir que

Navarra. En la primera mitad del siglo XVII surgiría también en Navarra el “*pase foral*”, es decir, el conocimiento que la Diputación del Reino debía tener de toda disposición real antes de que el Consejo Real de Navarra la “sobrecartearse”. Ha sido J. Salcedo Izu [“Contrafueros y reparo de agravios”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 39 (1969), pp. 763-775; “Historia del derecho de sobrecarta”, *Príncipe de Viana*, 30 (1969), pp. 255-263], quien mejor ha explicado el porqué del nuevo control del “pase foral”. La razón es evidente: era la Diputación quien lo concedía porque era un órgano del propio País y, por ende, independiente del Rey, independencia que, ciertamente, no podía predicarse del Consejo Real.

¹⁵ R. Gómez Rivero, “Un derecho histórico no actualizado: el uso o pase foral”, p.74.

¹⁶ R. Gómez Rivero, “Un derecho histórico no actualizado: el uso o pase foral”, p.75.

¹⁷ A este respecto pueden consultarse los siguientes autores: F. de Aranguren y Sobrado, *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale el Dr. D. Juan Antonio Llorente, canónigo de la Catedral de Toledo, en el tomo II de las Noticias Históricas de las tres provincias vascongadas y de lo que en verdad resulta de los historiadores que cita con respecto solamente al muy Noble y muy Leal Señorío de Vizcaya* (Leioa: Universidad del País Vasco, 1994), pp. 393-407; A. Artiñano Zuricalday, *El Señorío de Vizcaya, histórico y foral* (Barcelona, La Peninsular, 1885), pp. 320-323; A. Bombín Pérez, “Las Juntas Generales de Alava en la Edad Moderna” en C. González Mínguez (coord.), *Juntas Generales de Alava, pasado y presente* (Vitoria-Gasteiz: Juntas Generales de Alava, 1990), pp. 122-125; A. Celaya Ibarra, *Fuero Nuevo de Vizcaya* (Durango, 1976), pp. 10, 103; A. Cillán Apalategui, *La foralidad guipuzcoana* (San Sebastián, 1969), p. 48; P. Fontecha y Salazar, *Escudo de la más constante fe y lealtad* (Bilbao, Edición de la Gran Enciclopedia Vasca, 1976), pp. 217-225; R. Gómez Rivero, “La judicatura o veeduría real del contrabando en Guipúzcoa y su pase foral (1603-1763)”, *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, XXXVII (1981), pp. 209-244; R. Gómez Rivero, *El pase foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII* (San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, 1982); R. Gómez Rivero,

la institucionalización del pase foral no se produjo hasta la Real Cédula de 6 de agosto de 1703, promulgada por Felipe V. Antes de esa fecha, Ortiz de

“Análisis comparado del pase foral en el País Vasco a partir del siglo XVIII”, *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, XXXIX (1983), pp. 533-582; R. Gómez Rivero, “Análisis histórico-jurídico del pase foral en Guipúzcoa”, *Cuadernos de Sección de Derecho de Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos*, 1 (1984), pp. 57-74; R. Gómez Rivero, “La judicatura real del contrabando en San Sebastián: su exclusión del pase foral (1766-1799)”, *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, XL (1984), pp. 111-157; R. Gómez Rivero, “Pases o usos otorgados por la Diputación de Guipúzcoa desde 1741 a 1756”, *Cuadernos de Sección de Derecho de Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos*, 2 (1985), pp. 125-160; R. Gómez Rivero, “El pase foral en Guipúzcoa durante la Guerra de la Independencia”, VV.AA., *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro* (Valencia: Universitat de València, 1989), t. I, pp. 459-465; R. Gómez Rivero, “Un derecho histórico no actualizado: el uso o pase foral”, *II Congreso Mundial Vasco. Los derechos históricos vascos* (Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988), pp. 71-84; R. Gómez Rivero, “La fórmula obedecer y no cumplir en el País Vasco (1452-1526)”, en J.L. Orella (ed.), *“El Pueblo Vasco en el Renacimiento (1491-1521), Actas del Simposio celebrado en la Universidad de Deusto (campus de San Sebastián) con motivo del V Centenario del nacimiento de San Ignacio de Loyola*, (Bilbao: Universidad de Deusto/Ed. Mensajero/ Instituto Ignacio de Loyola, 1990), pp. 449-463; R. Gómez Rivero, “La fórmula obedecer y no cumplir en el País Vasco (1452-1526)”, en M^a R. Ayerbe, (ed.), *Estudios dedicados a la memoria del profesor Luis Miguel Díaz de Salazar*, (Leioa, Universidad del País Vasco, 1992), t. I, pp. 335-348; R. Gómez Rivero, voz “Pase foral”, *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco. Cuerpo A. Diccionario Enciclopédico Vasco* (San Sebastián: Editorial Auñamendi, 1994), t. XXX-VII, pp. 167-172; P. de Gorosábel, *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, (Bilbao, La Gran Enciclopedia Vasca, 1972), t. I, p. 712-725; E.J. de Labayru, *Historia General de Vizcaya*, (Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1967-1973), p. 151; P. de Lemonauria, *Ensayo crítico sobre las leyes constitucionales de Vizcaya* (Bilbao, 1837), pp. 10-11; A. Marichalar / C. Manrique, *Historia de los Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava* (San Sebastián: Ed. Auñamendi, 1980), pp. 301-302; 402-406 y 534-535; G. Monreal Zía, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, (Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974), pp. 94 y 388-389; R. Ortiz de Zárate, *Compendio foral de la Provincia de Alava* (Vitoria: Caja de Ahorros Municipal de la ciudad de Vitoria, 1971), pp. 135 y ss.; J.M^a. Portillo Valdés, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las Provincias Vascas (1760-1808)* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991), pp. 483-548; M. Vázquez de Prada, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central 1839-1877* (Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984), pp. 119-124; A. de Zabala Otxamiz-Tremoya (Kondaño), *Las confirmaciones y el pase foral* (San Sebastián, 1909).

Zárate¹⁸ ha defendido que la institución pertenecía al Fuero consuetudinario. En cuanto a su contenido, éste era el habitual en la institución: ninguna ley, orden, decreto, etc. podía publicarse o ejecutarse en la Provincia sin que anteriormente se le concediese el pase foral, lo que suponía su compatibilidad con los “fueros, buenos usos, costumbres, franquicias y libertades alavesas.” En los casos en que aquellos fuesen contrarios a los fueros, se adoptaba la fórmula tradicional “*se acate pero no se cumpla*”. Además, eran objeto del “pase foral” los nombramientos de cónsules y vicecónsules de naciones extranjeras que debiesen residir en Alava aun habiendo obtenido el “*exequatur*” real y también las Bulas papales, provisiones de Obispos, órdenes civiles y militares, etc...

La concesión o denegación del pase foral no sufrió variaciones en su forma de ejercicio hasta su abolición en 1841: lo concedían las Juntas Generales si se hallaban reunidas o, si no lo estaban, la Junta particular y, en defecto de ambas, el Diputado General de Alava, siempre con el dictamen favorable del Consultor asesor, el asesor jurídico por antonomasia de los órganos forales. Hay dos particularidades a destacar en la estructura del pase foral alavés: en primer lugar, la relevancia de la figura del Diputado General de Alava, máxima autoridad de la Provincia, cabeza del Ejecutivo foral y que era la autoridad a quien se dirigían y comunicaban las resoluciones y normas que debían someterse al “pase foral” y quien las presentaba al órgano foral correspondiente para que éste concediese o denegase el “pase” y, en segundo lugar, la importancia del dictamen del Consultor, que era requisito imprescindible en el procedimiento de tramitación del “pase”.

En Guipúzcoa, la institución surgió a partir de una Ordenanza de la Junta General de Usarraga, el 10 de noviembre de 1473. En virtud de la misma, aprobada por el Rey días después, la Provincia de Guipúzcoa no cumpliría aquellas disposiciones, incluyendo leyes, pragmáticas, cédulas, decretos y órdenes del Rey o sus ministros, reales provisiones y ejecutorias de todo tipo de Consejos y de la Chancillería de Valladolid; requisitorias, exhortos y despachos de los Tribunales y Juzgados, etc... sin que fuesen sometidos al “pase foral”.

El procedimiento era el siguiente: el Corregidor (máximo repre-

¹⁸ R. Ortiz de Zárate, *Compendio Foral de la Provincia de Alava*, p. 135.

sentante del Rey en la Provincia) era el encargado de notificar a las Juntas Generales las disposiciones que se sometían al “pase” para que éstas lo concediesen o no. En 1776 y, a causa de los manejos del entonces Corregidor Benito Antonio de Barreda, el Consejo de Castilla privó a la Provincia del pase foral por espacio de catorce años. Afortunadamente, por Real Provisión del Consejo de 22 de diciembre de 1780, se le reintegró a la Provincia la prerrogativa del pase foral. Por lo demás, la mecánica del “pase” era la tradicional: si se consideraba que la disposición era lesiva a los Fueros, se le denegaba el “pase”. La Provincia obedecía con todo acatamiento y reverencia, pero en cuanto al cumplimiento de la misma, la disposición no era cumplida, lo que suponía elevar un recurso de súplica al Rey para que anulase o revocase la disposición cuyo “pase” había sido rechazado. Por último, y según afirma Gómez Rivero¹⁹, el Consultor-asesor no dictaminaba todos los despachos (como acabamos de ver que ocurría en Alava) sino únicamente los más importantes.

En Vizcaya²⁰, el pase foral aparece ya en el celeberrimo Capítulo XV del Fuero Viejo de 1452 que recoge la fórmula tradicional: “*Otrosí, cualquier carta que el Señor de Vizcaya diere contra fuero de Vizcaya que sea obedecida é non cumplida*”. Sin embargo, a causa de la guerra entre bandos y por el tradicional enfrentamiento entre las Villas y la Tierra Llana, el 2 de junio de 1487 tuvo lugar en Bilbao la Junta de Villas y Ciudad, dándose lugar en ella al denominado “Ordenamiento de Chinchilla”. Las consencuencias principales de este Ordenamiento fueron la prohibición a las Villas y Ciudad de acudir a las Juntas de Tierra Llana y, en lo que se refiere al “pase foral”, su artículo 8º prohibía radicalmente el ejercicio del mismo. Afortunadamente, en el Fuero Nuevo de 1526 volvió a aparecer la fórmula del pase foral con su famosa Ley XI del Título I.

¹⁹ R. Gómez Rivero, “Análisis comparado del pase foral en el País Vasco a partir del siglo XVIII”, p. 570.

²⁰ En lo relativo a la legislación foral vizcaína, puede consultarse la Recopilación de la Sección de Derecho Civil Foral del Instituto de Estudios Vascos de la Universidad de Deusto denominada *Legislación Foral de Bizkaia*, (Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1991).

En el Fuero Viejo de Vizcaya, encontramos la formulación del pase foral en el capítulo XV y también en el capítulo CCVII. Por su parte, en el Fuero Nuevo aparecen menciones al pase foral en las leyes I, XI y XV del Título I; en la Ley II del Título II; en la ley II del Título XXXII y en la Ley III del Título XXXVI.

En el sistema foral vizcaíno y en materia de pase foral, era fundamental el papel que jugaban los Síndicos, que se ocupaban de la salvaguarda de la legalidad, el interés público y la defensa del sistema foral. En diciembre de 1714 el Rey decidió trasladar la facultad de otorgar el pase foral al Corregidor (que era su representante en Vizcaya). Pero en la Junta General de 26 de febrero de 1715 se volvió al sistema tradicional que Gómez Rivero describe magníficamente:²¹ es decir, que todos los documentos sometidos al Corregidor y demás justicias del Señorío, antes de cumplirse, se entregasen a uno de los Síndicos para que emitiese su dictamen con acuerdo del Consultor (asesor letrado), dictamen que se sometía al Regimiento General. Si no estaba reunido el Regimiento General, era la Diputación General la encargada de conceder o denegar el “pase”. Pero a mediados del siglo XVIII se intentó de nuevo trasladar al Corregidor la potestad de conceder o denegar el “pase foral”. Mediante Real Orden de 12 de octubre de 1752 se volvió al criterio de diciembre de 1714 disponiendo que fuera el Corregidor quien concediese o denegase el “pase” a todo tipo de disposiciones regias, previo traslado a uno de los Síndicos para que manifestase si eran o no contrarias a los Fueros, decidiendo finalmente el Corregidor, si bien se permitía al Síndico apelar. El Señorío de Vizcaya protestó esta novedad antiforal pero no tuvo más remedio que plegarse a las pretensiones reales.

Gómez Rivero nos explica cómo se realizaba a partir de 1752 el método de denegación del “pase foral”: el Síndico Procurador General del Señorío, teniendo presente la disposición sometida al “pase”, evacuaba un informe con acuerdo del asesor en el que pedía la suspensión del uso y cumplimiento de la disposición por considerarla “contrafuero”. En vista de dicho informe, el Corregidor proveía Auto en el que expresaba que se cumpliera la disposición y que se reservasen al Síndico los recursos pertinentes. Tras ello, el Síndico presentaba recurso de apelación ante el Corregidor en el que pedía que se suspendiese la ejecución y el cumplimiento de la norma hasta que se resolviese el asunto. El Corregidor, mediante Auto, admitía o no el recurso y, a continuación, los Diputados Generales otorgaban el Auto o acuerdo por el que manifestaban que se suspendiese la disposición en todo aquello que se opusiese a las leyes forales hasta que el

²¹ R. Gómez Rivero, voz “Pase foral”, pp. 170-171.

Rey otra cosa resolviese, en vista del recurso que hiciere el Síndico dentro de los ocho días siguientes al de la notificación. Es decir, en esta última fase del pase foral en Vizcaya y tal y como ha escrito Gómez Rivero, esta institución terminó transformándose en la posibilidad de recurrir ante el Monarca todas aquellas disposiciones que vulnerasen las leyes forales vizcaínas. Así, se suspendía el uso de cualquier disposición anfiforal y luego se recurría en súplica al Rey para que la anulase.

Esta vital institución, el “*pase foral*”, que garantizaba la integridad del sistema foral, se vería pronto amenazada de muerte hasta ser finalmente eliminada unilateralmente y por la fuerza por el poder central. Una vez finalizada la primera guerra carlista y tras la firma del Convenio de Vergara, las Cortes españolas aprobaron la *Ley de 25 de octubre de 1839*.²² En su artículo 1º se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra “*sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*”, mientras que en su artículo 2º se establecía que, con audiencia previa de las Provincias Vascongadas y Navarra, el Gobierno propondría a las Cortes la modificación indispensable en los Fueros en interés de las mismas conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.

Muchos han considerado a esta ley como la primera gran acometida contra la foralidad. De hecho, a partir de la misma y hasta la abolición total de los Fueros vascos por *Ley de 21 de julio de 1876*²³, las cosas no volverían a ser iguales. Por ello, algunos autores no hablan ya de “*foralidad*” sino de “*neoforalidad*”, un sistema que se caracteriza, según la conocida definición del profesor Monreal²⁴, por el mantenimiento de los órganos de gobierno forales (Juntas y Diputaciones) y Ayuntamientos –con conce-

²² Publicada en la Gaceta de Madrid de 26 de octubre de 1839. Su texto puede consultarse también en la obra de J.Mª Estecha y Martínez, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco-Navarras* (Bilbao, 1918), p. 16 o en la obra de R. Rico Linage, *Constituciones históricas. Ediciones Oficiales* (Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1994), p. 103.

²³ Publicada en la Gaceta de Madrid de 25 de julio de 1876. Su texto puede consultarse también en las obras de J.Mª Estecha y Martínez, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, pp. 67-68 y en R. Rico Linage, *Constituciones históricas. Ediciones Oficiales*, pp. 177-178.

²⁴ G. Monreal Zía, “La crisis de las instituciones forales públicas vascas”, *II Congreso Mundial Vasco. Congreso sobre Historia de Euskal Herria* (Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1988), t. III, p. 23.

siones al régimen común en estos últimos— y por la subsistencia en peculiares condiciones de la fiscalidad propia y de la exención del servicio militar. En lo referente al “pase foral” y amparándose en la “*unidad constitucional de la Monarquía*” de la ley de 1839, debido a las circunstancias políticas y a la tensión entre las instituciones forales y el Regente, el general Espartero, el proceso desembocó en la *Orden de la Regencia de 5 de enero de 1841* que suprimió de raíz el “pase foral” y en el *Real Decreto de 29 de octubre de 1841*, verdadero “mazazo” a lo que quedaba del sistema foral cuyo artículo 8º abolía definitivamente el “pase foral” que nunca volvió a ser reinstaurado.²⁵

Las consecuencias de la abolición fueron gravísimas puesto que lo que quedaba de los Fueros estaba a merced de la discrecionalidad del Gobierno y de las Cortes españolas. Cuando cualquier disposición proveniente de éstos chocaba con los Fueros no se podía suspender su cumplimiento, había que ejecutarla forzosamente y no cabía recurso alguno contra ella. El despojo del “pase foral” mediante normas que no eran ni siquiera leyes, sino de rango reglamentario, unilaterales y dictadas como represalia fue algo completamente ilegal y dejó a Vizcaya, Alava y Guipúzcoa en una situación de absoluta indefensión.

Salvaguardar la foralidad y evitar la indefensión de los Territorios Forales fueron siempre las finalidades de un “derecho histórico” como el “*pase foral*” y como tal derecho histórico que es, es amparado y respetado por la Constitución española de 1978. ¿Por qué no actualizarlo entonces, adaptándolo a las exigencias del sistema constitucional vigente para que cumpla un papel similar al que tuvo durante la época foral?

²⁵ La Orden de la Regencia Provisional de 5 de enero de 1841 puede consultarse en M. Vázquez de Prada, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central*, pp. 118-119. Por su parte, el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 apareció publicado en la Gaceta de Madrid de 3 de noviembre de 1841 y puede ser consultado asimismo en J.M^a Estechea y Martínez, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, pp. 18-19. Acerca de las circunstancias concretas que dieron lugar a la abolición del pase foral, pueden consultarse además de la obra de M. Vázquez de Prada ya citada, el texto también citado de R. Gómez Rivero, “Análisis comparado del pase foral en el País Vasco a partir del siglo XVIII”, pp. 533-582 y mi propio libro, *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, (Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997), pp. 120-128.

3. LA ACTUALIZACIÓN

Como acabamos de ver, el “pase foral” es un derecho histórico de los Territorios Forales, un “derecho histórico” en el sentido en el que lo entiende el párrafo 1º de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978. Es evidente que, como todos los derechos históricos, debe ser actualizado, es decir, adaptado a las necesidades de nuestro tiempo y al marco jurídico en vigor. Hoy en día resulta impensable que las Juntas Generales sometan al “pase foral”, entendido en su formulación tradicional, toda norma proveniente de Parlamentos o Gobiernos centrales o autonómicos, pero no es descabellado pensar que el pase foral pueda ser actualizado, por ejemplo, en un sentido parecido al que tenía en Vizcaya a partir de mediados del siglo XVIII, esto es, como la posibilidad que tenía el territorio foral de recurrir ante el Monarca todas aquellas disposiciones que violasen la foralidad, evitando así su indefensión.

Y, precisamente para evitar la indefensión que pueden padecer hoy en día los Territorios Históricos frente a leyes o normas de rango legal, podría establecerse a favor de los mismos un recurso contra dichas normas, no obviamente ante el Rey, sino ante el Tribunal Constitucional, supremo vigilante constitucional, otorgando legitimación a los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia para interponer recurso de inconstitucionalidad contra aquellas leyes o normas con rango de ley que menoscabasen la foralidad, por violación de la propia Constitución y del denominado “bloque de constitucionalidad”, del que forman parte la Disposición Adicional Primera de la Constitución y el artículo 37 del Estatuto de Autonomía Vasco, que pretenden, precisamente, proteger esa “foralidad”.

La actualización de los derechos históricos es algo previsto por el párrafo 2º de la Disposición Adicional Primera de la Constitución²⁶. Efectivamente, la actualización general de los derechos históricos ya se ha producido en el Estatuto de Autonomía Vasco de 1979 pero ello no excluye las actualizaciones parciales. En mi opinión, existen además, dere-

²⁶ El párrafo 2º de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978 afirma: “*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”.

chos históricos no actualizados en el Estatuto y que pueden serlo posteriormente. Ese es, precisamente, uno de los sentidos que cabe dar a la Disposición Adicional del Estatuto Vasco cuando afirma que: “*La adaptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico*”. A mi juicio, habría derechos ya actualizados a través del Estatuto y otros no actualizados aún pero perfectamente actualizables. Estos últimos serían los que el profesor González Navarro²⁷, refiriéndose a Navarra, ha llamado derechos históricos que permanecen en “hibernación” y que pueden ser “reanimados”. Para ello, según el mencionado profesor, deberían ser, primero, descubiertos y después, debería adoptarse una decisión política de incorporarlos al ordenamiento vigente, es decir, de “reanimarlos”. Siguiendo esta terminología, creo que el “pase foral” es un derecho histórico “hibernado” que puede ser “reanimado”, esto es, plenamente actualizado, por ejemplo, en el sentido de dar legitimación a los Territorios Históricos para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes o normas con rango de ley que puedan lesionar la foralidad. Todo esto, se podría hacer mediante una actualización parcial, que consistiría en este caso, en una pequeña reforma de la ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional²⁸, añadiéndole, por ejemplo, una disposición adicional en el sentido antes apuntado.

Para modificar dicha Ley Orgánica, cabría aprovechar las cláusulas abiertas por los artículos 161.1.d y 162.2. de la Constitución. Como ha afirmado Tomás Ramón Fernández²⁹, a través del primero pueden añadirse por Ley Orgánica nuevas competencias a las que expresamente asignan los

²⁷ F. González Navarro, “Navarra y el Tribunal Constitucional”, en S. Martín-Retortillo Baquer (dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero* (Madrid: Gobierno de Navarra/Editorial Civitas, 1992), pp. 746-747; F. González Navarro, “Comentario a la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” en J.A. Santamaría Pastor (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992), pp. 769-770.

²⁸ Publicada en el B.O.E. de 5 de octubre de 1979, nº 239.

²⁹ T.R. Fernández Rodríguez, *Los derechos históricos de los Territorios Forales*, pp. 226-227.

apartados precedentes de dicho artículo al Tribunal Constitucional y en virtud del segundo, se permite, correlativamente, determinar por la misma vía las personas y órganos legitimados para actuar.

De hecho, ya hubo un caso en que se extendió la legitimación para promover recurso de inconstitucionalidad a supuestos no previstos en el artículo 162.1. a) de la Constitución. La propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo hacía en el caso de Navarra, en su Disposición Transitoria Quinta, para evitar su indefensión en tanto decidiese si se incorporaba a la Comunidad Autónoma Vasca o si se constituía en Comunidad Autónoma uniprovincial (Comunidad Foral) como finalmente sucedió. He sostenido en otro lugar³⁰ que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo que se refiere a la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional, sólo estaba pensando en las Comunidades Autónomas y no en permitir que un Territorio Histórico dentro de una Comunidad Autónoma ya constituida tuviera legitimación para acudir a dicho Tribunal, salvando la situación provisional de Navarra en tanto decidiese su futuro. Pero dicho esto, el legislador puede cambiar la ley orgánica e incluir supuestos de legitimación no previstos en el artículo 161.1.a) de la Constitución. Incluir supuestos no previstos en dicho artículo, acogiéndose a los cauces que una interpretación flexible de los artículos 161.1.d y 162.2. de la Constitución nos puede ofrecer, fue precisamente lo que hizo el legislador en el caso de Navarra. Aunque lo hiciera con la intención que antes he apuntado, pudo hacerlo y si entonces pudo hacerlo, nada le impide hacerlo ahora con los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, con una nueva intención, la de “actualizar” un derecho histórico “hibernado” como el “pase foral”, en cumplimiento de una de las finalidades perseguidas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, la Disposición Adicional y el artículo 37 del Estatuto Vasco.

No veo, por tanto, grandes problemas jurídicos para modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el sentido antes apuntado, es decir, incluyendo en ella la legitimación de los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia para interponer recursos de inconstitucionalidad, actualizando así, en la medida de lo posible, un derecho histórico.

³⁰ S. Larrazábal Basáñez, *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, p. 523.

Muy recientemente, el profesor Rafael Jiménez Asensio³¹ ha defendido, desde el punto de vista de la teoría de las fuentes y al afirmar que las “*normas forales*” de los Territorios Históricos deberían ser enjuiciadas por el Tribunal Constitucional y no por los Tribunales ordinarios, que en justa correspondencia y para no quebrar la simetría que debe existir, podría modificarse la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en este sentido y también en el de prever una apertura de la legitimación en tales procesos a favor de las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

Como conclusión, y repitiendo lo dicho anteriormente, no hay problemas técnicos para incluir la legitimación de los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia para acudir al Tribunal Constitucional en una futura y deseable reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Basta con que exista la “voluntad política” de actualizar, según los cauces previstos por nuestro ordenamiento jurídico, un derecho histórico clásico y perfectamente actualizable como lo es, sin duda, el “pase foral”.

³¹ R. Jiménez Asensio, “El sistema de fuentes de Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 47-II (1997), p. 170 y nota nº 77.

REVOLUCIÓN LIBERAL Y CONSTITUCIÓN HISTÓRICA EN VASCONIA: FIN DE LA GUERRA CIVIL, PRIMER PROYECTO DE CONTINUIDAD DEL RÉGIMEN FORAL Y CONSOLIDACIÓN DE LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS (1839-1868)

Joseba Agirreazkuenaga
U. P. V. - E. H. U.

En 1814 se produjo una asociación y vinculación estrecha entre restauración de la Monarquía absoluta y la continuidad del Régimen foral. Durante el trienio liberal y la posterior reacción absolutista de nuevo llegó a confirmarse. Precisamente durante el decenio que va de 1823 a 1833 las Diputaciones vascas se consolidaron como auténticos poderes públicos con una creciente autoridad político administrativa.

La guerra civil de 1833-1839 iniciada por los partidarios de Don Carlos, es decir los carlistas, favorables a la Monarquía absoluta fue un factor de desestructuración general de la sociedad vasca, en la que los mecanismos institucionales y de organización social parecían sólidamente arraigados a los ojos de propios y viajeros europeos. Entre las dimensiones de la guerra no podemos ignorar los problemas políticos y económicos estructurales que intervinieron así como tampoco la vertiente social y la de lo protagonistas individuales. Los sectores conocidos como «menditarrak», los de las montañas o zonas altas, fueron movilizados en su inicio en

favor de lo conocido contra lo desconocido siendo utilizadas eficazmente las milicias armadas organizadas por las Diputaciones en el periodo 1824-1833 en el alzamiento en favor del pretendiente Carlos.¹ Una guerra civil siempre es compleja y multidimensional. La poética popular, los bertsolaris, han dejado testimonios del trasfondo social; en la guerra también se ventilaba una parte de la conflictividad entre arrendatarios y propietarios, así como de la inquietante protesta plebeya manifestada de forma ininterrumpida en las sucesivas guerras acaecidas desde los tiempos de la guerra de la Convención². Durante la guerra el Conde de Villafuertes la comparó con la reacción contrarrevolucionaria de la Vendée³. Finalmente no podemos ignorar la vertiente internacional del conflicto en el escenario europeo entre fuerzas favorables a la revolución liberal y la contrarrevolución. En suma una guerra con una dimensión política insoslayable y que en el País Vasco adquirió un desarrollo inusitado porque se percibía que se hallaba en juego el sistema político-institucional organizado en torno a sus particulares asambleas representativas.

El 31 de agosto de 1839 fue firmado el llamado Convenio de Bergara. La intervención del Reino Unido auspiciado por Lord Palmeston resultó decisiva en los preparativos de los términos del convenio y finalmente el artículo 1 del convenio hacia referencia a la cuestión foral, a un tema político de inserción de las provincias vascas en el marco constitucional liberal que se había dotado el Estado español entre 1833 y 1837. El resto de los puntos contemplaba cuestiones que atañían a los combatientes en particu-

¹ AGIRREAZKUENAGA J., «La vía armada como método de intervención política: Análisis del pronunciamiento carlista (1833)», in, *150 años del Convenio de Bergara y de la ley del 25-X-1839*. Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1990, pp. 179-226.

«Emen Tolosatic Donostia bitartean ez degu ecer, baña Tolosatic Burgosañooca menditarrena dago (...) Diyenez maquiñabat gende bildu da menditarretara», cit. en LEKUONA, M., «Cartas andoaindarras (de la Primera Guerra Carlista)», *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de los Amigos del País*. San Sebastián, 1962, p. 383.

² Véase la antología que publiqué en *150 años del Convenio de Bergara y de la ley del 25 de Octubre de 1839* (Agirreazkuenaga, J. y Urquijo, J.R. ed.). Vitoria-Gasteiz, 1990.

³ JIMÉNEZ DE ABERASTURI, J.C., «La guerra de la Vendée y la guerra Carlista» in *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*, XXI, San Sebastián, 1975, pp. 560-566. Transcripción de unas notas del Conde de Villafuertes coetáneas a la Guerra Carlista en las que establece el paralelismo entre ésta y la Guerra de Vendée en Francia.

lar a los del bando carlista. No todos los carlistas aceptaron los términos del convenio pero bastó con que unos batallones lo aprobaran para que los frentes de guerra se rompieran y por tanto los carlistas reaccios al convenio tuvieran que huir al exilio. Sin embargo la guerra no finalizó automáticamente pero la opción dinástica carlista sin el apoyo de los combatientes vascos ya no parecía tener ninguna posibilidad de éxito.

En Agosto- Septiembre de 1839 el sistema foral estaba radicalmente abolido y en Vasconia regía plenamente la Constitución de 1837: Con referencia a la organización administrativa-territorial las diputaciones provinciales tenían un poder administrativo muy limitado en relación con las diputaciones generales sujetas al fuero histórico. Sin embargo los representantes de las Diputaciones provinciales, en particular los de Bizkaia, intervinieron activamente en la gestación y negociación del Convenio de Bergara.

Precisamente los Diputados de las tres Diputaciones provinciales, se reunieron en Bilbao el 19 de septiembre de 1839. En el curso de la reunión estudiaron la coyuntura económica y la forma en que podría lograrse la continuidad del Régimen Foral para cumplir el compromiso adquirido en los campos de Bergara, pues entendían e interpretaban que dicho convenio consagraba la continuidad del Régimen foral histórico, en el marco de la nueva Constitución, si bien la literalidad del mismo contemplaba únicamente su debate por las Cortes constitucionales.

Entre los representantes, el de Gipuzkoa, Joaquín Calbetón, era un conocido dirigente de los liberales progresistas donostiarras, que tanto se habían destacado antes de la guerra en favor del traslado de las aduanas. El de Bizkaia, Manuel Urioste de la Herrán, era un personaje que había evolucionado desde el liberalismo progresista al moderantismo, siendo en 1839 el ideólogo del fuerismo liberal. Por Álava acudió León Samaniego. En el acta de la reunión reflejaron que propugnaban la conservación del sistema foral, pero actualizado en función de la nueva situación constitucional. Dada la importancia del documento, por ser el primero que al término de la guerra trató de conjugar la Constitución y el sistema foral, transcribimos a continuación una parte substancial del acta :

«Que no obstante la persuasión en que está la conferencia de que ni en ellas ni las diputaciones de que emanan residen facultades suficientes para adoptar ni proponer modificación alguna a los fueros del país, pu-

diendo suceder que arrastradas por los acontecimientos fuesen aquellas llamadas a discutir esta interesante y gravísima cuestión, como única representación actual aunque imperfecta de las provincias vascongadas cree necesario fijar rápidamente las bases generales a cuyos límites en su opinión deberían circunscribirse esas modificaciones. Estas bases podrían ser: que se uniformase el país con el resto de la nación en el sistema judicial; - que suprimido así en Guipúzcoa y Vizcaya el encargo de corregidor quedasen confiadas sus atribuciones políticas y administrativas a los respectivos Diputados según la Constitución Alavesa; - que con objeto de hacer desaparecer la prevención hostil que en las demás provincias del reino excita contra estas la exención del servicio militar, se conviniese con el Gobierno en que se les designe en cada quinta su cupo redimible con dinero o con hombres presentados por ellas; - que reconocida la necesidad de que las provincias vascongadas contribuyan también al sostenimiento del estado, se fije, mancomunadamente en los términos más ventajosos posibles un encabezamiento invariable a lo menos por veinte o treinta años, por equivalente de todas sus contribuciones directas o indirectas; encabezamiento cuya distribución entre sí debe quedar a las mismas provincias; - que apareciendo de este modo que estas lejos de ser ya gravosas al resto de la nación contribuirían como todas las demás sin gastos de administración ni de gobierno, se solicitase la libertad de comercio con las colonias como lo hacen los demás puntos de España y aun extranjeros, y que nuestra industria no tuviese más gravamen que la misma industria Española; - y que conviene atendidas las circunstancias actuales, que no se haga mención ni de establecimiento de aduanas ni de otras medidas fiscales que siempre han excitado grande antipatía en el país»⁴.

Las ideas centrales que aparecen en este proyecto son las que animaron en los meses siguientes a los fueristas íntegros o fueristas liberales de inspiración conservadora.

Entretanto las Cortes españolas, comenzaron a discutir las fórmula jurídica para dar cumplimiento al compromiso adoptado en el Convenio de Bergara.

En realidad se estaba discutiendo la fórmula de organización de la

⁴ AGIRREAZKUENAGA J. (Ed.) *La articulación político institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra. 1775-1936*. Bilbao, 1995, vol. I 287-291

nueva Monarquía española : En el pasado su naturaleza de Monarquía compuesta resultaba evidente. Solamente las asambleas representativas vascas y los órganos de poder derivadas de las mismas conferían un aire de compuesta en 1830, porque la idea de una Monarquía unitaria y uniforme, era el pensamiento dominante en los sectores del absolutismo templado como de las filas constitucionales liberales.

LEY DEL 25 DE OCTUBRE DE 1839

Tanto en el convenio de Bergara como en el resto de la legislación, a partir de 1839 se estableció un nuevo ámbito de debate y decisión para los vascos: La Cortes españolas o el Parlamento de España. En las Cortes estaban representados los distritos vascos. Las Asambleas representativas de Vasconia permanecían suprimidas. Por lo tanto los individuos de los territorios vascos carecían de una representación política colectiva, del cuerpo político correspondiente, tal y como había sucedido en los últimos siglos mediante sus Juntas Generales. Los diputados elegidos en los distritos vascos ostentaban la representación del distrito otorgada por una mayoría de electores, en el Parlamento de España, con lo cual se inició una nueva era en la representación política.

La ley del 25 de octubre de 1839 aprobado por el parlamento español por un lado significó el reconocimiento del Régimen Rural pero su actualización había que realizarla en el marco de la unidad constitucional. En este sentido la ley volvió a dar carta de naturaleza constitucional a los derechos históricos vascos, tanto en su vertiente de derecho público como privado. Ahora bien implícitamente sancionaba que la instancia representativa que evaluara su actualización fueran las Cortes o parlamento de todos los españoles. En el fondo la discusión versaba sobre el tipo de Monarquía constitucional de España: Hasta la fecha era un tipo de Monarquía compuesta. Los fueristas liberales moderados quisieron repetir la fórmula de continuidad de la Monarquía compuesta encarnada por Isabel II. Sin embargo la práctica que se institucionalizaría se inclinaba por un concepto de Monarquía unitaria y uniforme.

La ley, en su artículo segundo exigía que se emprendiera la modificación o arreglo de los fueros tradicionales al sistema constitucional. Para lo cual el Gobierno español necesitaba iniciar una negociación. Dado que el

artículo 1 establecía que se confirmaban los fueros de Bizkaia Gipuzkoa Alaba y Navarra parecía que resultaba imprescindible que se reinstauraran en su plenitud pero en particular, la institución más característica y la que podría legitimar un proceso de modificación interna: Las Juntas Generales o asambleas representativas de cada uno de los territorios vascos. De esta forma el decreto de 16 de noviembre de 1839 de nuevo restableció en Bizkaia Gipuzkoa y Alaba el sistema representativo tradicional es decir las Juntas Generales y sus Diputaciones Generales. Las Juntas Generales debían elegir a los representantes que emprendieran la negociación de la modificación o arreglo de los Fueros.

Las élites políticas vascas interpretaron el decreto como el restablecimiento histórico del Régimen foral y por lo tanto interpretaban la ley y el decreto en una clave de éxito político capitalizado por los fueristas liberales. Con ello las asambleas representativas recibieron nueva carta de naturaleza en el marco constitucional español. No así en Navarra. En este territorio las históricas Cortes de Navarra no fueron convocadas. Se convocaron elecciones por distritos y se constituyó una nueva Diputación provincial, siguiendo lo previsto en la Constitución española y fueron dichos Diputados provinciales, sin control de asamblea representativa alguna las que asumieron la representación colectiva de los navarros. En realidad las Cortes de Navarra respondían a un esquema representativo del Ancien Regime, dividido en los tres brazos característicos: Militar, eclesiástico y de las villas. Sin embargo las Juntas Generales podían ser asimiladas al sistema representativo vigente en los Parlamentos liberales en los imperaba el régimen censitario. La opción defendida por A. Sagaseta de Illurdoz «sindico consultor» de las Cortes de Navarra para la conservación de los Fueros fundamentales de Navarra fue desestimada.⁵

En adelante las Juntas Generales iban a general e impulsar una dinámica de poder público autónomo y de legitimidad del poder y elegirían los representantes para negociar la fórmula de modificación y adaptación constitucional de los fueros o derechos históricos.

⁵ SAGASETA DE ILURDOZ A., *Fueros fundamentales de Navarra y defensa legal de los mismos*. Pamplona, 1840. «Fueros fundamentales del Reino de Navarra» in *Revista Euskara*. Pamplona, 1882. reprod. facsímil, Eusko Ikaskuntza, pp. 71-80

LAS CONFERENCIAS: EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN COMÚN DE LAS ASAMBLEAS DE BIZKAIA, GIPUZKOA Y ALAVA

Con la ley de 25 de Octubre de 1839 el sistema institucional de las Conferencias entró en la época de mayor dinamismo y madurez, hasta el punto de que en la década de 1860 podría ser equiparado a una suerte de Asamblea representativa común para adoptar acuerdos y estrategias políticas comunes. Ahora bien, este organismo de las conferencias en la práctica con el transcurso de los años actuó en numerosas ocasiones como se se tratara de un órgano deliberativo y ejecutivo común ya que la representación de las Juntas Generales se sustituirá por el de las Diputaciones, sus órganos ejecutivos.

La necesidad de armonizar las posturas y opciones de los Diputados Generales y comisionados de las Juntas Generales frente a los proyectos de arreglo fue la causa principal del protagonismo de las Conferencias. Ante la presión del Estado uniformizador y la limitación constante de las facultades políticas, que tradicionalmente habían gozado las Diputaciones, las Conferencias se convirtieron en el instrumento político apropiado para ejercer un mayor grado de eficacia en favor de la conservación de la constitución interior de las provincias vascas, garantía de la salvaguarda del «régimen especial en su administración política-económica-gubernativa», según la expresión formulada por el consultor de Bizkaia Casimiro Loizaga.

Pero, por otro lado, no podemos ignorar que el mundo de las ideas se estaba renovando a raíz de las investigaciones históricas y reflexiones políticas que animaban a superar el concepto provincialista; el nuevo sujeto bascongado tenía ya carta de naturaleza y las Conferencias serían la correlación político-institucional de la nueva situación. Obras tales como *La nación Bascongada* de Erro (1815), ministro absolutista en 1823 con Fernando VII, *La Historia de las naciones Vascas* de Zamácola (1818), las reflexiones sobre «la nacionalidad vasca» en la década de los años 30 entre los intelectuales de la ciudad de Bayona, la *Defensa histórica del Señorío de Vizcaya y provincias de Alava y Guipúzcoa*. de P. Novia Salcedo, publicada en 1851-52, aunque la redacción la había finalizado en 1829, jalonan una renovada visión del pasado y presente de las provincias vascas, en favor del sujeto político

vascongado.⁶ Las cabeceras de prensa nacidas en el País Vasco también reflejaron el cambio notable de percepción : en Bilbao se publicó en 1813 *El Bascongado*. En 1820 *El Liberal Guipuzcoano* o se editaba en San Sebastian y continuaría en 1840 que junto a *El Vizcaíno originario* editado en Bilbao en 1840, formaban los órganos de expresión de la tendencia liberal progresista; en 1837 se publicaba en Bilbao, *El Bilbaíno*, cuyos redactores impulsarán en 1840 *El Vascongado* y más adelante el *Irurac bat*, periódico liberal fuerista de obligada referencia política desde 1855 hasta su desaparición después de la Segunda Guerra Carlista.

En el País Vasco continental, destruidas las tradicionales instituciones forales y disuelta su personalidad política fragmentaria, en el Departamento de Bases Pyrenées, se produjo una eclosión de los estudios relacionados con la dimensión lingüístico-cultural vasca. Todas las reflexiones se realizan en términos de *basques*, en las cuales con frecuencia quedaban englobados los habitantes de ambas vertientes del Pirineo. La Vasconia Aquitana es el lugar en el que se formalizan y se difunden por primera vez las historias generales de los vascos⁷. Estas construcciones teóricas e ideológicas sobre la comunidad vasca influirán en la concepción e imaginario de las nuevas élites dirigentes de la posguerra civil⁸.

Volviendo a la ley de 25 de Octubre de 1839 rel acuerdo parlamentario obligaba a la constitucionalización liberal del sistema foral. En 1840, para proceder a dicha negociación, se formó un frente común entre las cuatro provincias, pero esta unidad de acción se rompió, debido a las discrepancias entre, por un lado, los representantes de Navarra, que tenían redactadas sus bases de modificación desde un prisma liberal progresista en el que salvaban lo bueno de los fueros (la autonomía administrativa-fiscal), habiendo sido J.Yanguas y Miranda su principal inspirador, y por otro lado, el resto de los representantes de las provincias vascas, que perseguían la restauración íntegra de los fueros.

⁶ JUARISTI J., «Romanticismo europeo y romanticismo vasco» En, *XI Congreso de Estudios Vascos*. Donostia, 1991 pp.191-194

⁷ MAÑARICÚA, A.E., *Historiografía de Vizcaya*. Bilbao, 1973.

⁸ SÁNCHEZ PRIETO, J.M., *El imaginario vasco. Representaciones de una conciencia histórica nacional y política en el escenario europeo. 1833-1876*. Barcelona, 1993.

Mientras los representantes navarros optaron por la modificación inmediata de su status político tradicional, siguiendo las bases que acordó la Diputación provincial⁹, los comisionados de las tres Juntas Generales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa aplicaron la estrategia del aplazamiento de la modificación foral, ya que entretanto, mientras permaneciera vigente el sistema foral tradicional, entendían que contribuían a la continuidad y consolidación de los perfiles institucionales de raíz foral en el nuevo marco constitucional. No es extraño que estos últimos lamentaran la postura adoptada por Navarra ya que contribuía al debilitamiento de su estrategia.

No obstante, la ley obligaba a dilucidar el contenido de los «Fueros»

⁹ «los navarros se conforman en admitir la jefatura de la Diputación provincial y todas las leyes políticas del Reino. Consienten en que queden suprimidas sus Cortes, Consejo y Virrey: quieren conservar su administración económica y municipal: se oponen a que se introduzcan los estancos, derechos de puertas, papel sellado y quintas: y ¡admírese Vd! pretenden el establecimiento de las aduanas en la frontera (...) la diferencia que en este punto nos separa es como Vd conoce inmensa y nos ha de ocasionar disgustos sumamente amargos» Correspondencia de F. Hormaeche, Comisionado de las Juntas Generales de Bizkaia para el arreglo foral» (Archivo Foral de Bizkaia. Casa de Juntas de Gernika. Reg. 2).

«Los tres comisionados que hay aquí (en Madrid) de Navarra son lo mismo, en mi concepto, que la carabina de Ambrosio colgada de un clavo para el objeto con que aquí los han enviado: ni tienen relaciones, ni conocen esto, ni saben cómo deben manejarse aquí los negocios, ni es tampoco gente que tenga práctica de ellos en el momento» (...) estamos Lopez, Egaña, Valentín Olano Hormaeche y yo muy unidos, muy acordes, muy bien con sola la diferencia de que Hormaeche y yo no somos tan confiados como Lopez, Egaña y Olano en que, en el Congreso, la Mayoría defenderá nuestros fueros». Carta del 25 de mayo de 1840 de Fausto Otazu, comisionado de Alava, a Iñigo Ortes de Velasco, Diputado general Vitoria. VIDAL ABARCA J., VERASTEGUI F., OTAZU A. *Fausto de Otazu a Iñigo Ortes de Velasco. Cartas 1834-1841*, Vitoria 1995, vol. II pp.334-335

«no debemos detener, ni suspender nosotros nuestras gestiones en París y Londres y todos debemos trabajar allí a fin de que se interesen aquellos Gobiernos por nuestros buenos usos y leyes forales, demostrando que, si las Cortes Españolas, llevadas de la ojeriza y antipatía que todos sus Diputados nos tienen (sin exceptuar uno solo) se metiesen en innovaciones marcadas y en nivelarnos, no habrá un solo hombre de mediana o mucha influencia en el país Vascongado que no renuncie a mezclarse en cosa alguna». *Ibidem* 22 de Junio de 1840, p. 361.

Véase también, RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra, de Reino a Provincia (1828-1841)*. Pamplona, 1968. MINA, M.C., *Fueros y Revolución liberal en Navarra*. Madrid, 1981.

en función del nuevo sistema constitucional, según la versión de la Constitución de 1837. El corpus foral, que en su origen estaba más cercano a un tratado de derecho privado, empezó a ser interpretado por el consultor de Bizkaia Casimiro Loizaga desde la perspectiva del derecho público. Según la versión de los liberales fueristas conservadores, el sistema foral también contemplaba en su desarrollo un derecho público propio, diferenciándolo de la dimensión de derecho privado.

Los representantes de las tres provincias entablaron una estrategia común para negociar con el Gobierno. En algún momento un ministro como Pidal planteó una negociación provincia por provincia, pero fue rechazada¹⁰. Los citados comisionados en Corte se reunían asiduamente para acercar posturas y manifestar respuestas comunes. En 1840 crearon un libro de actas de las reuniones y Conferencias celebradas en Madrid por los comisionados en Corte de las tres provincias Bascongadas para el arreglo foral¹¹.

El arreglo foral, pero también la gestión político-administrativa interior, serán los temas prioritarios de las Conferencias del periodo 1839-1877. Las decisiones tomadas en Conferencias adquirieron un valor político referencial de primer orden, diríamos casi de obligado cumplimiento. En adelante las Conferencias se convertirán en una institución foral plena y en la obligada instancia de debate antes de la toma de cualquier decisión de relieve.

Este periodo, a su vez, puede subdividirse en otros: el primero, entre 1839 y 1854, en el que las actas de las Conferencias nos muestran el deterioro del viejo edificio foral y la preocupación por un arreglo foral en el que las facultades o competencias de índole político-administrativa quedaran mermadas, aunque paralelamente las administraciones públicas fueran concentrando mayor capacidad de intervención pública. Pero esta evolución, semejante a la que reflejaban los estados europeos, no debe ocultar el deterioro de los principios políticos sobre los que pretendía sustentarse la legitimidad política-administrativa del sistema foral.

¹⁰ VÁZQUEZ DE PRADA, M., *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central. 1839-1877*. Bilbao, 1984.

¹¹ Este libro aparece citado en un inventario antiguo de expedientes acerca de la «Conservación del régimen y legislación foral» (A.C.J.G., Inventarios e Índices, Reg. 2, leg. 4). No hemos podido encontrar el citado libro, no obstante, a través de la correspondencia hemos podido reconstruir el contenido de algunas de estas reuniones comunes.

En el segundo, a partir de 1854, se puede hablar de las Conferencias como un órgano de dirección política y gestión administrativa, una suerte de gobierno confederal de las tres provincias. Basta para comprobarlo los complejos órdenes del día que se prepararon a partir de 1856 y la referencia de autoridad que adquirieron en el seno de las respectivas Diputaciones y Juntas Generales. Las Conferencias no solamente contemplaban el análisis de las relaciones con los poderes públicos del Estado, sino también aspectos políticos y administrativos inherentes a la vertebración moderna de la sociedad vasca.

LA FORMACIÓN DE UN «DERECHO NOVÍSIMO FORAL»

Durante el periodo 1840-1854, tanto por iniciativa política de las Diputaciones vascas como del Gobierno central, se elaboraron varios proyectos de arreglo de los Fueros en función de la Constitución vigente en cada momento. Sin embargo, ninguno de los proyectos logró el consenso necesario para su realización, aunque por la vía de los decretos nadie ignoraba que de hecho se estaba realizando una modificación sustancial del sistema foral.

Ahora bien, trasladadas las aduanas y establecido el sistema judicial fijado en la Constitución, nació un gran consenso en el seno de las élites dirigentes, favorable al sistema foral vigente. Por ejemplo, los progresistas de Bilbao, en el manifiesto publicado en 1854, mostraron un claro apoyo al sistema foral e incluso solicitaron el restablecimiento de los ayuntamientos forales. Después del periodo progresista y en la etapa de 1856 a 1868 nace una nueva teorización de la realidad política, jurídica e institucional. Las actas de las Conferencias son el mejor exponente del cuerpo doctrinal de lo que en 1859 fue formulado como el «derecho novísimo foral». Gregorio Monreal lo denomina como doctrina «neoforal». Ya en 1842 los liberales progresistas reunidos en Conferencia habían manifestado que merced a la Ley de 25 de Octubre de 1839 habían estrenado una «vida nueva sus fueros».

En las Conferencias de 1857 los Diputados Generales protestaron por la colisión e invasión de competencias que se sucedían en temas como la instrucción pública o educación, estadística, notariado y prohibición de la construcción del «camino de hierro de Triano», cuando a su juicio pertenecían al ámbito de la «administración foral».

Las Conferencias de 1859 se definieron «parte del régimen foral». Es decir, en adelante fueron conceptuadas como un elemento más del edificio foral, hasta el punto de que en 1865 serán calificadas como la instancia de «conservación de sus instituciones». Se puede afirmar que el proyecto de 1793 aparece ya como asumido y plenamente coronado en 1859. En años venideros, con una perspectiva de integración en el Estado liberal español, las actas de las Conferencias denunciaron repetidamente el peligro de la doble administración periférica. En realidad, los representantes del Estado liberal, con la creación de su administración periférica en el País Vasco, comenzaron a fortalecer, sin proponérselo, un concepto nacionalitario del sistema foral vasco, porque la construcción institucional foral aparecía como una creación propia y yuxtapuesta del País Vasco a la derivada de la Constitución, en lugar de reconocerla como una parte del conjunto constitucional. Por ejemplo, el control que trató de instaurar el Gobierno sobre las reuniones de las Diputaciones vascongadas es claro exponente. El Gobernador de la provincia de Álava se sorprendió de que las Diputaciones Forales celebraran reuniones de Conferencias en Vitoria en 1859, sin previo aviso ni comunicación. El 7 de julio de 1859 el Ministro de la Gobernación, José Pó sada Herrera, a cuya sombra comenzó su carrera política A. Cánovas del Castillo, prohibió cualquier reunión en Conferencias que no tuviera el expreso permiso del Gobernador. Su argumentación era la siguiente: «suponer que las Diputaciones forales de las Provincias Vascongadas, pueden reunirse cuando como y donde les parezca para tratar de los asuntos que le acomode sin intervención de los Gobernadores sería sostener el principio absurdo y mas que absurdo peligroso e imposible en toda buena administración de que puede haber un Estado dentro de otro Estado y negar al Gobierno por consiguiente el derecho que la constitución y las leyes le dan de suprema vigilancia en todos los ramos de la administración¹²». Esta situación, que pudiera ser perfectamente compatible en los estados federales, en opinión del Ministro sería retrotraerse al feudalismo en perjuicio de la Autoridad Real. El académico español Francisco Tubino escribió en 1880 que Navarra y las provincias vascongadas «habían vivido hasta 1812, relativamente a España en una surte de confederación (...) conservándose

¹² Archivo Foral de Bizkaia. Archivo Casa de Juntas de Gernika. Convenio de Vergara, Reg. 8, leg. 8.

en la categoría de estados independientes en lo interior, reconocíanse españoles para las cuestiones externas¹³».

El concepto jacobino uniforme del ejercicio del poder prevalecía en el pensamiento de los liberales moderados, luego en consecuencia, la primacía del poder de los representantes del Estado debía prevalecer subordinando el resto de los poderes.

Las autoridades forales decidieron recurrir a la Reina, puesto que la Real Orden significaba la derogación de una de las atribuciones forales tradicionales. Redactaron una representación colectiva firmada en agosto de 1860, pero sin ningún éxito, ya que la Reina, en otra Real Orden de 15 de febrero de 1861, desestimó los argumentos de las Diputaciones y ratificó la Real Orden del año anterior, por la cual, siempre que se reúna la Diputación, «ha de ser con conocimiento del Gobernador de la Provincia», porque tales reuniones tienen «verdadero carácter político¹⁴».

Mientras transcurría este debate las élites instauradas en los poderes públicos vascos se mostraron en repetidas ocasiones solidarias con los proyectos de Estado, realizando manifestaciones tales como que defenderán los sagrados intereses de la Nación: el trono, la religión, la libertad y el «decoro español»¹⁵. De ahí la participación directa en la Guerra de Marruecos y más tarde en la de Cuba, para «contribuir al mantenimiento del nombre español». España era un «florecente imperio», o al menos aspiraba a serlo. Aunque confundieran el deseo con la realidad; era su forma particular de adhesión y participación en el proyecto político español. Estas intervenciones sirvieron para justificar la peculiar forma de participación de los vascos en el ejército español. Incluso la continuidad de los miqueletes y fuerzas armadas forales se justificaron como segunda reserva del ejército español.

Las élites dirigentes entendían que esta plena integración en el proyecto del Estado liberal español debía ser correspondida con el reconoci-

¹³ TUBINO, F., *Historia del renacimiento literario contemporáneo en Cataluña, Baleares y Valencia*. Madrid, 1880. Cita tomada de SÁNCHEZ PRIETO, J.M., *op.cit.*, p. 21.

¹⁴ AGIRREAZKUENAGA J., *op. cit.*, vol. I. Archivo Foral de Bizkaia. Convenio de Vergara, Reg. 8, leg. 8.

¹⁵ EXTRAMIANA J., «Elites vascas en busca de una nación: segunda mitad del siglo XIX». En *Les elites espagnoles à l'époque contemporaine*. Université de Pau, 1983, 17-26.

miento en su ordenamiento jurídico del sistema foral vigente, por lo que los gobernantes debían ser consecuentes con su principio. El acta de la Conferencia del 22 de junio de 1868 definió con nitidez el sistema al que aspiraban: «las leyes generales no son aplicables a estas provincias sin las modificaciones que la situación excepcional aconseja». En realidad se trataba de una reafirmación del principio del Pase Foral, abolido en 1841, pero que actualizaba el sistema autonómico vigente en el nuevo marco del Estado liberal.

Las actas de los años de 1860 contemplan un creciente interés por la defensa del euskera, la lengua vasca, cuando se debatía la organización de una nueva administración de servicios. Así, el argumento aparecerá frente a la Ley de Instrucción Pública de Moyano, porque la realidad bilingüe del país debería ser reconocida de modo que los maestros fueran bilingües. Una preocupación similar se manifestó en el caso de los profesionales de la medicina en el ejercicio de la profesión de cirujanos. Desde la administración foral se defendió que los nuevos servicios fueran ejercidos por personas capacitadas para desarrollarlos en ambas lenguas. En el plano cultural y científico se proyectó la celebración de concursos de narraciones que relatasen historias vascas e incluso se propugnó la rehabilitación de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.

En el mismo periodo se consiguió la Diócesis vasca. La institucionalización eclesiástica de las tres provincias sancionaba la política común que habían inaugurado mediante las Conferencias. Las Diputaciones colaboraron eficazmente para la creación y sostenimiento económico de la nueva Diócesis¹⁶.

Así pues, a la llegada de la Revolución de 1868 se desarrolló un sistema de poderes y administración autónomos que aspiraba a construir una forma de estructura político-institucional propia, autónoma con amplias competencias en el seno del Estado liberal español o de la nación española. De ser calificadas como las tres hermanas, el 10 de mayo de 1868 llegaron a denominarse «las tres provincias gemelas».

¹⁶ MANTELI, S., *Relación de las funciones con que las tres provincias Vascongadas celebraron la erección de su diócesis y el recibimiento de su primer Obispo en los días 27, 28 y 29 de abril de 1862*. Vitoria, 1862.

LA MODERNIZACIÓN DE LAS JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA EN LA DÉCADA DE 1860. UN PROYECTO FRACASADO

Javier Pérez Núñez
Universidad Autónoma de Madrid

En las Juntas Generales de 1854 concluyeron las tentativas planteadas con rigor desde 1848, procediéndose por fin al establecimiento de sendos reglamentos para regular su funcionamiento interno y la elección del Regimiento general de Bizkaia. Las razones que estuvieron detrás de este importante paso racionalizador y legalizador del régimen foral, asentado fundamentalmente, aparte de en la carta foral, en los usos y costumbres, se encuadran en el doble ámbito de relaciones básicas que determinan su evolución: las que se mantienen con el poder central y las que se articulan entre la clase dirigente provincial. La primera de ellas está marcada por la ruptura que supone la asunción de las riendas del Estado por los progresistas, pero que, a diferencia de lo ocurrido durante su anterior estancia en el poder, no sólo mantienen abierta la vía de los moderados para una mayor consolidación de las posiciones de las instituciones forales, sino que además nada plantean del arreglo foral prevenido en la ley de 25 de octubre de 1839. Con todo, como éste podía arbitrarse una vez construido el nuevo régimen y su sentido democrático anunciado en la normativa del primer constitucionalismo restablecida para la formación de los ayuntamientos estaba dando nuevos bríos y adeptos entre las masas populares a las adormecidas fuerzas progresistas vizcaínas, era preciso para los dominantes nota-

bles rurales abrir el sistema foral a aquellos sectores de la burguesía comercial e industrial que podían verse atraídos y/o liderar esas opciones. Para intentar evitarlo, para eliminar cualquier tipo de fisura dentro del bloque dirigente, se aprobaron entonces los nuevos reglamentos.

Aunque importante, el tímido aperturismo a la participación de la burguesía contemplado en esos reglamentos, que además no venía más que a recoger formalmente lo que desde hacía mucho tiempo era una práctica habitual, muy pronto resultó insuficiente¹. Así, ya en la Asamblea de Gernika de 1860 se plantearon nuevas propuestas de reforma política, entre las que destaca la moción presentada por el apoderado de Elorrio, postulando la sustitución del sistema insaculatorio de elección del Regimiento general. Aunque fuera desechada, y en su lugar la Junta encomendara a la Diputación «la corrección de varias disposiciones del reglamento interior de las Juntas generales en la parte relativa a la discusión»², la situación política estaba lo suficientemente madura como para que en torno a esa moción se desarrollara un verdadero debate en la prensa vizcaína, que se prolongó hasta las siguientes Juntas generales.

Así, sin situarse estrictamente en la posición dominante en el Congreso provincial de 1860, que necesita matizaciones, se encuentra la opinión sustentada por el periódico fuerista tradicionalista *Euscalduna*³ que, siendo contrario a toda reforma política, aboga por el mantenimiento del sistema insaculatorio de elección del Regimiento general, no sólo porque –a su entender– correspondiera a la constitución tradicional del país, sino porque además lo estimaba mucho más positivo que cualquiera otro. Valgan de ejemplo las siguientes frases de uno de sus artículos:

¹ Sobre el contenido de estos reglamentos: A. HERBOSA LÓPEZ, «Los intentos de adaptación de las instituciones forales vizcaínas al Estado liberal (1833-1870)», *Revista Vasca de Administración Pública*, 13 (1985), pp. 67-72; y J. PÉREZ NÚÑEZ, *La Diputación Foral de Vizcaya. el régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, 1996, pp. 470-473.

² Juntas generales de Bizkaia, Gernika, 9/22-VII-1860. Sesiones de los días 11 y 20.

³ Sobre este rotativo se puede consultar J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, «El Euscalduna: Del moderantismo al carlismo. La inflexión ideológica de un periódico bilbaíno, 1858-1873», en M. TUÑÓN DE LARA (Dir.), *La prensa de los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos. I Encuentro de Historia de la prensa*. Bilbao, 1986, pp. 483-510.

«(...) no consideramos prudente ni oportuno el acometer la reforma del código foral. (...)

(...) en nuestro concepto si el sistema de insaculación tiene en Vizcaya grandes ventajas sobre los otros, una de las mayores es la de tener el suspenso al país acerca de los futuros representantes, evitando por el voto confiado a la suerte de la intriga y el monopolio ejercido en gran escala y de una manera vergonzosa. (...)

(...) la costumbre no siempre ha de considerarse como una ley, hasta el punto de obedecerla ciegamente cuando produce males conocidos y fáciles de evitar, pero también sabemos que ir contra ella, sin otro objeto que el de innovar y sin más razón que el capricho, suele traer inconvenientes que no se comprenden sin llegar al terreno de la práctica.

(...)

*Defendemos el sistema de insaculación en Vizcaya porque le creemos el más libre, el menos expuesto a elevadas influencias, no siempre conformes con la libertad de un pueblo, al cual, podemos decir con orgullo, exaspera e irrita hasta la sombra de esclavitud. En el sistema de insaculación no es la suerte sola la que decide, no por cierto. Los apoderados del pueblo electos ¿carecen por ventura de criterio? ¿No pertenecen al país? ¿Por qué se dice que el resultado de la elección pende sólo de la suerte? Si por un medio ingenioso se trata de oponer la resistencia posible a la intriga y al favoritismo, esto no quiere decir que los favorecidos por la suerte para elegir la representación del país nombren a la ventura y sin tener en caso necesario el derecho de consulta. (...) Tenemos pues entendido que el *optar por el sistema conocido, cuya bondad ha acreditado la experiencia de largos años, creemos obedecer a los instintos de libertad que guiaron a los fundadores de esta forma de elección* y que de adoptar otro cualquiera sucedería que las elecciones pudieran crear partidos y rencores que a todo trance conviene evitar, o produciría una fría indiferencia, que no fuera menor mal como acontece en las elecciones del municipio, a pesar de las excitaciones que se hacen al público para acudir a las urnas. (...)»⁴*

A esos planteamientos se contraponen los auspiciados por el periódico fuerista liberal *Irurac Bat* que, demandando el cambio político, si bien dentro de los cauces moderados de conservar progresando, propugna la sustitución del sistema insaculatorio por los imperantes dentro de los sis-

⁴ *Euscalduna*, 15-VII-1862: editorial. (La cursiva es nuestra).

temas representativos, a los que estima debe adecuarse el foral vizcaíno. A estas ideas pertenecen las siguientes líneas:

«(...) Más defienden las instituciones forales los que aconsejan estas modificaciones razonables de las antiguas y perniciosas rutinas, que los que quieren vivir eternamente apegados a ellas, sólo porque las heredaron, sólo porque las amaron sus padres y abuelos, y vivieron contentos con ellas.

El respeto al pasado, que acredita siempre un corazón tierno y agradecido, no debe ser tan absoluto que ciegue hasta el punto de no comprender las necesidades del presente, de no mirar las contingencias del porvenir.

La rutina es perjudicial, si se toma por sistema; y cuando la razón y la conciencia aunadas presentan un pensamiento más útil y más racional, obran contra sí aquellos que se empeñan en conservar la tradición que por beneficio puede producir cien males.

El deseo de no llevar las pasiones políticas, los celos, los rencores, las intrigas a la elección de los magistrados del país, y de no convertir el congreso de Guernica en un ardiente palenque, donde surgiese el mejor día la desunión, hizo a nuestro entender con prudente presentimiento, que se arbitrarse el medio de la insaculación, Hay hombres muy respetables en España y fuera de ella que, movidos por iguales razones, quisieran aplicar el sistema insaculador al régimen representativo en todo su ensanche; y los que tal sistema quieren en la mira de evitar acaloramientos, intrigas y colisiones, olvidan precisamente que *la insaculación no es más que el resultado de la casualidad*, y lo que se busca no son los favorecidos del acaso, sino los representantes del mayor número, hayan o no las pasiones políticas llevado su ardor a la lucha.

La misma razón lo está dictando: un país debe estar administrado por aquellas personas que más confianza le merezcan, que más valen o que más representan. *La insaculación, es decir el juego de la lotería aplicado a las elecciones populares, es la negación de la voluntad nacional, del derecho del pueblo, y de la razón*, que se resiste a verse subordinada a las vueltas de una urna.(...)»⁵

Ambas reflexiones lógicamente tienen su correspondencia dentro del fuerismo dominante en la clase dirigente vizcaína. Centrado en los presu-

⁵ *Irurac Bat*, 14-VII-1860: editorial. (La cursiva es nuestra).

puestos moderados y siendo la expresión vizcaína del moderantismo español, sin embargo, en el fuerismo al igual que ocurre en ese, conviven juntas tendencias que se sitúan entre los extremos tradicionalista y progresista (por supuesto no radical), generando un abanico de posibilidades con relación al régimen foral, que van desde su mantenimiento inalterable tanto de mutaciones exteriores como internas hasta su adecuación a los tiempos, correspondiendo al progreso de las nuevas prerrogativas alcanzadas una reforma política interior en idéntico sentido. Posturas divergentes que si desde hace bastante tiempo no se encuentran respectivamente vinculadas a los notables rurales y a la burguesía comercial y financiera, menos aún desde finales de los cincuenta cuando en paralelo al desarrollo económico entonces emprendido se produce una clara diversificación de las rentas dentro de la élite dominante.

A este entrecruzamiento de los ingresos económicos del bloque dirigente que favorece su integración, se agrega la trayectoria francamente positiva que vive el régimen foral desde la llegada al poder central en 1858 del conglomerado de moderados tibios y progresistas reformistas aglutinados bajo la Unión Liberal. A ellos se debe no sólo su fortalecimiento mediante la recepción por parte de la Diputación foral de competencias relacionadas con la desamortización, instrucción pública, estadística, fomento, etc., sino también, mediante la conversión de la interinidad foral existente en un status permanente, su definitiva integración en la monarquía constitucional isabelina, cuya expresión inmediata sería la participación de la provincia, de acuerdo con su organización militar tradicional, en la guerra de Marruecos de 1859-60.

En definitiva, todo parece indicar que la situación jugaba a favor del cambio. Si el poder central generaba seguridad y progreso a la singularidad provincial, no podía existir temor alguno para proceder a la necesaria reforma que adaptara y sirviera para consolidar el régimen foral a las nuevas posiciones conseguidas. De esta manera, aún pendientes de concretar algunas concesiones, como las relacionadas con la desamortización, y de encauzar algunas alteraciones, como las ocasionadas por el ensanche bilbaíno, las Juntas generales de 1860 no se decidieron, como hemos visto, a dar el salto adelante, no así las que les sucedieron en 1862. Éstas, consideradas por nosotros en otra parte como el soporte para la configuración del «novísimo derecho foral», constituyeron el impulso fundamental para la modernización política, administrativa y fiscal que el régimen foral re-

quería,⁶ claro está encuadrada dentro del estrecho marco del régimen moderado imperante en el Estado y en un acuerdo entre los sectores del bloque dirigente que no pusiera en cuestión su predominio.

Específicamente con relación al primero de los ámbitos, el político, que es el que nos interesa, en la sesión del día 19 de julio de esa Asamblea de Gernika se acordó, a propuesta de José M^a Ezpeleta, autorizar a la Diputación para que, con el Regimiento general y padres de provincia, procediera a estudiar las variantes o reformas que conviniera introducir tanto en el reglamento interior de las Juntas como en el de elecciones del «nuevo gobierno universal del Señorío», presentando el resultado para su aprobación al siguiente Congreso provincial ordinario. Esta decisión era la consecuencia de la intensa discusión que generó el voto particular presentado al dictamen de la comisión de fueros sobre las rectificaciones propuestas por la Diputación, cumpliendo el mandato de la Junta precedente, en la parte relativa a la discusión del reglamento interior, que no era más que la expresión —como señalaba ese apoderado— de «la necesidad o conveniencia de algunas reformas que, por su importancia, requerían mucho detenimiento, circunspección y madurez».

Así, debiendo respetar los artículos del reglamento interior aprobados en esa Asamblea, entre los que destaca el referente a la presentación previa de las cuentas y presupuesto de la provincia al examen de un cuerpo formado por el Regimiento general, padres de provincia y un representante de los distritos en los que se dividía el Señorío, para después someterlas a la aprobación del Congreso vizcaíno⁷, la Diputación, de acuerdo con lo prescrito, convocó a los miembros del Regimiento general y a los padres de provincia para que asistieran a la reunión a celebrar el día 30 de agosto de 1862. En ésta se acordó encomendar la elaboración de unos anteproyectos a una comisión formada por la Diputación general (Juan José Jaúregui y Antonio López de Calle eran los primeros diputados generales del bienio), los padres de provincia, Federico Victoria de Lecea y José Miguel Arrieta Mascarúa, y los regidores, Gaspar de Belaustegui y José Práxedes Uriarte. Sin embargo, serían finalmente estos tres últimos, una vez que Federico Victoria de Lecea presentara la dimisión, suponiendo con ello la pérdida de uno de los elementos más libera-

⁶ J. PÉREZ NÚÑEZ, *op. cit.*, p. 556.

⁷ Juntas generales de Bizkaia, Gernika, 7/19-VII-1862. Sesiones de los días 10 y 19.

les de la comisión, los encargados de la materialización de los anteproyectos de los reglamentos⁸.

Contando con un ejemplar del compendio foral de Alava, con el reglamento de elecciones de la Diputación foral de Guipúzcoa de 1852 y, lógicamente, con reglamentos imperantes en Vizcaya, esa subcomisión, dominada aunque resulte paradójico por los fueristas tradicionalistas, redactó unos anteproyectos que, presentados el 23 de noviembre de 1863, provocaban una auténtica ruptura con los reglamentos vigentes de 1854 y con las prácticas consuetudinarias hasta entonces seguidas en la elección, formación y organización de las instituciones forales vizcaínas, dándose un paso trascendental para la modernización del sistema foral. Para ello, qué mejor que el acercamiento al modelo gracias al cual la provincia había alcanzado un nivel de autonomía sin parangón en época anterior, es decir, el existente en el régimen constitucional del Estado, al que se abrazan tanto en cuanto a la articulación de los poderes ejecutivo y legislativo, a los que se asimilan la Diputación foral y las Juntas generales, como en cuanto a los mecanismos para restringir el poder a los grupos sociales dominantes, reduciendo en gran medida las trabas formales que obstaculizaban la participación de la burguesía, desarrollando las instancias intermedias —el Regimiento general, las comisiones de los distritos, las internas de las Juntas y las específicas, y, sobre todo, la figura de los padres de provincia— en las que se encontraban residenciados, y estrechando las potencialidades democratizadoras de las que aún adolecía el sistema político foral.

Éstas se encontraban fundamentalmente en la base. Así, manteniendo el sistema corporativo de representación que toma como unidad básica el municipio, independientemente de su población, —uno de los aspectos, a nuestro entender, intocables por esta reforma⁹— a diferencia de lo ocurrido hasta entonces, en que se dejaba a ese absoluta libertad en la forma de elección de los apoderados, el anteproyecto de reglamento interior se introduce en su regulación. Y lo hace con el ánimo de establecer una normativa uniforme que, limando la aleatoriedad de la costumbre y el riesgo de

⁸ A.H.D.F.B. (Archivo Histórico de la Diputación Foral de Bizkaia). Acuerdos de las Diputaciones Regimientos y Juntas generales, nº 106.

⁹ Así, en las páginas del del diario fuerista liberal *Irurac Bat*, los artículos del periodo 1859-1864 que hemos encontrado referidos a la necesidad de la reforma política en ningún momento abogan por un cambio en el sistema de representación.

mocratizador existente por la vía de la recuperación de los ayuntamientos generales, facilitara el control por parte de la clase dirigente. De esta manera, al mismo tiempo que se dispone que se observara la costumbre de cada localidad en el nombramiento de apoderados, «bien mediante la convocatoria del vecindario general, bien de los propietarios o parte de ellos, bien de los capitulares o vecinos que hubieran ejercido el cargo de concejales», se señala que en aquellos en los que lo efectuaba sólo el ayuntamiento, se le asociaran los mayores pudientes en doble número al de concejales, sorteándolos entre los que figuraran en las listas de elegibles para cargos municipales. Con ello, aparte de suponer un aumento de la participación, sobre todo, aunque no exclusivamente, en muchas villas, se abre un proceso inverso al seguido hasta mediados del XIX, el de la conversión del ayuntamiento foral en constitucional¹⁰.

Esta aproximación al modelo constitucional que se produce en cuanto al sufragio activo, también se efectúa, aunque menos, en cuanto al sufragio pasivo, al seguir manteniéndose del reglamento de 1854 los requisitos exigidos a los apoderados primeros —«ser natural, descendiente y vecino del Señorío, o estar legalmente avecindado en él con arreglo a fuero por espacio de cinco años; tener la edad de veinticinco años; y ser vecino del pueblo que ha de representar, al menos desde un año antes, o en su defecto poseer en el mismo pueblo fincas o bienes raíces que produzcan una renta anual de cincuenta ducados»— y establecer en el caso de los segundos, si no contaban con la cualidad de vecinos o propietarios del pueblo que iban a representar, la posesión dentro del territorio vizcaíno de bie-

¹⁰ Esta tendencia a la conversión del ayuntamiento foral en constitucional no es más que el resultado de la experiencia de las elecciones municipales realizadas bajo el dominio de la Unión Liberal, que sirvieron para que, una vez que se habían alejado los peligros potenciales de los comicios locales bajo la normativa censitaria moderada, los notables locales tradicionales no sólo lograron mantenerse en el poder con mayores seguridades, sino que trasladarán a los mismos los aspectos más oligárquicos de los ayuntamientos forales. De esta manera, las elecciones municipales vizcaínas, caracterizadas por el indiferentismo, el retraimiento, el abstencionismo y el apoliticismo, se siguieron reduciendo al estrecho círculo de las oligarquías locales y a los enfrentamientos entre sus familias. (Al respecto, los artículos sobre el tema del periódico *Irurac Bat* de 20 de octubre, y 3 y 6 de noviembre de 1860, de 3 de enero de 1861, y de 31 de octubre y 7 de noviembre de 1862.)

nes raíces que produjeran cien ducados de renta anual. Siendo dos el máximo de apoderados que pueden representar a un pueblo y contando sólo con un voto, también se perpetúan los impedimentos, al no poder ser apoderados «los empleados en activo al servicio del Gobierno o del Señorío», y las limitaciones, al impedirse las sustituciones y no poder ostentar más que una representación. Con todo, si se puede concluir indicando que no sólo se acaba produciendo la definitiva aceptación del régimen electoral moderado imperante en la formación de las corporaciones locales vizcaínas, sino el acercamiento al mismo para transformarlo en la base para la configuración de las Juntas generales.

Si la formación de la Asamblea de Gernika empieza a abrazar el régimen constitucional, su organización interna se acoge estrechamente a sus presupuestos, siendo además el lugar en el que se produce quizás la innovación de mayor trascendencia, la de la redistribución de los pueblos de las nueve merindades en las que se encontraba dividida la provincia, haciendo desaparecer la tradicional división existente entre la tierra llana y las villas. Estas nuevas merindades, que siguen manteniendo su denominación, a excepción de la de las «Villas y ciudad» que es sustituida por «Los puertos», pero ven alterada su composición para lograr que cada una tuviera el mismo número de votos (13), se articulan ya claramente como las nueve divisiones políticas de Vizcaya, convirtiéndose en el soporte del desarrollo de su Congreso provincial, al ser la base sobre la que se configuran sus comisiones y sobre la que se elige el nuevo Regimiento general¹¹.

¹¹ Estas merindades quedan configuradas de la siguiente manera:

Merindad de Uribe: Berango, Sopelana, Urduliz, Barrica, Lauquiriz, Maruri, Munguía (anteiglesia), Gámiz, Baquio, Frúniz, Meñaca y Munguía (villa=v).

Merindad de Busturia: Pedernales, Busturia, Murueta, Forua, Luno, Arrazua, Ajanguiz, Ereño, Arteaga, Cortézubi, Navarniz, Guernica (v) y Rigoitia (v).

Merindad de Arratia y Bedia: Galdácano, Lezama, Lemona, Yurre, Castillo y Elejaibeitia, Ceánuri, Dima, Santo Tomás de Olabarrieta, Aránzazu, Ubidea, Villaro (v), Larrabezúa (v) y Bedia.

Merindad de Marquina: Isparter, Bedarona, Murélaga, Guizaburuaga, Amoroto, Mendeja, Berriatua, Cenarruza, Arbácegui, Jemein, Echevarría, Marquina (v) y Guerricaiz (v).

Merindad de Zornoza: Múgica, Mendata, Arrieta, Amorebieta, Echano, Ibárruri, Gorroica, Zamudio, Lújuá, Sondica, Erandio y Morga.

Siguiendo muy de cerca la organización de las Cortes generales, en el anteproyecto de reglamento orgánico se procede a la potenciación y regulación de las comisiones internas de las Juntas generales. Así, en primer lugar, dejando abierta la posibilidad de la creación de cuantas comisiones fueran requeridas por la Diputación o la Junta, aparte de las de poderes, se establecen ocho comisiones fijas: de examen de la memoria de la Diputación foral, de fueros, de hacienda o de cuentas y presupuestos, de caminos y ferrocarril, de instrucción pública y beneficencia, de fomento de la agricultura, arbolado y ganadería, de liquidación y nivelación de suministros, y de expedientes y memoriales. En segundo lugar, teniendo presente que ningún apoderado podía pertenecer simultáneamente a más de dos comisiones y que los padres de provincia eran vocales natos con voz y voto de todas ellas, se gradúa su composición de acuerdo con su importancia, contando con tres representantes por merindad la de fueros, dos la de poderes (cuyos poderes, a su vez, eran calificados por una comisión formada por los padres de provincia que no estuvieran comprendidos en ella y los consultores), la de examen de la memoria de la Diputación, la de hacienda y la de caminos y ferrocarril, y uno las demás. En tercer lugar, teniendo cada una de las comisiones un presidente y un secretario, sus informes, para cuya elaboración podían solicitar a las oficinas de la Diputación cuantos antecedentes estimen oportunos y contar con el asesoramiento de los consultores, son la base de las deliberaciones de la Junta, sin que ello obste el derecho de iniciativa del que goza todo apoderado.

De esa manera, las comisiones se convierten formalmente en el motor de la Junta, pero siempre bajo la posición de preeminencia de la Diputación que preside sus sesiones, que son «públicas». En calidad de tal es la que fija el orden en que los apoderados deben hacer uso de la palabra,

Merindad de las Encartaciones: Baracaldo, Valmaseda (v), Lanestosa (v), Gordejuela, Carranza, Tres Concejos, Güeñes, Trucios, Galdames, Zalla, Sopuerta y Arcenetales.

Merindad de Durango: Durango (v), Ermua (v), Elorrio (v), Ochandiano (v) y las once anteiglesias con sus ocho votos.

Merindad de Orozco: Abando, Deusto, Begoña, Echévarri, Arrigorriaga, Arancudiaga, Fica, Derio, Orduña (ciudad), Miravalles (v), Orozco y Basauri.

Merindad de Los puertos: Mundaca, Ibaranguelua, Nachitua, Guecho, Górliz, Lemóniz, Bermeo (v), Bilbao (v), Lequeitio (v), Plencia (v), Portugaleta (v), Ondárroa (v) y Elanchove.

pudiéndolo hacer ella cuando lo tenga por conveniente y sin consumir turno, y realiza las votaciones, que deben ser nominales cuando así lo soliciten los representantes de tres pueblos. Además, es el conducto por el que los pueblos, corporaciones o particulares dirigen sus reclamaciones a la Junta.

Frente a la Diputación, los consultores, que se encuentran supeditados a ella al necesitar de su venia para poder hacer uso de la palabra, reducidos a simples asesores forales ven devaluada su posición. No así los padres de provincia que, manteniéndose para la obtención del título el ejercicio de las funciones de diputado general durante seis meses, además de la presencia destacada en las comisiones, pueden intervenir cuando gusten en las discusiones para ilustrar a la Junta, eso sí, sin tener derecho a votar ni a protestar sus resoluciones si concurrían sin poder. Agregando a ello que forman parte junto con los regidores del cuerpo consultivo de la Diputación, sí se puede indicar que configuran una especie de Senado.

Así es, en el anteproyecto de elecciones del Regimiento general aparecen dos instancias: éste, que ve alterada su composición al suprimirse los secretarios de justicia y los síndicos, quedando reducido a los diputados en ejercicio, correspondientes a los dos antiguos bandos, oñacino y gamboíno, (los cuales tienen para suplirlos en las ausencias y enfermedades otro segundo y tercer diputado por cada bando) y a nueve regidores representantes de las merindades de Vizcaya (quienes, a su vez, tienen sus respectivos suplentes); y el cuerpo consultivo de la Diputación que, formado por los regidores y los padres de provincia, viene a ser el antiguo Regimiento general extraordinario. Fijando a esta nueva instancia cuatro reuniones ordinarias al año («para consultar y tratar con él todos los casos graves y de importancia que ocurran»), además de las extraordinarias que se pudieran celebrar cuando las circunstancias lo reclamaran, siendo necesario ser oída para convocatoria de Juntas generales extraordinarias y asignándole la revisión previa de las cuentas generales del bienio y el examen de los presupuestos formados para el bienio inmediato, a ella parece ser corresponden las funciones de control de la Diputación entre las sesiones bienales de las Juntas generales ordinarias, no sabiéndose muy bien cuál es el cometido exacto del Regimiento general o Gobierno universal del Señorío de Vizcaya. Con todo, no está demás destacar que se señala como incumbencia de los regidores la de velar por los intereses de su respectivo distrito, pero se les considera re-

presentantes de la provincia, ya que no deben anteponer el interés particular de la merindad al bien general del Señorío.

Se modifica la composición del Regimiento general, y por consiguiente de la Diputación foral, reducida ahora al corregidor político, a los diputados generales primeros (o de turno) y al secretario, pero no los requisitos exigidos e impedimentos establecidos en el reglamento de 1854 a los miembros electos. Así, para poder ser propuesto para los cargos de diputado general y de regidor se requiere: de una parte, ser natural y estar legal y foralmente avecindado en el Señorío, tener 25 años, ser de estado se-glar y poseer ilustración, lustre y probidad, así como una renta anual de 12.000 reales procedente de bienes raíces radicados en Vizcaya (en el caso de los regidores, en razón al incremento de sus funciones, se les exige una renta anual del mismo origen de 6.000 reales); de otra parte, no ejercer o haber ejercido algún oficio mecánico, no vender o haber vendido dentro de los últimos seis años géneros o mercaderías que no procedan de sus rentas, cosecha o fabricación (esto no constituye una traba para los regidores), no encontrarse en quiebra o endeudado y no estar incapacitado por las leyes para ejercer cargos provinciales o públicos. Ambos puestos retribuidos son obligatorios, pudiendo sólo excusarse de admitirlos los septuagenarios, y en el caso de los diputados los que ocupen otro cargo en los pueblos o en el Señorío, ya que son incompatibles¹².

Perpetuadas de esa manera las cualificaciones tradicionales exigidas a los miembros del Regimiento general, sin embargo sí cambia el sistema bienal de elección. Sigue manteniéndose el encantamiento, pero ahora de los pueblos por merindades, siendo los nueve apoderados de los pueblos de cada una de ellas a los que designara la suerte los que componen el cuerpo electoral. Éste, reunido en una sala separada, en sesión secreta y con la sola presencia del secretario de gobierno, es decir, desapareciendo del acto los

¹² Dado los cambios realizados, resulta bastante incomprensible el mantenimiento del capítulo 6º de la carta de la unión de las villas y ciudad al Señorío de 1630, por el que: «todos los oficios del Señorío sean incompatibles con los de las villas y ciudad con la calidad de que puedan ser elegidos en oficios del Señorío todos los que tuvieren en las villas y ciudad, que para en cuanto a ser elegidos no han de ser incompatibles; pero que el que saliere por oficial en cualquiera de los oficios del Señorío y tuviere alguno en las villas y ciudad, haya de hacer dejación precisamente del oficio que tuviere en las villas antes de jurar en el del Señorío, y que ningún elector pueda echar por regidor ni por síndico a los alcaldes de las villas y ciudad».

«socios», la Diputación y los consultores, tras conferenciar acerca de las personas que pueden desempeñar los cargos de diputado primero, segundo y tercero de cada bando, proceden por votación nominal y mayoría absoluta a su elección. Con salvedad de los casos en que la Junta por unanimidad aclame al diputado o diputados, quedando entonces proclamados¹³, o cuando los candidatos empaten a cuatro votos, siendo la suerte la que dirime, siempre es necesaria la mayoría absoluta, de tal forma que, de no lograrse, los electores son reemplazados siguiendo el método anterior y así sucesivamente hasta que se alcanza. Acto seguido, pero ya ante la Junta, cada elector nombra al regidor y su suplente de la respectiva merindad o distrito.

El desplazamiento de la Diputación foral y de sus adláteres del proceso de elección del Regimiento general, fundamentado en la aplicación del principio de separación de poderes, supone, aparte de una democratización del sistema, la ubicación prioritaria de aquella en el ámbito ejecutivo: «Los acuerdos de la Junta general son obligatorios en este Señorío desde que se circulan impresos a los pueblos de orden de la Diputación general, que constituye el *poder ejecutivo foral del Señorío*». —reza el artículo 60 del anteproyecto de reglamento interior de las Juntas. De acuerdo con ello, la Diputación, asimilándose a la esfera gubernativa del Estado y a sus relaciones con el poder legislativo, es la encargada de convocar las Juntas generales y es responsable ante ellas mediante dos actos, el de la presentación de las cuentas y presupuestos, y de la memoria sobre el estado de la administración y del uso de las autorizaciones que se le hubieran conferido. Así, aunque sigue manteniendo un importante papel en el desarrollo del Congreso provincial —en que, dicho sea de paso, la posición del gobernador civil o corregidor político, que lo preside, aparece francamente devaluada, ya que las únicas referencias que se realizan del mismo en esos anteproyectos son para recordarle que, si era la primera vez que asistía a la Asamblea de Gernika, debía ratificar el juramento prestado a la toma de posesión y para señalar que sus ausencias serían cubiertas por el diputado

¹³ Pero, «será indispensable la votación ordinaria —según recoge el artículo 28 del reglamento de elecciones— con tal de que un solo apoderado, aunque sea sin negar el voto al diputado o diputados propuestos pida la elección por merindades o distritos».

de turno— se asienta sobre todo en el ámbito ejecutivo y, en calidad de tal, se le confiere totalmente la dirección de la administración, asumiendo a partir de ahora la designación de los funcionarios forales (secretario, contador y tesorero)¹⁴.

Los anteproyectos de reglamentos, orgánico de las Juntas generales y de elección del «gobierno universal del Señorío de Vizcaya», cuyos contenidos acabamos de destacar¹⁵, fueron remitidos por la Diputación a los distintos padres de provincia y miembros del Regimiento general para que los examinaran antes de la reunión de éste que, convocada para el 16 de febrero de 1864, debía discutirlos. De ese estudio trascienden dos posiciones contrapuestas con relación a los mismos que, manifestadas por dos padres de provincia en sendas cartas disculpando su ausencia, corresponden a las dos tendencias extremas que sobresalían dentro del fuerismo, la tradicionalista y la liberal.

A la primera de ellas pertenece el escrito del que fuera consultor de la Diputación carlista de Durango y de 1846 a 1854, así como diputado primero gamboíno en el bienio 1860-62, José M^a Lambarri, para quien los anteproyectos constituyen una clara extralimitación del encargo conferido por la Junta general, ya que el ánimo de ésta, —arguía— al igual que había ocurrido en otras ocasiones en las que se había planteado la revisión de los reglamentos, no era otro que el de que se procediera a estudiar las variantes o reformas que más derechamente se encaminaran a dejar explícitamente consignados, eliminando las tergiversaciones y dudas, los usos y prácticas hasta entonces observadas. Sin embargo, para José M^a Lambarri, la subcomisión que los había elaborado, cuya reducción a tres miembros le resultaba algo incomprensible, desviándose de esa senda, introducía y consignaba novedades importantísimas no conocidas hasta entonces en Bizkaia que, haciendo desaparecer prácticas de mucha significación y vulnerando pactos solemnes que confunden las

¹⁴ Así parece desprenderse de la omisión existente en estos anteproyectos, si bien no queda corroborada en el paralelo proyecto de reglamento de la secretaría de gobierno, contaduría y tesorería que se había confeccionando, ya que en su artículo 68 se indica que «corresponde el nombramiento en propiedad del secretario de gobierno, contador y tesorero a la Junta, a propuesta de la Diputación, y a la misma [a ésta] el de oficiales de secretaría y contaduría, de auxiliares y porteros».

¹⁵ Se encuentran recogidos en A.C.J.G. (Archivo de la Casa de Juntas de Gernika), Juntas Generales (AA), reg. 72.

villas con la tierra llana, podían acarrear consecuencias nada halagüeñas. Por ello, consideraba que lo mejor sería devolver los proyectos a la subcomisión para que formulara otros nuevos en consonancia a los usos y prácticas tradicionales, o que se pospusiera su realización hasta que la Junta inmediata trazara de forma más explícita las líneas para su ejecución¹⁶.

A la segunda de las tendencias pertenece la misiva del que fuera diputado primero oñacino en el bienio 1858-60 y segundo gamboíno del bienio 1862-64, Manuel Gogearcoechea, para quien, dentro de los límites máximos de la reforma política acordados por la clase dirigente que, a nuestro juicio, son aquellos que impiden la transformación de las Juntas generales en una asamblea proporcionalmente representativa de la población, los anteproyectos de reglamentos, en términos generales, eran aceptables en su totalidad. Con todo, ya que se había optado por introducir cambios rupturistas estimaba que había que llevarlos hasta las últimas consecuencias, eliminando aquellos aspectos atávicos que aún permanecían, como la división en bandos oñacino y gamboíno, y, sobre todo, por ser opuesto «a la ciencia y a la ilustración» el sistema insaculatorio de elección que se mantenía para la formación de la base electoral del Regimiento general. A estas apreciaciones referidas al anteproyecto de elecciones, agregaba otra relacionada con el orgánico, de especial importancia, en la que abogaba por suprimir el artículo 60 que definía las instituciones forales de acuerdo con el principio de separación de poderes y mantener la ambigüedad sobre su contenido y relaciones políticas para no generar conflictos con el poder central: «Muy grave, trascendental e importantísima por más de un concepto es la novedad que introduce este artículo en el proyecto de discusión. Yo puesta la mano sobre mi conciencia, no puedo menos de llamar la atención de V.S.I. a fin de que, considerando que este punto por su naturaleza y carácter particular es mejor para hacer caso omiso, que elevarlo a principio foral, opino que no debe figurar siquiera en el reglamento, puesto que con la mejor intención pudiera semejante principio comprometer la buena gestión administrati-

¹⁶ *Ibid.* Carta de José M^o Lambarri a la Diputación foral de Bizkaia, 14-II-1864.

¹⁷ *Ibid.* Carta de Manuel Gogearcoechea a la Diputación foral de Bizkaia, 15-II-1864. A estos planteamientos se adhirió Víctor Munibe, IX conde de Peñafloreda, que tampoco pudo asistir a las reuniones del Regimiento. (Ref. *Ibid.* Comunicación a la Diputación foral de Bizkaia, 15-II-1864).

va del País Vizcaíno. Así es más acertado que se suprima completamente el referido artículo»¹⁷.

Estos planteamientos particulares como a nivel genérico, ya que correspondían a las corrientes existentes dentro del fuerismo, lógicamente estuvieron presentes en las reuniones del Regimiento general, en las que, celebradas entre los días 16 y 19 de febrero de 1864, se discutieron los anteproyectos¹⁸. Dominante en sus sesiones la línea marcada en éstos, fueron escasas las modificaciones que recibieron, pero en las que se produjeron se realizaron concesiones a cada una de esas tendencias. Así, en el anteproyecto de reglamento interior, desechándose la oposición a la «variación radical» que en el concepto del diputado general Juan José Jaúregui se introducía con el artículo 23 en el se redistribuían las merindades, en cambio se tuvieron en cuenta las indicaciones realizadas por Manuel Gogeoascoechea con relación al artículo 60, quedando reducido su contenido a señalar que «los acuerdos de la Junta general se circularán por la Diputación a los pueblos en la forma de costumbre para su observancia y cumplimiento». Por contra en el anteproyecto de elecciones, manteniéndose el capítulo sexto de la Carta de Unión de las Villas y Ciudad al Señorío de 1630, no sólo no se admitían las observaciones formuladas por ese último padre de provincia, sino que en su lugar se procedía a restablecer la figura de los síndicos (uno por cada bando y sus respectivos suplentes), a los que, exigiéndoseles para ocupar el cargo los mismos requisitos que a los diputados, con la salvedad de los pecuniarios que se reducían a 8.000 reales de renta anual en bienes raíces (incrementándose así los 6.000 reales establecidos en el reglamento de 1854, que son los que en el actual requieren los regidores, a los que en las correcciones realizadas por el Regimiento, al igual que a los síndicos, se les hacen extensivos en su totalidad los impedimentos fijados a los diputados), se les señalaba como funciones

¹⁸ A.H.D.F.B. Acuerdos de La Diputación..., nº 106. A estas reuniones acudieron: los diputados generales, Antonio López de Calle y Juan José Jaúregui; los regidores, Gaspar Belaustegui, Juan Manuel Ibañez Aldecoa, José Práxedes Uriarte, Luis Echevarría y La Llana, José M^a Ibarra Cortina, Claudio Zumelzu, Juan José Llona (menor) e Ignacio Olaechea; el síndico, José Antonio Olascoaga; los padres de provincia, Jose M^a Jussue, José Pantaleón Aguirre, Carlos Adán Yarza, Juan Santos Orue, Castor M^a Allendezalazar, José M^a Murua (conde del Valle), Juan Echevarría y La Llana, Juan Tellitu Antuñano, Ramón Castor Rotaèche y José Miguel Arrieta Mascarúa; el segundo consultor, Domingo José Ecenarro; y el secretario, Luis Gonzaga Aguirre.

las de asistir con la Diputación a las Juntas generales, ejerciendo las atribuciones que en tal concepto le correspondían; concurrir a los Regimientos generales como uno de sus individuos, debiendo recordar los acuerdos de las Juntas y Regimientos generales que estuviesen por cumplir, excitando el celo de la Diputación para llevarlos a efecto; y representar al Señorío en defensa de sus derechos en los casos que así lo acordare la Diputación. A ello se añade la recuperación del artículo del reglamento de 1854 relativo a las sustituciones de los diputados, de acuerdo en cada bando con el orden numérico, primero del bienio en curso y, a falta de éstos, del bienio antecedente.

Con esas leves alteraciones y algunas más puntuales de escasa relevancia, el Regimiento general el 19 de febrero de 1864 aprobó los proyectos de reforma del reglamento interior de las Juntas y el de elecciones de señores para el gobierno universal del Señorío, señalando a la Diputación que los imprimiera y circulara a los pueblos en la forma acostumbrada. Algo que ésta hizo con gran celeridad, porque tres días después eran remitidos a los Ayuntamientos, señalándoles que procuraran darles la mayor publicidad posible, para que en las inmediatas Juntas generales los concurrentes pudieran «emitir su opinión y voto con pleno y meditado conocimiento de causa»¹⁹.

Pero ese período de reflexión se vio interferido hasta tal punto por el debate sobre los fueros desarrollado en el Senado en junio de ese año que, convertido por fuerismo tradicionalista en una amenaza directa al régimen foral, aunque para nada se alterara la situación vigente, acabaría dando al traste con los pasos dados hacía la modernización política iniciados dos años antes²⁰. Así, las Juntas generales de 1864, dominadas por ese sector extremo del fuerismo, en la sesión del 22 de julio daban el asentimiento el dictamen de la comisión de fueros, por el que se desestimaban no sólo a los proyectos de reglamentos aprobados por el Regimiento general el 19 de febrero, sino también las alteraciones en aras a reordenar la discusión en las

¹⁹ A.H.D.F.B. Órdenes y circulares de la Diputación, nº 59. Aquí se encuentran recogidos los reglamentos, así como la circular de la Diputación a los Ayuntamientos emitida el 22 de febrero de 1864.

²⁰ Respecto a esa discusión en la cámara alta se puede consultar nuestro trabajo «Autonomía y nacionalidad vasca. El debate sobre los Fueros vascos en el Senado de 1864», *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 12, 1994, pp. 109-128.

Juntas aceptadas por la Asamblea precedente, y declaraban vigentes los reglamentos tal y como habían sido aprobados en octubre de 1854, con tres adiciones encaminadas a establecer un mayor control sobre la Diputación. Por éstas, a partir de entonces, esta corporación debía presentar a las Juntas generales para su aprobación: las cuentas del bienio sometidas al examen previo del Regimiento general con los padres de provincia; una memoria, que debía leer, en la que se manifestara el estado de todos los ramos de la administración y el uso de las autorizaciones que se le hubieran conferido; y el presupuesto general de ingresos y gastos del bienio siguiente que, contando con el dictamen del Regimiento general con los padres de provincia, no podría ser modificado durante su aplicación. A estas adiciones se agrega, a propuesta del alcalde y apoderado de Bermeo, la eliminación como impedimentos para desempeñar cargos públicos en el Señorío el ejercicio de oficios mecánicos y el dedicarse a la venta al por menor²¹.

La desaparición de esas trabas atávicas, que en gran medida se encontraban en desuso, se debió más que a otra cosa a la influencia que ejercieron en esas Juntas los discursos de los senadores vascongados, en los que en defensa contra los ataques al régimen foral del senador andaluz Manuel Sánchez Silva, no tuvieron pudor alguno en calificar de democrático, poniendo además como ejemplo el vizcaíno en el que «un simple herrero podía ser diputado general». Además, con la diversificación de las rentas que se había producido en los miembros del bloque dirigente no era sólo un obstáculo para el sector de la burguesía liberal. Por lo tanto, no puede contemplarse como una concesión a este sector, que, desplazado del poder y cerradas las posibilidades de modernización política consensuadas desde arriba, ante el monopolio que a partir de entonces tendrían los tradicionalistas y sus presupuestos restauracionistas y reaccionarios (neoabsolutismo, neocatolicismo, carlismo), se vio en la necesidad de tender lazos hacia la base y, asumiendo sus demandas democratizadoras, englobarlas en una reivindicación ya clara de transformación del régimen foral en régimen verdaderamente representativo.

Así, en la Asamblea de Gernika de 1866 los apoderados de varias villas solicitaron y vieron desestimadas sus propuestas de alterar la base de representación corporativa de las Juntas generales por la proporcional a su

²¹ Juntas generales de Bizkaia, Gernika, 11/25-VII-1864. Sesión del día 22.

²² Juntas generales de Bizkaia, Gernika, 2/13-VII-1866. Sesiones de los días 9 y 13.

población y el sistema indirecto y fundado en el encantamiento de elección del Regimiento general por el directo y personal²². A estas peticiones, reiteradas en el Congreso provincial de 1868 —que la representación de los pueblos en las Juntas generales fuera proporcional al número de habitantes y que la designación del Regimiento general se realizara directa y públicamente por la Junta general— se agregó otra, que viniendo a ser el complemento a la recuperación de los ancestrales Ayuntamientos generales (como expresión genuina ahora del sufragio universal) que se había producido en algunos municipios en las elecciones de representantes a esta Asamblea, solicitaba que cualquier propietario de Vizcaya pudiera ser apoderado en las Juntas generales sin necesidad de ser vecino o propietario del pueblo que viniera a representar²³. Rechazadas de nuevo, se aprobaron, en su lugar, tres dictámenes de la comisión de fueros, por los que se modificaban tres aspectos de los reglamentos vigentes con el objetivo de frenar a la oposición liberal: por el primero, se establecía que una vez que los pueblos hubieran conferido legalmente el poder para su representación en las Juntas generales no podrían modificarle ni revocarle sin la previa autorización de las mismas Juntas; por el segundo, se ampliaban las atribuciones de la comisión de poderes a la legalidad foral del sistema de elección de los apoderados; y, por el tercero, se suprimía el artículo 9º del reglamento de elecciones, con lo que podían ser revocados los poderes de los pueblos electores que respectivamente los hubiesen representado en el acto de encantamiento²⁴.

Esta dinámica de confrontación entre dos bloques, que representan a su vez dos modelos diferenciados de régimen foral y de la sociedad articulada en torno al mismo, con el fin de la monarquía isabelina y el desarrollo de la revolución de 1868 se incrementó paulatinamente hasta conducir a un enfrentamiento armado. Pues bien, tras el alzamiento carlista del verano de 1870 y la sustitución de las autoridades forales involucradas en el mismo, la modificación de los reglamentos interior de las Juntas generales y del elección del gobierno provincial de acuerdo con los principios liberales representativos, se acabó convirtiendo en una de las exigencias del ejecutivo central para la subsistencia del régimen foral dentro del Estado constitucional. A cumplirla corresponden los proyectos aprobados por el Regi-

²³ Juntas generales de Bizkaia, Gernika, 6/20-VII-1868. Sesiones de los días 14 y 15.

²⁴ *Ibid.* Sesiones de los días 13 y 19.

miento general vizcaíno el 15 de octubre de 1872, que se asentaban y llevaban a sus últimas consecuencias los anteriores de 1864, al introducir dentro de las tradicionales formas forales el sistema de representación y número de votos proporcional a la población en la base y formación de la Junta general, y establecer el método directo en la elección del gobierno provincial. Pero estos nuevos proyectos, al igual que los precedentes, no fueron aprobados, si bien en este caso como consecuencia del conflicto carlista, de tal forma que hasta la abolición del régimen foral permanecieron vigentes los reglamentos de 1854²⁵.

²⁵ Al respecto, M. URQUIJO GOITIA, *Liberales y carlistas. Revolución y Fueros vascos en el prelude de la última guerra carlista*. Bilbao, 1994, pp. 117-126; y M. VÁZQUEZ DE PRADA, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*. Bilbao, 1984, pp. 276-285 y 526-556 (en donde se encuentran reproducidos los proyectos).

LOS PROYECTOS DE REINSTITAURACIÓN DE LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. (1876-1937)

Eduardo J. Alonso Olea
U.P.V.-E.H.U.

Se ha escrito en multitud de ocasiones que por causa de la última Guerra Carlista los Fueros vascos fueron abolidos por Antonio Cánovas del Castillo en 1876, por una Ley de 21 de julio de ese mismo año.

En las páginas que siguen pretendemos matizar la afirmación previa, y analizar diversos proyectos surgidos en el seno de las Diputaciones provinciales que siguieron a las extintas forales para recuperar, y/o reformar, un elemento del ordenamiento foral como eran las Juntas Generales.

1. LA ABOLICIÓN FORMAL DEL FUERO

Como indicamos en la introducción la abolición foral, fechada tradicionalmente en 21 de julio de 1876, no fue tal si tenemos en cuenta que no supuso, de inmediato, la desaparición de las Diputaciones y Juntas forales. En el caso de las Diputaciones Forales su desaparición data, en Bizkaia, desde el Real Decreto de 5 de mayo de 1877, y en Alava y Gipuzkoa de diciembre de ese mismo año. Fueron sustituidas por unas Diputaciones Provinciales interinas, nombradas por el Gobernador Civil respectivo, entre

personas con experiencia en la administración foral pero participantes de la transigencia con el Gobierno.

Sin embargo la supresión de las instituciones forales no trajo como consecuencia inmediata la absoluta nivelación de las provincias Vascongadas al resto del país. La Ley de 21 de julio de 1876 lo que fijó, en esencia, fue la obligación de las provincias al pago de impuestos y aporte de mozos a las quintas, además de la autorización al Gobierno para que tratara con las Diputaciones la mejor manera de hacerlo. Derivado de esta Ley, pues, viene el Concierto Económico, como el acuerdo entre el Gobierno y las Diputaciones provinciales sobre la manera de participar en el esfuerzo fiscal de la nación.

Desde este acuerdo¹, por lo tanto, las Diputaciones provinciales de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia recaudaron los tributos concertados y pagaron un cupo anual preestablecido y de duración variable en su equivalencia al Ministerio de Hacienda. Esta especialidad económica trajo consigo otras administrativas, en la medida en que consiguieron la excepción del cumplimiento de numerosas normas estatales de organización: policías provinciales, control del personal provincial y municipal, control y aprobación de cuentas y presupuestos municipales, establecimiento de tributos concertados, autorización a los municipios de sus arbitrios, construcción y mantenimiento de carreteras, beneficencia y un largo etcétera².

En definitiva, muchas de las atribuciones de las Diputaciones Forales, hasta 1877 residenciadas por sus respectivas Juntas Generales, siguieron siendo efectivamente ejercidas por las Diputaciones provinciales, a las que no controlaba ninguna autoridad central ni, evidentemente, cámara representativa alguna.

¹ El estudio de los orígenes del Concierto Económico y su evolución hasta la Guerra Civil, en E. Alonso Olea. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995).

² Sobre las atribuciones especiales de las Diputaciones provinciales vascongadas, y sus efectos, vid. E. J. Alonso Olea, «Los Cuerpos armados Forales vascongados. (1800-1937)», *Kultura*, (1992), n 4, pp. 29-40. E. Alonso Olea. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995). I. Olábarri Gortázar, I. Arana Pérez, “Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración”, *Los Derechos Históricos vascos* (Oñate: I.V.A.P., 1988).

2. LOS PROYECTOS DE REINTEGRACIÓN FORAL

No puede extrañar a nadie que, desde el mismo momento en que las provincias Vascongadas perdieran sus Fueros se sucedieran iniciativas para recuperarlos. Y más aún teniendo en cuenta que se podrían justificar por las especiales atribuciones que mantenían las Diputaciones provinciales. Además, si tenemos en cuenta que estas Diputaciones ejercían sus atribuciones sin control alguno, fueron varias las voces que se alzaron contra lo que se percibía como un poder absoluto³.

Los primeros intentos serios de recuperar las Juntas generales o algo similar tuvo ocasión en coincidencia con los estudios previos a la renovación del Concierto Económico, entre 1886 y 1887.

La Diputación de Bizkaia fue la primera en presentar sus proyectos. Había redactado un *Proyecto de organización municipal y provincial*⁴ en el que únicamente se contemplaba el aspecto de la organización municipal. Los Ayuntamientos se regirían por la ley general, pero sus atribuciones serían las que disfrutaban antes de la Ley de 21 de julio en lo referente a su administración interior, derechos y propiedades de los pueblos, cuentas, presupuestos y obras municipales, salvo las que exigieran un permiso especial.

Más interesante es lo referente a la organización de la propia Diputación. Sería una Diputación *Foral y Provincial*, con diez Diputados de los cinco partidos judiciales en los que estaba dividida la provincia de Bizkaia. La mitad ejercería durante un año y los restantes el siguiente. Los pueblos elegirían dos Diputados por partido. En esta elección podrían elegir y ser elegidos todos los vecinos que supieran leer y escribir. Sería indispensable la concurrencia de siete Diputados, con todos los partidos judiciales representados, para aprobar el presupuestos provincial, sus cuentas y obras.

³ «Y sin embargo, no es otra la razón (art. 14 de la Ley de Presupuestos de 1887) por la que la Diputación de Vizcaya está acostumbrada á prescindir de examinar la legalidad de sus acuerdos en materia tributaria, creyéndose investida de una soberanía económica de que no disfrutaban los Gobiernos más autócratas». E. y U. Migo-ya, *La nueva tributación directa en Vizcaya* (Bilbao: Casa de Misericordia, 1910). Vol. I, p. 5.

⁴ Proyecto de organización municipal y provincial. 1885. A.F.B. REA-CE. (Archivo Foral de Bizkaia. Administrativo. Régimen Económico Administrativo— Concierto Económico) 2637/2.

Además de las atribuciones generales también tendría las precisas para cumplir el Concierto Económico, es decir, la administración de propios, rentas arbitrios y propiedades de los pueblos. Esta nueva Diputación residenciaría a la anterior y fijaría las responsabilidades de los anteriores en el cargo.

El siguiente, cronológicamente, fue un *Proyecto de organización administrativa y económica de las provincias Vascongadas* que podría presentar el Gobierno a las Cámaras⁵, de autoría alavesa. En él, partiendo del principio de aceptación de la Ley de 21 de julio de 1876, se proponía presentar un proyecto legislativo definido al Gobierno. En la parte administrativa proponía la creación de unas Diputaciones *especiales*, ante la repugnancia (sic) del Gobierno hacia el término *foral*. Estas Diputaciones Especiales en la ley se llamarían Provinciales pero, como en Navarra, el país las conocería como *Forales y provinciales*. Al recuperar el sistema de organización, previo a la ley de 21 de julio, las Juntas podrían modificar el sistema de las elecciones.

Sin embargo, pronto se vio que era poco factible conseguir del Gobierno que presentara una proyecto de ley organizado, por lo que las Diputaciones acordaron presentar un texto mucho más genérico, reducido y ambiguo:

“Las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya serán administradas con arreglo á sus usos y costumbres por las autoridades y Juntas generales que anteriormente tenían y con las facultades necesarias para el cumplimiento de los nuevos servicios y obligaciones que á dichas Provincias se imponen por los artículos segundo y tercero de la ley de 21 de julio de 1876, ó sea para el pago del encabezamiento de las contribuciones del Estado y los relativos al servicio militar”⁶.

En septiembre de 1886 parte de las Diputaciones Provinciales sufrieron una renovación. La de Bizkaia eligió nuevo Presidente en la persona de Pablo de Alzola y Minondo, que fue designado también para presidir la Comisión que habría de gestionar en Madrid el Concierto Económico. Esta

⁵ Proyecto de organización administrativa y económica de las provincias Vascongadas que dentro de la ley de 21 de julio de 1876 podría presentar el Gobierno de S.M. a las Cámaras. 1885. A. F. B. A. REA-CE. 2637/2.

⁶ Actas de la Conferencia de las Diputaciones vascongadas. 14 y 15 de diciembre de 1885. A. F. B. A. REA-CE 2637/2.

Comisión elaboró un *Informe especial del Concierto económico-administrativo*⁷, fechado el 8 de diciembre de 1886.

En su primera parte, bajo el epígrafe de *Breve reseña de la legislación* se pasaba revista el proceso legislativo desde los tiempos de Carlos IV hasta el momento de su redacción. Respecto a la «Organización administrativa actual» coincidió con otras valoraciones al afirmar «que por tolerancias de los Gobiernos que se han sucedido en estos últimos años y de sus representantes en las provincias Vascongadas se ha mantenido de hecho una descentralización administrativa muy superior a las de las Diputaciones del resto de la Nación».

En la tercera parte estudiaba la «Organización foral y provincial de Navarra». Es evidente la sana envidia que tenían los representantes vascongados a la situación de Navarra. En última instancia se pretendía mimetizar el caso navarro, por medio de una ley especial a aprobar en las Cámaras. Así como los proyectos elaborados anteriormente por las Diputaciones hacían más hincapié en los antiguos usos y costumbres, aquí se mira más a los existentes en ese momento y, claramente, Navarra era el ejemplo a seguir.

En la última parte de informe se establecían las «Bases para el concierto administrativo y económico». El primer problema contemplado es si se debía pretender o no la reorganización foral (sic). En el caso, previsible, en que el Gobierno no aceptase la integridad de la organización foral proponía, el informe, unas bases administrativas, basadas en la anterior organización y en el Concierto Económico.

La administración estaría encomendada a la Diputación (y su comisión permanente) y a la Junta General. Tendría las atribuciones que fijaba la Ley provincial y además la administración de «sus rentas, arbitrios, propiedades de los pueblos y de la provincia, bienes de propios, beneficencia, obras públicas, contratos administrativos á la promulgación de la ley de 21 de julio de 1876». La Junta General se reuniría, por lo menos, una vez al año. Aprobaría las cuentas y presupuestos de la Diputación, los nuevos impuestos y la venta de propiedades de la provincia.

⁷ P. Alzola y Minondo, *El régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa* (Bilbao: Casa de Misericordia, 1910). p. 223. El Informe de la Comisión especial del Concierto económico-administrativo se encuentra, manuscrito, en A. F. B. A. REA-CE 2637/3.

Este informe de la Diputación de Bizkaia es el más completo de todos y, aunque parte de supuestos parecidos, nos parece que es el más realista. La necesidad de la reforma en la organización foral aparece no como un tributo que pagar al Gobierno para que autorizase su reintegración sino como un requisito previo para que los Fueros significaran la consolidación de la autonomía administrativa.

Como invariablemente sucedió, los intentos de reintegración foral se estrellaron con la negativa del Gobierno de tratar del asunto. Tras conseguir la renovación del Concierto en 1887, no se volvió a tratar el asunto de la reintegración foral de modo serio hasta los preparativos de la renovación de 1906.

La siguiente iniciativa en pos de la reintegración foral y el restablecimiento de las Juntas Generales tuvo lugar con ocasión, de nuevo, de la renovación del Concierto, en este caso la de 1906 y como efecto del conflicto de los Alcoholes de 1904. Volvemos a encontrar diferentes proyectos o textos en los que se pretende recuperar, bajo un nombre u otro, los organismos representativos perdidos con el objetivo primordial de controlar las actividades de las Diputaciones.

En julio de 1905, en una Conferencia mantenida por las Diputaciones y una vez llegados a diversos acuerdos concretos sobre su situación económica, por iniciativa guipuzcoana se pasó a tratar el tema de la restauración del régimen foral⁸.

El problema principal consistió en averiguar qué era lo que se quería pedir como «restauración del régimen foral». Aquí también hubo división de opiniones. Frente a los que eran partidarios de pedir el Fuero en su totalidad, con la formación de unas Juntas generales y particulares, con el sistema tradicional y luego establecer ellas mismas sus reformas, otros eran partidarios de pedir la reintegración foral completa o no pedir nada. La solución finalmente adoptada para llegar a la reintegración foral fue aprove-

⁸ El contencioso respecto al Alcohol de 1904 había provocado la creación de dos comisiones en el seno de la Corporación provincial guipuzcoana, una de Concierto y otra de Fueros. En Bizkaia se había formado sólo una de Régimen económico-administrativo. Es una muestra de la importancia distinta que se daba a la cuestión foral, en las otras Corporaciones. La actividad de la Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa no es ajena a estas diferencias. Vid. L. Castells Arteché, *Los Conciertos Económicos. La Liga Foral Autonomista. 1904-1906* (San Sebastián: Haranburu, 1980). pp. 126 y ss.

char el aspecto administrativo del Concierto «procurando afianzar las atribuciones especiales de las provincias Vascongadas». Dentro de ellas no parecía difícil conseguir la formación de Asambleas representativas provinciales, a la que las Diputaciones rendirían cuentas.

Entre los preparativos para la renovación del Concierto, y por asociación de la reintegración foral, destaca un Dictamen de la Comisión especial de Fueros de Gipuzkoa de diciembre de 1905⁹. Reconocía la demanda de recuperar los Fueros, pero poco a poco. El primer paso sería pedir la formación de una «Asamblea o Junta como las forales (...), con facultades para votar el presupuesto, nombrar la Diputaciones y residenciarla, y que conduzca también á recabar la fijación de atribuciones especiales en diversas ramas de la Administración pública»¹⁰. Estas Juntas estarían formadas por procuradores de Ayuntamientos en proporción a los «vecinos o fuegos», y decidirían sobre todos los asuntos de la administración interior, «con plena independencia del poder central» especialmente del presupuesto de la Diputación. También elegirían a la Diputación y se reunirían, por lo menos una vez al año. La Diputación, «como en tiempos forales» ejecutaría los acuerdos de las Juntas y resolvería los asuntos urgentes. Las leyes generales no regirían en Gipuzkoa «en cuanto mermen ó contraríen sus peculiares atribuciones, y atenten á su régimen especial en lo administrativo y económico».

El siguiente paso de este dilatado proceso lo protagonizó el prócer liberal Segismundo Moret. En mayo de 1906, cuando las Diputaciones trataban con él –Presidente del Gobierno– la prórroga del Concierto hasta el 31 de diciembre, éste “mostró su opinión de que el Estado no debía reservarse para sí más que ciertos servicios que no podía delegar en nadie, tales como los de seguridad, sanidad, etc; (...) pero los detalles para el cumplimiento de estos servicios de carácter general habrían que dejarse á los Ayuntamientos respectivos, y en el país vasco á las Corporaciones forales, á las cuales llama así, porque á él no le asustaban los nombres, y siempre había sido partidario de las Juntas forales, según podían atestiguarlo aque-

⁹ Con fecha del 12 de diciembre de 1905, aprobado por unanimidad el 18 de diciembre de 1905, en una sesión secreta de la Diputación de Gipuzkoa. A. F. B. A. REA-CE. 2642/5.

¹⁰ Acta sesión secreta de la Diputación de Gipuzkoa. 18 de diciembre de 1905. A. F. B. A. REA-CE 2642/5.

llos de los presentes que habían sido discípulos suyos¹¹. Con estas palabras se les dio oportunidad a los Comisionados de plantear su demanda de organizar unas asambleas compuestas por representantes de Ayuntamientos para aprobar presupuestos y cuentas de las Diputaciones y examinar su gestión económica «si á más no podía extenderse su esfera de acción».

Moret juzgó plausible la idea porque él también veía las Diputaciones sin control alguno como «un dogal de los pueblos, algo por el estilo de lo que es actualmente Madrid respecto de las Provincias». Esta apoyatura de Moret a las confusas ideas de los Comisionados de las Diputaciones, hizo ver factible una iniciativa de recuperación de los Fueros, o algo similar.

Desde aquí se volvió a plantear el esquema de 1886-87. Tras solucionar los problemas inmediatos del Concierto (cupos, conceptos encabezados, duración, etc.) los aspectos administrativos y la reintegración foral quedaron estratégicamente aparcados para más tarde. El problema fue que tras llegar a un ventajoso acuerdo económico, cuando semanas más tarde se quiso retomar el asunto el gabinete liberal había caído y los conservadores de Maura habían llegado al Gobierno. Desde aquí la cuestión se confundió con su proyecto de reforma de la Administración en el que inicialmente los vascongados quisieron incluir su reintegración foral y, ante la negativa de Maura, posteriormente una consolidación de su autonomía.

El problema fundamental de la cuestión, además de la postura de Maura, fue la total falta de uniformidad y acuerdo respecto a lo que era la reintegración foral. Frente a unos sectores –nacionalistas– que exigían la vuelta a la situación previa a 1839, había otros que no querían oír hablar de ello –los socialistas– porque consideraban que los Fueros era la vuelta al primitivismo, al control del poder por una oligarquía rural, etc. Por otra parte, creemos, se puede distinguir otra corriente de opinión, enmarcada en corrientes genéricamente liberales, que reconocían la utilidad de la vuelta a ciertas instituciones forales, con las reformas pertinentes para amoldarlas a los nuevos tiempos que el progreso había traído. Así vemos la postura de Alzola en 1887, y 1910, y, ya dentro de lo que se ha llamado «protesta foral» la del Presidente de la Diputación de Bizkaia, Luis de Salazar.

¹¹ Informe sobre las actividades de la Comisión de representantes vascongados. 4 de mayo A. F. B. A. REA-CE 2642/5. Segismundo Moret fue Catedrático, en la Universidad Central, primero de Economía política y luego de Instituciones de Hacienda.

El liberal vizcaíno Luis de Salazar admitía que la vuelta de instituciones forales, como las Juntas generales, tendría la utilidad de legitimar a las Diputaciones, que sí se deberían apellidar «generales» por las distintas funciones que tenían respecto a las demás del país. Pero al mismo tiempo era consciente de las suspicacias que podía levantar en el resto del país. Por ello insistió en la labor pacificadora que tendría la vuelta a la «forma» foral.

Dentro de esta «forma foral» Salazar entendía que se requería la convocatoria de Juntas Generales, pero no con el sistema de representación tradicional, sino que se habrían de operar reformas, desde dentro de las propias Juntas, para hacerlas proporcionales a la población.

“Por ello, entiendo, que la primera Junta general que se convoque se debe elegir con arreglo á fuero, pero que esta Junta, á la que podría llamarse constituyente, se ha de limitar á modificar la forma de elección de los apoderados en junta, y del regimiento general, forma también insostenible hoy.

Según el fuero, cada pueblo de Vizcaya nombra dos apoderados en Juntas, y como lo hay de más de 80.000 habitantes y de menos de 500, resulta una desproporción en la representación tan injusta, que aunque el fuero renaciera pronto, tendría que morir de no subsanar este defecto.(...)

Concretando; entiendo que en las Juntas reformadas, los pueblos menores de 2.000 habitantes deben equipararse hasta reunir aquel número para nombrar un apoderado. El que tenga mas de 2.000 y menos de 4.000 nombrará un apoderado también. Dos los que tengan mas de 4.000 y menos de 8.000. Los pueblos de mayor población, nombrarán un apoderado mas por cada 4.000 habitantes, que pase de este número ó fracción del mismo”¹².

Además de estas modificaciones en las Juntas, también proponía cambios en el nombramiento del Regimiento general, que debería ser elegido de forma tal que entraran todos los partidos políticos. Las circunscripciones de los Corregimientos ya no serían las antiguas Merindades sino los partidos judiciales.

¹² Moción de Luis de Salazar a a Diputación de Bizkaia. 21 de enero de 1908. A. F. B. A. REA-CE 2652/65.

Queda patente que era un proyecto que intentaba actualizar y reformar la antigua normativa foral con parámetros modernos (sufragio universal, proporcionalidad, etc), pero desde dentro de las mismas instituciones tradicionalmente constituidas. Así se conseguiría unir tradición y necesidades prácticas del momento.

A primeros de 1908 el asunto de la reforma administrativa y la reintegración foral se había enmarañado tanto que no se sabía qué se estaba pidiendo al Gobierno. Maura rechazó las opciones presentadas e insistió en que elaboraran enmiendas para mejorar su proyecto de reforma administrativa, en discusión parlamentaria en ese momento. Sin embargo, diversas opciones preparadas por las Diputaciones fueron igualmente rechazadas por el Presidente del Gobierno.

El diputado provincial liberal vizcaíno Isidoro León presentó una alternativa en febrero de 1909. Ya que habían rechazado la enmienda aprobada por las Diputaciones, ya que tenían que garantizar «el estado económico actual», ya que el Gobierno no podía dejar de reconocer las atribuciones especiales de esas corporaciones provinciales, y ya que si las Diputaciones podían en ese momento reunir una Junta –con el apelativo que se quisiera– para tratar los asuntos administrativos de la provincia, se podría imponer por ley la obligación de convocarlas¹³.

Por todo esto se proponía una enmienda para el artículo adicional a la Ley de Administración local del siguiente tenor:

“Las Diputaciones de las provincias Vascongadas y Navarra seguirán investidas de las actuales atribuciones en cuanto difieran de lo que establece la presente ley. (...)”

Estas Diputaciones reunirán anualmente en junta á las representaciones que se designen en forma, para dar cuenta de su gestión, discutir y aprobar los presupuestos y cuentas provinciales y tratar y resolver todos los asuntos que por su importancia y trascendencia en el orden económico-administrativo por que se rigen consideren las Corporaciones provinciales que deben someter á la aprobación de dicha Junta”¹⁴.

¹³ Propuesta de Isidoro León a las Conferencias de las Diputaciones Hermanas. 10 de febrero de 1909. A. F. B. A. REA-CE 2652/65.

¹⁴ Propuesta de Isidoro León a las Conferencias de las Diputaciones Hermanas. 10 de febrero de 1909. A. F. B. A. REA-CE 2652/65. Junto con esta redacción de la enmienda

Sin embargo todo fue inútil y no se consiguió introducir ninguna novedad en el proyecto de Maura, salvo un respeto genérico a las atribuciones de las Diputaciones.

Como es bien sabido, a consecuencia la Semana Trágica y de la ejecución de Ferrer terminó el Gobierno de Maura. Con él fue enterrada su reforma administrativa, por lo que todos los movimientos de autonomía municipal, de momento, quedaron apartados.

A pesar del fracaso de las Diputaciones en su intento de reintegración foral, o como mínimo de ampliar sus atribuciones administrativas, el fenómeno tuvo un efecto directo en Alava. Nos referimos a las «Juntas de Procuradores de Hermandad de Alava»¹⁵. Estas Juntas fueron un remedo de las Juntas generales, con carácter consultivo, que tuvieron poco efecto en la administración provincial si bien son una muestra de la pervivencia de la foralidad en la Restauración y de la consolidación de un régimen ad-

León propuso nueve «Bases que podrán servir para la aplicación de esta Ley». Por la primera se procedería a convocar las Juntas, por el Presidente de la Diputación o por el Gobernador Civil, para que se constituyeran el 15 de noviembre de cada año. En la segunda se decía que se reunirían en donde decidiera cada Diputación y celebrarían las sesiones necesarias para ventilar sus asuntos, «debiendo terminar para el primero de diciembre». El reglamento de cada Junta –decía la tercera base– sería acordado independiente, en colaboración con la Diputación respectiva: En la cuarta se fijaba la proporción del número de representantes: uno por cada 3.000 habitantes o uno por cada 1.000 electores o fracción de 1.000. La elección –Base 5º– se haría por distritos, sea por demarcaciones de los Juzgados de 1º instancia o por los distritos para la elección de Diputados provinciales. Las elecciones –Base 6º– se harían por sufragio universal, con las listas del censo para las elecciones de Diputados a Cortes. Los pueblos que no llegaran a 3.000 habitantes se unirían, con los limítrofes, constituyendo mancomunidades municipales. La elección de los representantes –Base 8º– se haría cada dos años en la primer quincena de noviembre, siendo los cargos obligatorios y reelegibles. «Cada elector en cada Municipio ó mancomunidad, según se acuerde, podrá votar á la mitad más uno de los representantes que corresponda al Municipio ó Mancomunidad». Todas las reclamaciones sobre la aplicación de estas bases –Base 9º– serían resueltas, sin apelación, por las Diputaciones provinciales y una vez constituidas las Juntas por ellas mismas, sin apelación posible tampoco.

¹⁵ Sobre su origen, reglamento y actividades vid. I. Arana Pérez, *Las Juntas de Procuradores de Hermandades de Alava, 1909-1927*. (Oñate: I.V.A.P., 1988). pp. 85-104.

ministrativo privativo al margen del Concierto Económico. Sin embargo en Bizkaia y Gipuzkoa no se formaron juntas o asambleas semejantes, a pesar del ejemplo alavés, creemos que porque cabía el riesgo de que en las posibles Juntas se hubieran manifestado abierta oposición a la administración provincial por parte de los elementos más radicales (socialistas o nacionalistas¹⁶).

La consecuencia de las críticas de falta de autonomía municipal que se desataron en Bizkaia fue una propuesta de Indalecio Prieto para la formación de un Consejo Administrativo de Bizkaia, constituido exclusivamente por los pueblos vizcaínos con las funciones de un cuerpo consultivo y fiscalizador.

Este Consejo estaría formado por 24 apoderados (según el antiguo nombre de los representantes de las Juntas generales), por fuerza miembros (no funcionarios) de Ayuntamientos vizcaínos. Cuatro de estos apoderados serían del Ayuntamiento bilbaíno, otros cuatro de los demás municipios del distrito de Bilbao y otros cuatro de cada uno de los otros distritos (Durango, Gernika, Markina y Balmaseda). Los apoderados de Bilbao serían elegidos entre sus concejales; los demás serían designados de otra manera; los Ayuntamientos designarían, por orden alfabético, un apoderado cada uno; es decir, en el primer año los cuatro primeros pueblos de cada distrito, según ese orden alfabético, elegirían un apoderado.

Así formado el Consejo se reuniría, por lo menos, una vez cada seis meses, para examinar las cuentas de la Diputación. En estas reuniones acudirían, con voz y sin voto, cinco Diputados provinciales para dar todas las explicaciones que se les pidieran. Los acuerdos de este Consejo serían publicados en el Boletín Oficial y expuestos en todas las casas consistoriales.

La Diputación convocaría a este Consejo y se vería obligada a hacerlo cuando un tercio de los apoderados lo solicitase. Los apoderados podrían hacer propuestas que serían estudiadas por una Comisión del propio Consejo, y en el caso de que fuera aprobada, se le notificaría a la Diputación para su estudio.

¹⁶ Como muestra el Ayuntamiento de Bilbao estaba formado por cuatro republicanos, seis nacionalistas, seis socialistas, seis carlistas y un liberal dinástico. El alcalde, nombrado por Real orden, era el nacionalista Gregorio de Ibarreche. En cambio en la Diputación había una nutrida representación de liberales o conservadores dinásticos, minorías carlistas y católicos antiliberales y una reducida presencia de nacionalistas y republicanos. F. de Ybarra, "Vizcaya, la cuestión vasca y el proyecto «Maura» de reforma del régimen local", *Homenaje a García Trevijano*. (Madrid, 1982), p. 438.

La moción de Prieto insistía en viejas demandas de los Ayuntamientos y en planteamientos oídos antes en la propia Diputación, sea bajo parámetros forales o no: la creación de un órgano fiscalizador de la Diputación. Esta moción no se llegó a aprobar por falta de asistencia de Diputados provinciales; por lo que pasó a algún cajón olvidado.

3. LOS PROYECTOS DE AUTONOMÍA

La crisis de 1917 es la muestra del descalabro del sistema, que si por algo prevaleció fue por las contradicciones de sus adversarios y no por virtudes propias. En 1917 se abre otro periodo de reivindicación autonómica; con un telón de fondo en el que se veía a un Estado acosado por militares, socialistas, republicanos y catalanes.

En marzo se habían renovado las Diputaciones provinciales. El triunfo en Bizkaia¹⁷ fue para los nacionalistas y para los carlistas en Alava y Gipuzkoa, alejando a los partidos del Turno de unas instituciones que hasta entonces habían controlado. En Navarra, en cambio, fueron los representantes del Turno los ganadores¹⁸.

Tras la vuelta de los conservadores presididos por Dato al Gobierno, en junio de 1917, se suspendieron las garantías y se impuso la censura de prensa. En Cataluña la reacción fue convocar una Asamblea de parlamentarios, para el 19 de julio, en la que se trataron los temas «tabúes» del sistema: organización del Estado, autonomías, militares, etc. En el País Vasco, habida cuenta de la composición de sus Diputaciones, no es extraño que hubiera un

¹⁷ «Se puede deducir con bastante seguridad que los grandes triunfos electorales nacionalistas de 1917/18 no sólo se pueden explicar por la actualización de la problemática nacionalista durante la Primera Guerra Mundial, el descrédito del sistema monárquico y el efecto publicitario de las campañas contra el proyecto fiscal extraordinario de Alba y el estatuto de autonomía vasca, sino también por la disponibilidad de mayores medios financieros (facilitados por Ramón de la Sota en buena medida) para la compra de votos, indispensable en el País Vasco de la Restauración». L. Mees, *Nacionalismo vasco, movimiento obrero y cuestión social (1903-1923)* (Bilbao: Fundación Sabino Arana, 1992), p.225.

¹⁸ I. Estornés Zubizarreta, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)* (San Sebastián: Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos, 1990), p. 96.

movimiento de solidaridad con las iniciativas catalanas, ya de antes mostrada con la visita de Cambó a Bilbao y San Sebastián a primeros de aquél año.

En vísperas de la Asamblea de Barcelona las Diputaciones vascongadas, a propuesta de Bizkaia, se reunieron para ver la forma de pedir a los «Poderes públicos la mayor autonomía para esta región vasco-navarra». La corporación guipuzcoana, por su parte, acordó formar una Comisión de Fueros y hacer la petición por una fórmula general que presentarían los Diputación en Cortes.

El 16 de julio de 1917 se reunieron las Diputaciones vascongadas en pleno. A ellas se unieron¹⁹, por invitación especial y a título personal, los Diputados navarros Antonio Baztán, Francisco Martínez y Javier Sanz. Echegaray, el Cronista de las Provincias Vascongadas, leyó un proyecto de acuerdo, en el que se apuntaba la oportunidad para pedir una mayor autonomía en un momento en que en otros sitios del país soplaban también esos vientos, más aún cuando las Vascongadas tenían en su favor «sacratísimos e imprescriptibles derechos históricos».

Los acuerdos propuestos, y aprobados por unanimidad, fueron dos. Por el primero se solicitaría de los Poderes públicos, dentro de la unidad nacional, así para ellas mismas como para los Ayuntamientos, «una amplia autonomía que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del País». El punto segundo acordaba comisionar a los presidentes de las tres Diputaciones para que convocaran en breve plazo a los representantes en Cortes y les entregasen el acuerdo.

El Mensaje que se dirigiría al Gobierno, en síntesis, venía a decir que con el Concierto, se salvaguardaba su régimen económico y administrativo, pero no era suficiente. Por eso, las Diputaciones, sin hacer dejación de sus derechos histórico, pedían una amplia autonomía. El Estado se encargaría de: Relaciones exteriores, Guerra y Marina, Aduanas, Correos y telégrafos, Pesas y medidas, Moneda y Deuda pública. La Instrucción pública, en todos sus grados, la beneficencia, obras y servicios hidráulicos, la agricultura, industria y comercio, «y otros que no hay por qué detallar, en nada vá (sic) contra la soberanía del Estado»²⁰, quedarían asignados a las Diputaciones.

¹⁹ Acta de la Asamblea de las Diputaciones vascongadas celebrada en la ciudad de Vitoria el día 16 de julio de 1917. A.A.D.V. R.E.A.- C.E. 2654/103.

²⁰ Acta de la Asamblea de las Diputaciones vascongadas celebrada en la ciudad de Vitoria el día 16 de julio de 1917. A.A.D.V. R.E.A.- C.E. 2654/103.

Los acuerdos de Vitoria mostraron una rara virtud. Agradaron a casi todos, aunque estaban lejos de todos los ideales. La alusión a la unidad de la patria alejaba las sospechas de separatismo, la promesa de autonomía municipal halagaba a los oídos de los Ayuntamientos, la referencia a los «derechos históricos» agradaba a los foralistas acérrimos.

Ladislao de Zavala, el 17 de diciembre de 1917, leyó el Mensaje al Presidente del Gobierno, García Prieto, que le contestó con muy buenas palabras, con lo que el Mensaje ingresó en el infinito número de papeles y expedientes desaparecidos en las entrañas de los Ministerios²¹.

El Gobierno de García Prieto sólo duró hasta marzo de 1918, siendo sustituido por Maura, en un Gobierno «nacional» en que estaban los principales *primates* de los partidos (Dato, Maura, Romanones)²².

No nos vamos a ocupar de la materia autonómica que ha sido abundantemente tratada²³, sino intentamos ver cómo hasta ahora, en realidad, no hay excesivas novedades en las demandas vascongadas. No hay, de momento, alusión a una unidad administrativa o política distinta a las Diputaciones, que en su caso serían forales. Desde luego no se aclararon los puntos más conflictivos de la vuelta foral: el sistema de elección de las Juntas, ni de las Diputaciones forales.

En noviembre de 1918, con el fin de las hostilidades en la Primera Guerra Mundial, el derrumbamiento del Imperio Austro-Húngaro y la caída de Maura los impulsos autonomistas, no sólo vascos, recuperaron su ímpetu.

En estos momentos se veía la situación nacional e internacional muy propicia para conseguir la ansiada autonomía, tanto por catalanes como por vascos. Los Diputados nacionalistas, con el ambiente muy caldeado, presentaron, el 7 de noviembre de 1918, un proyecto de ley consistente en la derogación de la Ley del 39. Una semana más tarde los catalanes hicieron lo propio en petición de la autonomía.

²¹ I. Estornés Zubizarreta, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)* (San Sebastián: Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos, 1990), p. 113.

²² M. J. González Hernández, *Ciudadanía y acción. El conservadurismo maurista, 1907-1923* (Madrid: Siglo XXI, 1990), p. 81.

²³ Por ejemplo, I. Arana Pérez, "Las iniciativas autonómicas en el siglo XX (I y II)" *Muga*.(1987), nº 58-59, S. de Pablo Contreras, *Los problemas de la autonomía vasca en el siglo XX: la actitud alavesa. 1917-1979* (Oñate: IVAP,1991).

En estos días finales de 1918, varios ex-diputados provinciales guipuzcoanos, presentaron un informe a la Comisión de Fueros de aquella Diputación²⁴. Los firmantes (Francisco Gáscue, José Trecu, Juan Garay, Modesto Aguirrezabala y José M^a Azpiri) contestaron a las dos cuestiones planteadas por una Circular de la Comisión de Fueros de 12 de noviembre de 1918. La primera era, con la premisa de que la provincia se hallara en la plenitud de sus derechos forales (la anterior a 1839), la adaptación a que debería someterse el ordenamiento foral, tanto en sus atribuciones de orden interno como en sus relaciones con el Estado, de una forma limitada que pudiese concretarse en un articulado legal que pudiera votarse en las Cortes. La segunda, el modo de efectuar esta transformación.

Los firmantes consideraban que, una vez abolida la Ley de 1839, las Diputaciones habrían de convocar a las Juntas Generales que luego haría los cambios precisos. En esta Junta, provisionalmente, también se asignaría a cada Ayuntamiento el número de fuegos de la última Junta General. Podría nombrar una nueva Diputación foral o dar poderes a la del momento para ejercer el poder ejecutivo hasta la definitiva constitución del país.

Los organismos forales también tendrían que cambiar. Así proponían que las Juntas forales tuvieran un voto basado en una media aritmética proporcional a la riqueza y la población de cada municipio. El órgano ejecutivo seguiría siendo la Diputación, formada por un mínimo de cinco diputados y un máximo de siete. Como cuerpo consultivo se organizaría una comisión de Padres de Provincia que auxiliara a la Diputación en la toma de decisiones. Los Municipios, por su parte, deberían tener entera libertad para organizarse como mejor quisieran. La provincia tendría a su cargo variadas atribuciones (Beneficencia, Sanidad, Instrucción pública, etc.) con un Concierto Económico que abaricara, si no más tributos, sí por lo menos todas las tarifas de los ya encabezados.

En el seno de la Diputación vizcaína también se habían elaborado varios borradores de Estatuto de autonomía, en medio de la mayor reserva²⁵. Eran proyectos muy ambiciosos, que recogían las atribuciones exclusivas que se apuntaban en el Mensaje de un año antes. Sólo tendría el Estado competencias concernientes al reconocimiento de derechos individuales,

²⁴ La introducción está fechada en 18 de diciembre de 1918.

²⁵ El «Proyecto de Estatuto Orgánico de la autonomía Vasca» y «Proyecto de Estatuto de la Autonomía Vasca». s. f. en A.F.B. A. R.E.A.– C.E. 2654/109.

Relaciones exteriores e interregionales, Ejército, Marina de guerra, Deuda pública, Aduanas, propiedad industrial é intelectual, Pesas y Medidas, Correos y Telégrafos. Todo lo demás sería competencia de la Región²⁶. En el “Proyecto de Estatuto de la Autonomía Vasca”, en referencia a los órganos representativos, se fijaba (art. 4º) que en el plazo de seis meses, desde su promulgación, las provincias constituirían sus propios organismos, “bien restaurando los de su Régimen foral, bien modificándolos, o creando separada o mancomunadamente, otros que el País estime adecuados a las funciones que han de ejercer”²⁷

En otra línea, pero también con parámetros de autonomía provincial, el republicano bilbaíno Vicente Patrás presentó un «Proyecto de reorganización autonómica de Vizcaya». En términos mucho más democráticos se establecía la formación, por sufragio universal directo, de una Asamblea constituyente vizcaína, con 80 Diputados. Esta Asamblea aprobaría una ley orgánica del régimen local vizcaíno sujeta a unas bases en que se recogían los derechos fundamentales de los individuos (conciencia, religión, sindicación), de municipios y provincias, que tendrían una hacienda independiente y reformada «en sentido ampliamente social», con la práctica del referéndum para resolver los asuntos provinciales y municipales que lo requirieran.

Se fijaban la organización de la enseñanza, lengua y ejército (modelo militar suizo, policial británico). Las reformas sociales dictadas, o por dictar, serían plenamente vigentes en Bizkaia, consideradas como un mínimo; y tendría plena soberanía para la legislación civil. En el orden económico, se declararía subsistente el Concierto, extendido a todos los tributos no concertados, excepto las Aduanas. Se fijaría la facultad de legislar en materia tributaria con entera independencia del Estado. Para entender en todo lo referente al Concierto, y lo que pudiera afectar al interés común de las tres provincias, se establecería, permanentemente, una Mancomunidad regional. Se prohibía la existencia de Euzkadi como poder superior a las provincias que se regirían separadamente²⁸.

²⁶ Proyecto de Estatuto Orgánico de la autonomía Vasca. s.f. en A. F. B. A. REA-CE 2654/109.

²⁷ Proyecto de Estatuto de la Autonomía Vasca, s.f. A. F. B. A. REA-CE 2654/109.

²⁸ Proyecto de reorganización autonómica de Bizkaia. 13 de diciembre de 1918. A. F. B. A. REA-CE 2654/109.

Pero el acuerdo final dentro de las provincias fue imposible. La Asamblea de Ayuntamientos de Bizkaia del 15 de diciembre fue tumultuosa por el enfrentamiento, por un lado, de socialistas y dinásticos contra el resto de los asistentes.

Semejantes acontecimientos en Barcelona, y una manifestación anti-autonómica en Madrid, precipitaron la suspensión de las Cortes. Romanones, Presidente del Gobierno desde el 5 de diciembre, para salir del callejón en que se encontraba el sistema de la Restauración, no sólo debido a las ansias de autonomía sino también a la presión militar y los conflictos sociales, dictó un Real Decreto por el que se formaba una Comisión extraparlamentaria para que elaborase un proyecto de ley sobre autonomía para presentar al Parlamento.

Esta Comisión, formada el 27 de diciembre por treinta y tres personalidades²⁹ aunque algunos declinaron su participación, a su vez nombró una ponencia, formada por Sánchez de Toca, Maura, Rodrigáñez, Alcalá Zamora y Ruiz-Jimenez que habrían de elaborar el texto de la autonomía municipal y otro de la autonomía catalana³⁰. También se nombró una subponencia, formada por Orueta (romanonista), Senante (integrista) y Chalbaud (nacionalista) para la redacción de un Estatuto vasco³¹.

La subponencia redactó un proyecto de autonomía, oyendo a las Diputaciones de Gipuzkoa y Bizkaia³². Chalbaud, Orueta y Senante seguían la línea del Mensaje de un año antes con la insistencia de la reintegración foral. La articulación de ésta se haría por la derogación de las leyes de 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839, y en general, cuantas leyes y dis-

²⁹ Entre ellos, Romanones, García Prieto, Alba, Alcalá Zamora. Maura, Dato, Sánchez de Toca, De la Cierva. También se designaron a varios vascos: Senante, Orueta, Chalbaud y Pradera. I. Estornés Zubizarreta, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)* (San Sebastián: Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos, 1990), p. 146.

³⁰ I. Estornés Zubizarreta, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)* (San Sebastián: Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos, 1990), p. 146-47.

³¹ I. Arana Pérez, "Las iniciativas autonómicas en el siglo XX (I y II)" *Muga*.(1987), nº 58-59, pp. 46-47.

³² I. Arana Pérez, "Las iniciativas autonómicas en el siglo XX (I y II)" *Muga*.(1987), nº 58-59, p. 46.

posiciones modificaran el régimen y funcionamientos de Ayuntamientos y Diputaciones vascongadas, por lo que se les reintegraba en sus atribuciones, dentro de la unidad de la nación. En su consecuencia quedaban restaurados (art. 2º) los organismos forales, adaptados de acuerdo con el Gobierno a las situaciones del tiempo. Hasta que se constituyeran las Juntas forales las Diputaciones provinciales tendrían las facultades para su régimen.

En el apartado segundo, ante la previsible negativa a la reintegración foral, tras hacer la oportuna protesta, se establecían las bases de una solución autonómica. En tres meses (prorrogables hasta los seis) se reunirían los Ayuntamientos de las tres provincias para acordar la constitución de los organismos, forales adaptados o nuevos. Las facultades de las provincias alcanzarían al régimen municipal, enseñanza en todos sus grados, obras públicas, marina mercante (salvo el abanderamiento), reglamentación de la riqueza, beneficencia, sanidad e higiene, reglamento del juego, bellas artes, orden público, estadística y prisiones; con libertad de nombrar y separar a su personal y reglamentar sus materias. Cada provincia tendría facultad de establecer su derecho público y privado; así como la cooficialidad del castellano y del euskera.

Como disposiciones transitorias se establecía que hasta la implantación de las Juntas, u otros organismos autonómicos, las Diputaciones ejercerían sus funciones; y por último, el Concierto seguiría vigente hasta que entrara en vigor un nuevo sistema de cálculo del cupo.

A pesar de las buenas expectativas «el resultado fue deprimente»³³. El texto de la sub-ponencia se presentó como voto particular y el pleno de la Comisión extraparlamentaria utilizó de base otro texto, presentado por Alba. En él sí se recogía la aspiración de vuelta de las instituciones forales (Juntas generales y Diputaciones), pero serían los Ayuntamientos los que determinarían su régimen, constitución y funcionamiento. Además, el Gobierno ejercería una labor de alta inspección³⁴.

En el texto presentado finalmente, además de igualar la situación jurídica navarra y la vascongada, sólo reconocía las atribuciones que tuvieran todas las demás provincias; y, por último, daba la iniciativa de todo el pro-

³³ I. Estornés Zubizarreta, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)* (San Sebastián: Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos, 1990).p. 147.

³⁴ Vid. «La Propuesta del Sr. Alba». *El Pueblo Vasco*. 20 de enero de 1919.

ceso a los Ayuntamientos³⁵. En estas condiciones no extraña que las Diputaciones protestaran:

La Diputación de Vizcaya, enterada del dictamen aprobado por la mayoría de la Comisión extraparlamentaria sobre el Estatuto basko ha acordado elevar a V.S. su protesta por entender que se desconocen en absoluto los derechos históricos de este país, insistiendo en las peticiones de reintegración foral y haciendo presente que dentro de una autonomía más restringida, está conforme con el dictamen de la Subponencia³⁶.

El dictamen de la Comisión del Congreso encargada de elaborar el Proyecto de ley relativo a la organización de la autonomía municipal y regional, recogió en parte algunas ideas de la subponencia. Sin embargo, no contentó en absoluto a los vascongados, que insistieron en presentarla como voto particular³⁷.

Todas las expectativas levantadas por el proyecto se hundieron. La autoexclusión de los catalanes, que no colaboraron con los vascongados, sino que presentaron su propio Estatuto Catalán; y sobre todo el agudizamiento de la crisis social, hizo desviar la atención gubernamental a la ola de huelgas de Cataluña. Con el cierre de las Cortes a fines de febrero de 1919 la cuestión de la autonomía pasó a mejor momento. Al acabar la huelga de la Canadiense, Romanones dimitió, y con él fracasó la campaña autonómica.

Con la sustitución de Romanones por Maura, con un gobierno «de apavientos y un derechismo desafortado»³⁸, se acabó el único intento serio hecho por el régimen para hallar una solución autonómica al problema regional español.

³⁵ «Queda confiado a la iniciativa de los Ayuntamientos de cada una de las provincias Vascongadas y la de Navarra, con el asesoramiento que estimen oportuno, el proyecto de restauración y adaptación a las actuales circunstancias de sus antiguos organismos forales. estos proyectos habrán de redactarse y de aprobarse conforme a los artículos 2º y 3º de esta ley». Disposición adicional transitoria Tercera del Proyecto de ley de Bases de organización y régimen municipal. Diario de Sesiones de las Cortes. Apéndice 11 al nº 110. 21 de enero de 1919, p.19.

³⁶ Carta del Presidente de la Diputación de Bizkaia al Presidente del gobierno. 21 enero de 1919. A. F. B. A. REA-CE 2654/109.

³⁷ I. Arana Pérez, "Las iniciativas autonómicas en el siglo XX (I y II)" *Muga*.(1987), nº 58-59, p. 47.

³⁸ M. J. González Hernandez, *Ciudadanía y acción. El conservadurismo maurista, 1907-1923* (Madrid: Siglo XXI, 1990), p. 99.

El propio Orueta, quizás excesivamente optimista, escribió que «en ningún momento, desde 1876 (...), ha estado nuestro país más cerca de tener una autonomía que en aquél. Propuesta como ley por un gobierno liberal, con mayoría apropiada para aprobarla y habiendo llegado hasta a informar favorablemente y de acuerdo con las diputaciones, que informaron ante ella, la comisión correspondiente del Congreso, Nunca el País estuvo tan cerca de esa tan deseada realidad. Fue casi un hecho»³⁹.

El siguiente impulso autonómico no fue ya en relación directa con el Concierto Económico o sus renovaciones, sino con el nuevo cambio que experimentó la situación política en 1931. Nos referimos a la II República y la posibilidad de adquirir para el País Vasco un Estatuto de Autonomía.

En el Estatuto de 1936 no se estableció la reintegración foral sino un nuevo sistema triprovincial cuyo apartado legislativo recaía en una Cámara elegida por sufragio universal, directo, igual y secreto, con inmunidad parlamentaria y fuero especial, formado por un mínimo de 40 miembros. Debido a la situación especial del momento de aprobación definitiva del Estatuto, la Guerra Civil, se arbitraron medidas provisionales para adaptar esta institución. En realidad no se llegó a formar un legislativo autónomo, previsto inicialmente como fruto de elecciones a diputados provinciales, que provisionalmente aprobarían las innovaciones estatutarias.

En el Estatuto de Estella, de 1931, en cambio, se preveía la formación de un Consejo General formado por 80 miembros para asuntos comunes y las respectivas Juntas Generales, que aprobarían sus propios Estatutos particulares, que no podrían contravenir el Estatuto general. Estas asambleas serían elegidas por sufragio universal “bajo formas democráticas o tradicionales, admitiéndose también el sufragio indirecto de los Ayuntamientos, siempre que éstos hayan sido elegidos por sufragio universal directo”⁴⁰.

Habrà que esperar, tras la Guerra Civil y la derogación del Concierto Económico en 1937, hasta los últimos momentos del franquismo para que se vuelvan a plantear, dentro de las iniciativas para recuperar el perdido Concierto, el regreso de las Juntas Generales. Por medio de una Comisión de Estudio del Régimen Administrativo especial de Bizkaia y Gipuzkoa se

³⁹ Jose de Orueta, *Fueros y Autonomía*, (San Sebastian: Nueva Editorial, 1.934). p. 61.

⁴⁰ Título VIII, art. 20, del Estatuto de Estella

intentó fijar alguna clase de cámara representativa que fiscalizase la actuación de las Diputaciones⁴¹.

Sin embargo, todo este proceso de régimen especial y el proyecto de la Comisión no serían operativos en la medida en que con las elecciones de 15 de junio de 1977, que supusieron «la definitiva entrada de los partidos políticos en el proceso de institucionalización y el comienzo de una vía diferente que llevaría al régimen pre-autonómico»⁴², el proceso político varió hacia otro camino, hacia la reforma política, la discusión de una nueva Constitución y, dentro de ella, el reconocimiento de los Estatutos de autonomía.

4. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes hemos analizado los principales momentos y proyectos de recuperación de las abolidas Juntas Generales. Si alguna conclusión podemos sacar de las mismas es que según los años fueron pasando, y los intentos de reintegración foral se fueron sucediendo con idéntico fracaso, se perdió la perspectiva de lo que realmente eran porque se les exigía funciones que las extintas no tenían.

El modo de elección de los miembros de las Juntas, distintos en las tres provincias, era especialmente problemático en Bizkaia por la formación paritaria de las suyas. Desde que los modernos partidos políticos de masas entraron en escena se desarrollaron diversos proyectos para hacer compatibles las Juntas con el sufragio universal y proporcional que en los tiempos forales no existía. Este requerimiento fue cada vez era más obvio y, finalmente, así se recogió en el Estatuto de 1931.

Además de la firme oposición del Gobierno para facilitar las cosas, más allá de declaraciones retóricas, hay que tener en cuenta que la recupe-

⁴¹ Sobre los pasos de la derogación del Decreto de 1937 y los prolegómenos de la recuperación foral, ya en la democracia, vid. E. J. Alonso Olea, "El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981". *Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986*. (Madrid: UNED- UAM, 1995)

⁴² Javier Corcuera Atienza. *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991). p. 102.

ración de los entes forales fue un eterno motivo de discusión interna. ¿Significaba admitir la malhadada Ley de 1876 pedir al Gobierno su recuperación? ¿Eran las Diputaciones provinciales, formadas según legislación común, las legitimadas para hacerlo? ¿Había que solicitar la vuelta de las instituciones forales sin más, o había que ir más allá y organizarlas desde su nacimiento con los nuevos requerimientos del momento (sufragio universal, proporcionalidad en la representación, etc.)?, y en su caso ¿ésto sería de verdad *Foral*? En definitiva, todas estas dudas, y otras más, dificultaron sobremanera la consecución de un fin que a todos (partidos políticos, Diputaciones, parlamentarios, Ayuntamientos, Gobiernos) les parecía genéricamente positivo pero esencialmente peligroso, por lo que finalmente no se consiguió.

Frente a la unanimidad reinante a la hora de discutir otros asuntos de la autonomía o de la reintegración foral (v. gr. el Concierto Económico), la recuperación y formación de las Juntas Generales fue un continuo foco de discusiones y de desavenencias lo que, al fin y a la postre, impidió su logro.

INFLUENCIA DE LAS JUNTAS GENERALES DE VIZCAYA EN LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO PROVISIONAL DEL PAÍS VASCO (1936-1937)

Lorenzo Sebastián García
U.P.V.-E.H.U.

La forma tradicional de gobernarse Álava, Guipúzcoa y Vizcaya durante la Edad Media y hasta la abolición foral (1876), han sido las Juntas Generales. Desde esta fecha hasta la constitución del Gobierno Provisional del País Vasco (1936), sólo mantienen un pequeño residuo autonómico en lo fiscal, el llamado Concierto Económico. Esto no impide, la infructuosa reivindicación de las antiguas instituciones, que con más o menos intensidad, se presentan en los programas políticos vascos durante la Restauración (1875-1930)¹ y la IIª República (1931-1936). Durante este último periodo, los nacionalistas vascos y los tradicionalistas emprenden una serie de movilizaciones para obtener un Estatuto de Autonomía para el País Vas-

¹ Desde que el 26 de abril de 1877 son disueltas las Juntas Generales de Vizcaya se producen varios intentos de reinstauración (1883, 1904-1909 y 1917-1919). Véase en estas mismas actas la ponencia de E. Alonso Olea, «*Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones Provinciales (1876-1937)*» y J. Agirreazkuenaga: *La articulación político-institucional de Vasconia. Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipúzcoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*. Diputación Foral de Bizkaia, (Bilbao, 1995).

co, que tras diversos avatares termina con su concesión en plena Guerra Civil. De él nace el Gobierno de Euskadi, que rige durante escasos nueve meses Vizcaya y los pequeños anexos alaveses y guipuzcoanos.

Después de esta breve introducción cronológica sobre el autogobierno en el País Vasco, vamos a analizar la influencia de las Juntas Generales de Vizcaya² en la formación del Gobierno Provisional del País Vasco, tanto desde el punto de vista de la forma (lugar de constitución, ritos, símbolos, etc.), como del fondo (organización prevista para el poder legislativo).

I. INFLUENCIAS DE LA FORMA

La influencia de las Juntas Generales de Vizcaya, 60 años después de su desaparición, en la forma en que se constituye el Gobierno Provisional de Euskadi no es mera coincidencia, sino que es algo buscado, sobre todo por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), desde la misma proclamación de la República, como una actualización de los fueros suprimidos, dado que su reintegración no era posible por factores coyunturales y estructurales. De esta manera, se elige la Casa de Juntas de Guernica, como lugar sim-

² La organización administrativa de Vizcaya durante la Edad Media y Moderna se va articulando lentamente. De esta manera el Señorío de Vizcaya era en sus orígenes un Condado dependiente del Reino de Asturias-León hasta el 905, a partir de esta fecha pasa a depender del reino de Navarra, y en 1076 del reino de Castilla. Territorialmente, Vizcaya se estructura sobre la base de la Vizcaya nuclear, dividida en 6 Merindades y las Encartaciones. Sobre estas 8 merindades, que conforman el Señorío, las Juntas, se reúnen en Guernica a las representaciones de la Ciudad de Orduña, las 20 villas, las 72 anteiglesias junteras, el representante de la merindad de Durango, y las 32 que envían las Encartaciones. Aparte, celebran sus Juntas las Encartaciones en Avellaneda, la merindad de Durango en Guederiaga y Orozco en Larrabezúa. Esta estructuración es dinámica, y así, en 1785 Orozco se incorpora definitivamente al Señorío, formando la 9ª merindad; en la misma fecha, Zornoza y Bedia se unen, volviendo a ser las 8 merindades. Del mismo modo, una serie de territorios basculan hacia el Señorío, en los siglos XV al XVIII. *Atlas de Euskal Herria. Geografía-Economía-Historia-Arte*, Erein, (San Sebastián, 1982), p. 151; F. Sesmero Pérez, *La Casa de Juntas de Guernica*, Colección temas Vizcaínos Nº 2, Caja de Ahorros Vizcaína, (Bilbao, 1974), p. 49; G. Monreal y Zía, «Desarrollo histórico de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya hasta 1841», VV.AA., *Bizkaiko Batzar Nagusiak. Las Juntas Generales de Vizcaya*, (Bilbao, 1986), pp. 48-49.

bólico, al igual que se imitan los ritos forales, no descuidándose otros detalles que signifiquen continuidad histórica.³

1.1. LA CASA DE JUNTAS DE GUERNICA

Guernica, pasa a la Historia por ser un sinónimo de las reuniones que se celebran bajo su roble para decidir los intereses políticos de Vizcaya.⁴ Por diversas razones, el roble de Guernica se convierte en un símbolo de las libertades autóctonas, sobre todo a partir del siglo XIV cuando los vizcaínos toman como Señor de Vizcaya al rey de Castilla.⁵ Con el tiempo, estas primitivas asambleas se trasladan a la ermita de Santa María la Antigua, hasta su demolición, para construir la Casa de Juntas (1826-

³ A finales de diciembre de 1936 se traslada desde el Museo de Bellas Artes el mítico cuadro de la jura de los fueros por Fernando el Católico —«El besamanos»— al despacho del *lehendakari* Aguirre en el Hotel Carlton, sede del Gobierno Vasco en Bilbao. *El Liberal (EL)* 24-XII-1936, p. 8.

⁴ Esta costumbre de reunirse bajo un árbol, era muy común en toda Europa. Así en el País Vasco, los labortanos se reunían en el roble de Ustaritz y los alaveses bajo el de Arriaga. Las merindades de Vizcaya tenían su propio árbol en Idoibalzaga, los vecinos de Aramayona en Barajuen, los de las Encartaciones en Avellaneda, los de la merindad de Durango en Guerediaga, y los del Valle de Carranza en el encino de Soscaño.

⁵ El monarca castellano debía jurar en Guernica respeto hacia sus usos y costumbres. Aunque la obligación no se recoge documentalmente hasta el Fuero Viejo de 1452, se sabe que Alfonso XI ya los juró en 1333, es decir, antes de la anexión formal a Castilla (1379). De esta manera siguieron jurando los reyes castellanos, culminando con la llegada de Fernando el Católico a Guernica, el 30 de julio de 1476, que juró con la fórmula de costumbre en el altar de Santa María la Antigua, y a continuación, bajo el árbol, después de que el síndico del Señorío hubiese batido por tres veces seguidas el pendón de Vizcaya, tras lo cual se inició el besamanos de acatamiento. Después de Fernando el Católico juran estos fueros Juana la Loca (3-IV-1512), Carlos I (17-II-1521), Felipe II (22-II-1575), Felipe III (4-II-1602), Felipe IV (16-VIII-1621), Carlos II (7-XI-1667), Felipe V (2-V-1702), Fernando VI (30-III-1751), Carlos III (17-III-1770), Carlos IV (7-X-1789) y Fernando VII (7-VIII-1814). M. de Ugalde, *Nueva síntesis de la Historia del País Vasco*. Elkar, (San Sebastián, 1983), tomo I, p. 203. *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco*, cuerpo A, Diccionario Enciclopédico Vasco, Auñamendi, (San Sebastián, 1984), N^o XVII, p. 146.

1836).⁶ Así continuaron las cosas hasta que en el siglo XIX, tras las guerras carlistas, se suprimieron los fueros por las leyes del 25 de octubre de 1839 y del 21 de julio de 1876, cuya aplicación supuso un fuerte golpe para amplios sectores de la población vasca.⁷ Este hecho, lleva a Sabino Arana, hijo de un acomodado carlista vizcaíno, a formular una nueva ideología, el nacionalismo vasco, que llega a interpretar el foralismo como separatismo.

Tras las aboliciones forales del siglo XIX, las concentraciones políticas ante el árbol de Guernica son muy frecuentes. De la misma forma, y dada su condición de lugar simbólico, durante el primer tercio del siglo XX se siguen realizando numerosos actos públicos: visitas de Alfonso XIII y de Primo de Rivera, la Asamblea de Municipios Vizcaínos, el Congreso de la Sociedad de Estudios Vascos (SEV) y los actos pro-Estatuto Vasco.⁸

⁶ Complejo arquitectónico neoclásico, que custodiaba el Archivo del Señorío y da asiento a los representantes vizcaínos. Su decoración está compuesta por los 26 retratos de los Señores de Vizcaya pintados en el siglo XVII. Sobre estos cuadros y entre las seis vidrieras de las ventanas, están inscritas las fechas en las que vinieron a Guernica los reyes de Castilla para jurar los fueros de Vizcaya. Además, hay otra vidriera colocada sobre el Altar, y en la puerta de entrada opuesta se encuentra una copia del emblemático cuadro de Francisco Vázquez de Mendieta que representa la jura de los Fueros de Vizcaya por Fernando el Católico, cuyo original fue pintado en 1609. Sobre este cuadro se ve otro de mayores proporciones, del pintor Anselmo Guinea (1882), de la jura de los Fueros por «Jaun Zuria». F. Sesmero Pérez, *La Casa de Juntas...*, op. cit., p. 18; C. Echegaray Corta, *La Casa de Juntas de Guernica*, (Bilbao, 1936).

⁷ Estos fueros, cuya pieza esencial eran las Juntas Generales, habían significado principalmente un sistema fiscal diferente, la exención del servicio militar y el pase foral. Los primeros intentos de abolición foral venían desde la legislación liberal de 1812, 1820 y 1836, seguidos del «Convenio de Vergara» (31-VIII-1839) con el que terminó la Iª Guerra Carlista (1833-1839). Véase a este respecto la ponencia de G. Monreal Zia en el IIº Congreso Mundial Vasco, «*La crisis de las instituciones forales públicas vascas*», *Congreso de Historia de Euskal Herria*, Txertoa, (San Sebastián, 1988), tomo III, pp. 3-36.

⁸ Dentro de las reuniones anteriores a la República, destacamos por su reivindicación autonómica, la Asamblea de Municipios Vizcaínos (9-VIII-1917), y el IIIº Congreso de la Sociedad de Estudios Vascos (1922). En la reunión de los municipios vizcaínos «*La Diputación, con D. Ramón de la Sota a la cabeza, manifestaron publicamente el objetivo de tal convocatoria: la solicitud de autonomía municipal, extensible para toda la provincia y el País Vasco. Los Ayuntamientos acordaron seis puntos en los que*

Dos días después de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, y tras el triunfo de las candidaturas antimonárquicas, se proclama la IIª República. En estos comicios, José Antonio Aguirre (PNV), al ser elegido alcalde de Guecho, proclama la República Vasca vinculada en federación con la República española, y acuerda invitar a otros ayuntamientos para que se sumen a esa iniciativa, a la vez que pide la derogación de la ley de 1839 y el retorno al sistema foral actualizado. Para llevar a cabo esta idea, los alcaldes vizcaínos de Mundaca, Guecho, Bermeo y Elorrio convocan en Guernica para el 17 de abril una Asamblea de Municipios vascos con el objetivo de restaurar las Juntas Generales. Ante esta convocatoria, el Gobierno republicano, moviliza varios contingentes armados, por interpretarla como antirrepublicana. A pesar de todo, firman un manifiesto a favor de la creación de una República Vasca dentro de la República Federal española.⁹ Con este llamamiento se inicia el lento proceso del Estatuto Vasco.

El 14 de junio de 1931 se convoca la Magna Asamblea de Municipios vascos en Estella, cuya puesta en escena es muy parecida a la de Guernica

se reivindicaba lo autonómico, con el reintegro del régimen foral, adaptándolo a las necesidades del momento y dejando reservadas al Estado las relaciones internacionales e interregionales, la defensa del territorio, Correos, Monedas y Pesos, Aranceles y Aduanas. Las gestiones quedaron en manos de la Diputación». En el Congreso de la SEV, dedicado a la Lengua y Enseñanza, Jesús María Leizaola es detenido el 16 de septiembre por manifestarse a favor de la Universidad Vasca —concebida ésta como uno de los pilares del autogobierno— frente a Alfonso XIII. Al día siguiente se hace un homenaje al árbol de Guernica a cargo de las Diputaciones. I. Estornés Zubizarreta, *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*. Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Cuadernos de Sección de Geografía e Historia, Nº 14, (San Sebastián, 1990), pp. 156-169; C. Landa Montenegro, *Jesús María Leizaola. Vida, obra y acción política de un nacionalista vasco (1896-1937)*, Fundación Sabino Arana, (Bilbao, 1995), pp. 86-91 y 406.

⁹ En el preámbulo al manifiesto señalan: «Nosotros. Apoderados de los Municipios vizcaínos, reunidos en Junta General so el Arbol de Gernika, al ser rescatada la libertad, destruída por las leyes de la monarquía de España, queriendo restablecer a la Nación Vasca en la plenitud de su vida, que se constituya según el espíritu de su historia y las exigencias de los tiempos, para garantizarla su libre y pacífico desenvolvimiento y asegurar el bien común y los beneficios de la libertad, a todos sus ciudadanos presentes y futuros». J.A. Aguirre Lecube, *Entre la libertad y la revolución 1930-1935. La verdad de un lustro en el País Vasco*. Editorial Geu, (Bilbao, 1976), (2ª Edición), p. 17.

en 1936, donde se aprueba el denominado Estatuto de Estella. En esta reunión, el alcalde de Guernica —Severo Altube— propone que cuando se apruebe el Estatuto, se celebre bajo el árbol foral. Dos semanas después, el 28 de junio, se convocan las elecciones para la presidencia de la República, en las que a nivel estatal triunfa el bloque republicano-socialista, mientras que en el País Vasco gana la candidatura estatutista. Tras el triunfo, acuerdan el programa de la Minoría Vasco-navarra y organizan un mitin el 12 de julio en Guernica, donde Altube entrega a Aguirre un bastón de mando, como homenaje de todos los alcaldes.¹⁰

Las esperanzas de la rápida obtención del Estatuto y por ende, la restauración de las Juntas Generales, se van dilatando en el tiempo, debido a problemas intrínsecos al País Vasco y a otros externos, fruto de las mayorías parlamentarias. Es en este contexto, a finales de abril y principios de mayo de 1933, cuando el presidente de la República, —Alcalá Zamora—, visita el País Vasco. Con este motivo se organizan una serie de encuentros oficiales, a los que los diputados del PNV excusan su asistencia, entre ellos, la visita al árbol de Guernica y a la Sala de Juntas.¹¹

¹⁰ El proceso estatutario fue lento y tortuoso. Comenzó en 1931 con los estatutos preconstitucionales de la Sociedad de Estudios Vascos (31-V-1931), y de Estella (14-VI-1931), continuó con los de las Comisiones Gestoras provinciales de 1932 (incluyendo Navarra) y 1933 (sin Navarra). Este último fue plebiscitado por el pueblo vasco y presentado a las Cortes a finales de 1933. En 1936, el triunfo del Frente Popular y su entente con el PNV, permitieron, la aprobación del Estatuto. Sobre este proceso, véanse la síntesis de J.L. de la Granja, *El Estatuto Vasco de 1936. Sus antecedentes en la República. Su aplicación en la Guerra Civil*, IVAP-HAEE, (Oñati, 1988); y el artículo de J. Corcuera Atienza: «*Fuerismo y autonomía en el estatutismo vasco durante la IIª República*», Justo G. Beramendi y Ramón Máiz (comps.): *Los nacionalismos en la IIª República*, Siglo XXI, (Madrid, 1991), pp. 357-375.

¹¹ Sobre ésta, los diputados nacionalistas enviaron la siguiente nota:

«*Excmo. Señor:*

Se anuncia que os van a llevar a Gernika; lugar en que se yergue con frondoso verdor de esperanza restauradora, el retoño del Roble que cobijó en su plenitud la in-nata libertad del pueblo más democrático de la tierra.

Y permitidnos que con ruda franqueza vasca os lo digamos: Don Niceto Alcalá-Zamora, nuestro ilustre huésped, puede muy bien acercarse con su amplio espíritu democrático al recinto sagrado; pero al jefe del Estado español jamás nosotros hubiésemos podido acompañar en esa visita como nunca por nuestros antepasados fue acompañado, sin previo juramento de respetar la libertad de nuestra raza.

El 6 de agosto de 1933 se retoma el proceso estatutario con la celebración de una Asamblea de ayuntamientos en Vitoria, de donde surge una *Comisión pro Estatuto*.¹² Meses después, el 5 de noviembre, se convoca un referendun sobre el Estatuto Vasco, y el 15 se celebra el escrutinio general en la Sala de Juntas de Guernica en el que participan los representantes de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Al año siguiente, continúan los conflictos por la autonomía, con el denominado Estatuto del Vino, para cuya defensa se crea una *Comisión municipal Permanente del País Vasco en Defensa del Concierto Económico y de la Autonomía Municipal*; y con la visita, el 3 de septiembre, de los parlamentarios catalanes a Guernica. En este acto, la Guardia Civil disuelve la concentración y varios asistentes fueron heridos, y los parlamentarios introducidos en sus coches hasta las afueras del pueblo.¹³ Después de estos hechos de marcado tono autonómico, acaecieron los sucesos revolucionarios de octubre de 1934, y las elecciones de febrero-marzo de 1936 con el triunfo del Frente Popular a nivel estatal y del PNV en Vizcaya y Guipúzcoa. Lo que desde un punto de vista autonómi-

(...) Cuando allí os encontréis acordaos de que hemos querido manifestaros esta verdad. Y pensad en que el Pueblo Vasco está ya en pié, mirando desde todos los puntos de Euzkadi a ese Arbol que durante más de cuarenta siglos no quiso sufrir y no sufrió otro poder superior que el de aquella Cruz que por encima de su copa levantaba unos brazos benditos en los que está grabada en Sangre la verdadera Libertad de todas las naciones...». J.A. Aguirre, *Entre la libertad...*, op. cit., pp. 354-355.

¹² La *Comisión Pro Estatuto*, conocida por el sobrenombre de la *Comité de los Dieciocho*, estaba compuesta por nueve diputados gestores (tres por cada provincia) y nueve representantes municipales (los alcaldes de las tres capitales de provincia Bilbao, San Sebastián y Vitoria; los de Guernica, Irún y Laguardia; y los de Mañaria, Oyarzun y Salvatierra como representantes de municipios rurales). *Ibidem*, p. 379.

¹³ Tras estos sucesos se produjeron numerosas protestas por parte de las autoridades. Para Aguirre, lo más lamentable, era que la Gestora de la Diputación de Vizcaya no protestase ante lo sucedido «(...) no puedo menos de detenerme a considerar el brutal atropello cometido en Gernika contra nuestro pueblo. La irrupción de la fuerza pública en aquel recinto sagrado constituyó un insulto de tal magnitud a nuestra espiritualidad, a nuestra historia y a los símbolos sagrados de nuestras aspiraciones, que el pueblo vasco no puede permanecer indiferente ante la idea de celebrar un grandioso acto de desagravio en la primera ocasión en que la libertad por pequeña que sea resplandezca en nuestra Patria.

(...) Llegará un día en que Gernika presencie y con ella Euzkadi entera, el desagravio del Arbol y de la Sala de Juntas profanadas el día 3 de Septiembre de 1934». *Ibidem*, pp. 518-519.

co significaba la próxima aprobación del Estatuto Vasco. Proceso que se vio acelerado por el comienzo de la Guerra Civil. Como hemos visto hasta aquí, la Casa de Juntas de Guernica se convierte, desde la proclamación de la República, en el lugar donde se iba a celebrar la concesión del Estatuto y la constitución del Gobierno Vasco.

1.2. RITOS FORALES EN LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO VASCO

Como es de todos sabido, la Guerra Civil española comienza el 18 de julio de 1936 con un fallido golpe de Estado. El éxito de este «*Alzamiento militar*» es desigual, triunfando en las provincias agrícolas y fracasando en las industriales. En lo que respecta al País Vasco y Navarra, la situación se concretó en un apoyo masivo a la sublevación en Navarra y en menor medida en Álava; y una tensa espera en Vizcaya y Guipúzcoa por parte del nacionalismo vasco ante una neutralidad imposible. Pasadas las primeras semanas, la posición del PNV de las provincias costeras se va comprometiendo cada vez más con la causa republicana.¹⁴ En esta coyuntura, la primera preocupación de la ciudadanía es el mantenimiento del orden público, como así lo manifiesta el gobernador civil de Vizcaya, Echevarría Novoa, al crear el Comisariado General para la Defensa de la República (23-VII-1936) y la Junta de Defensa de Vizcaya (12-VIII-1936).

El 5 de octubre, el gobernador civil da a conocer la convocatoria de la elección del presidente del Gobierno Vasco, según indicaba la primera transitoria del Estatuto recién aprobado en las Cortes de Madrid cuatro días antes. De esta forma, cita para el día 7 en Bilbao a los concejales de los ayuntamientos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que se hallasen en condiciones de votar. Los partidos del Frente Popular habían dado las instrucciones a sus concejales para que votasen a José Antonio Aguirre. Por lo tanto el resultado estaba previsto antes de la votación.

Para proceder a la elección del presidente del Gobierno Vasco se constituyen cuatro mesas electorales donde el sufragio se cuenta de forma indirecta, sumando el número de votos que había obtenido cada concejal en su elección. Las actas se entregan en el Gobierno civil y el cómputo fi-

¹⁴ José Luis de la Granja, «*El nacionalismo vasco ante la Guerra Civil*», *La Guerra Civil en el País Vasco 50 años después*. UPV-EHU, (Bilbao, 1987), pp. 53-88.

nal de votos se realiza en el salón de sesiones de la Diputación de Vizcaya, dando como resultado: 291.471 a favor de Aguirre frente a 100 para Ramón Madariaga. Tras lo cual se trasladan a Guernica. En la sala de Juntas toman asiento los representantes de los ayuntamientos de las tres provincias y de las Gestoras de las Diputaciones, algunos diputados, el vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales —Basterrechea—, representantes de la prensa y del cuerpo consular. Entra en la cámara el gobernador civil, que se coloca en la mesa presidencial junto con los presidentes de las comisiones gestoras de las diputaciones guipuzcoana y vizcaína, el alcalde de Bilbao y el secretario del gobernador civil. Echevarría Novoa lee el acta de la votación y proclama presidente del Gobierno Vasco a Aguirre. Siguiendo la tradición foral el gobernador civil propone crear una nueva mesa, que será la encargada de ir a buscar al recién elegido presidente. Esta mesa se constituye con dos alcaldes por cada provincia, San Sebastián y Tolosa por Guipúzcoa, Bilbao y Mundaca por Vizcaya, y Llodio y Amurrio por Álava. La mesa y su secretario, acompañada de autoridades del PNV, ex-consejeros *jelkides*, del jefe de la futura *Ertzaña* y de su capitán Galarza, sale a buscar a Aguirre que estaba en el Ayuntamiento de Guernica.

Poco tiempo después, entran en la sala los componentes de la mesa más el nuevo presidente. Seguidamente, Echevarría Novoa procede a la entrega de poderes.¹⁵ Tras unas breves palabras de Aguirre, se organiza una comitiva hacia el árbol de Guernica, precedida de una sección de Miñones, maceros y clarineros. Ante el árbol de Guernica Aguirre jura su cargo, como creyente, como magistrado y como vasco, primero en euskera y después en castellano:¹⁶

¹⁵ «Señor Presidente del Gobierno Provisional del País Vasco, señoras, señores, alcaldes, concejales y diputados del pueblo vasco, señores diplomáticos: Todas las emociones de estos últimos meses, con ser muchas y muy fuertes, nada o casi nada representan para mí ante la que experimento en este acto, histórico por todos los conceptos: histórico por el lugar y sitio en el que se celebra; histórico también, por el momento de la vida española en que se realiza, e histórico igualmente, por lo que representa y significa la renovación en la vida política de España. (...) quiero también rendir el último homenaje a esta histórica Casa (...) invitandoos a que prestéis juramento del cargo ante el Arbol simbólico, al igual que a la antigua usanza...» E.L. 8-X-1936, p. 2.

¹⁶ La lengua utilizada habitualmente en la Juntas era el castellano, siendo su conocimiento imprescindible para ser juntero (1614), aunque en el siglo XIX se tradujeron

«Ante Dios, humillado, sobre la tierra vasca en pie y bajo el roble de Vizcaya, en el recuerdo de mis antepasados, juro cumplir mi mandato con entera fidelidad»

A su vez el gobernador pronunció las siguientes palabras:

«En este momento, y bajo el roble de Guernica, en nombre del Gobierno de la República, hago entrega del poder del País Vasco a su legítimo representante Don José Antonio Aguirre y Lecube»

A continuación, Aguirre da a conocer la lista del gobierno y lee su programa, también denominado *«Pacto o declaración de Guernica»*.¹⁷ Dentro del cual destacamos la intención de proceder *«con la mayor urgencia a la formación de un Cuerpo de Policía foral, organizado moderna y eficazmente con arreglo a las necesidades presentes»*, que se concretará en la creación de la *«Ertzaña»*. Terminado el acto se trasladan a la Sala de Hijos Ilustres de Vizcaya de la Casa de Juntas donde las autoridades civiles y militares y el cuerpo diplomático les rindieron honores al gobernador civil y al presidente del Gobierno Provisional de Euskadi. Al salir fueron saludados militarmente por las milicias del PNV y ANV acuarteladas en la villa, al tiempo que sonaban por los altavoces de Radio Emisora Bilbaína, los himnos de la República y de Euskadi. Tras esto, Aguirre pasa revista a las tropas.

algunos acuerdos y actas. Por otro lado, el juramento recuerda en parte, al de toma de posesión del Corregidor, no olvidemos que Aguirre pasa a desempeñar la doble función de presidente del Gobierno Vasco y de representante de la República en Euskadi. Este juramento fue adaptado para las Juntas Generales de Vizcaya en 1979. F. Sesmero Pérez, *Las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya*, Colección Temas vizcaínos Nº 38, Caja de Ahorros Vizcaína, (Bilbao, 1978), pp. 28-29 y 38.

¹⁷ Presidencia y Defensa, José Antonio Aguirre (PNV); Gobernación, Telesforo Monzón (PNV); Hacienda, Eliodoro de la Torre (PNV); Justicia y Cultura, Jesús María Leizaola (PNV); Trabajo, Previsión y Comunicaciones, Juan de los Toyos (PSOE); Asistencia Social, Juan Gracia (PSOE); Industria, Santiago Aznar (PSOE); Obras Públicas, Juan Astigarrabía (PCE); Agricultura, Gonzalo Nardiz (ANV); Sanidad, Alfredo Espinosa (UR); y Comercio y Abastecimientos, Ramón María Aldasoro (IR). El texto del programa de Gobierno ha sido tan reproducido como el del propio Estatuto. *Diario Oficial del País Vasco – Euzkadi'ko Agintaritzaren Egunerokoa* Nº 1 (9-X-1936), pp. 7-8.

II. INFLUENCIAS DE FONDO

Después de haber resaltado las influencias de «*la forma*» en la constitución del Gobierno Vasco, vamos a señalar que las influencias en «*el fondo*» no se llegaron a concretar en hechos por la coyuntura bélica. Por esta razón no se forman ni el Parlamento Vasco, ni las Juntas Generales provinciales, sin embargo, los diferentes proyectos estatutarios republicanos si hacían referencia a la futura organización de las Juntas Generales.

El Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos (1931) aunaba «*foralidad tradicional y federalismo moderno*». Así, el poder legislativo lo forman el Consejo General del País Vasco y las Juntas Generales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, y las Cortes de Navarra. En esta estructura, los órganos provinciales prevalecen sobre los comunes, dado que les eligen y les controlan.¹⁸ Pero sin lugar a dudas, el que más recordaba al modelo foral era el Estatuto de Estella (1931) calificado como «*un hijo nacionalista y confesional*» del Estatuto de la SEV, por las enmiendas introducidas por la Comunión Tradicionalista y el PNV: la «*restauración foral*», el «*sufragio tradicional*» y la «*limitación de los poderes de los órganos comunes del Estado Vasco*».¹⁹

¹⁸ Este predominio provincialista en las instituciones autónomas hacen que el Estado Vasco vaya más allá del modelo federal y se acerque al confederal. Mantendría vigentes los conciertos económicos de las Vascongadas (1925) y el Convenio de Navarra (1927). En la redacción del Estatuto de la SEV se notó mucho el peso de tradicionalistas, monárquicos, católicos independientes y el PNV, en la gran importancia atribuida a los poderes provinciales, la composición paritaria de los órganos comunes, la admisión del sufragio indirecto para la elección del Consejo General y la Comisión Ejecutiva e incluso para la elección de las Asambleas provinciales. J.L. Granja, *El Estatuto...*, op. cit., pp. 15-19 y 119-121.

¹⁹ El alcalde nacionalista de Bermeo añadió al comienzo del Estatuto «*los Municipios vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, concretada en su anhelo a la derogación total y plena de las leyes de 25 de octubre de 1839, de 16 de agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País*». Los carlistas introducen que las Asambleas legislativas provinciales pudiesen ser elegidas «*bajo formas democráticas o tradicionales*», refiriéndose estas últimas al régimen foral, en el cual el sufragio era censitario. Por tanto, esas instituciones, podían nacer de un tipo de representación distinto del sufragio universal. Por último, resaltar la «*limitación de los poderes de los órganos comunes del Estado vasco*», las atribuciones del Consejo General serían sólo

En diciembre de 1931 el proceso estatutario vasco tuvo que comenzar de nuevo, correspondiendo esta vez la iniciativa a las comisiones Gestoras de las Diputaciones, concretándose en dos proyectos. El primer Estatuto de las Gestoras, fue aprobado por los ayuntamientos vizcaínos, guipuzcoanos y alaveses y rechazado por los navarros en la Asamblea de Pamplona (1932). La defección de Navarra, obligó a elaborar un nuevo texto en 1933, que fue aprobado por los municipios vizcaínos, guipuzcoanos y alaveses en la Asamblea de Vitoria y en un referéndum. Aparte de la no inclusión de Navarra, hubo algunas variaciones sustanciales.²⁰ El modelo federal, a nivel interno vasco, se había atenuado mucho, por tanto, la influencia foralista era mucho menor que en 1931. En diciembre de 1933, el Estatuto de las Gestoras fue presentado a las nuevas Cortes, que a lo largo de sus dos años de vida no lo aprobaron.²¹

Por fin, en octubre de 1936, se aprueba el estatuto menos foralista de todos los proyectados, como resultado de los abundantes recortes y cambios introducidos en el Estatuto de las Gestoras por la Comisión de Estatutos de las Cortes y por una ponencia encargada de adaptar las disposi-

las determinadas en el Estatuto y las que se le asignasen para «relacionar y coordinar» la acción de los organismos representativos de las cuatro provincias. Esta clara limitación del órgano legislativo común, unido a que el poder residual pertenecía a las Asambleas provinciales, suponía que los verdaderos poderes ejecutivo y legislativo serían las Diputaciones y las Juntas Generales. *Íbidem*, pp. 25-27.

²⁰ Primero a instancia del PNV, se incorporó al artículo 1º del Estatuto la reivindicación de los Fueros, «*El régimen que aquí se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo*» y segundo se recalcó la vigencia del Concierto con independencia de las vicisitudes por las que atravesase el régimen autonómico: «*el presente Estatuto no determina novación del pacto actual con el Estado sino su plena ratificación en forma de que el Concierto económico administrativo se entenderá subsistente aunque el Estatuto fuera modificado o derogado*».

²¹ De este Estatuto sólo discutieron en pleno la llamada «*cuestión alavesa*», que constituyó el intento del carlismo de Oriol y de las derechas estatales de retirar a Álava del proceso autonómico vasco en base a la escasa votación en el referéndum de noviembre de 1933. Aunque esto no llegó a consumarse, el Estatuto quedó paralizado en las Cortes. Desde 1934 se constató la imposibilidad de avance autonómico con las derechas centralistas, y eso llevó al PNV a romper definitivamente con ellas y a iniciar su aproximación a las izquierdas, más proclives a las autonomías. J.L. Granja, *El Estatuto...*, op. cit., pp. 34-35 y 43.

ciones transitorias a la coyuntura bélica. Se observan dos supresiones referidas a los derechos históricos / restauración foral y a la futura integración de Navarra. Ambas, eran importantes para el nacionalismo vasco, que se opuso infructuosamente a su desaparición. La ausencia de la aspiración foralista, confirmaba que la República no reconocía ningún derecho histórico preconstitucional, como eran los Fueros.²² Dada la brevedad del Estatuto, deja sin concretar los órganos de la región autónoma, limitándose a marcar unas bases mínimas que tendría que respetar la futura legislación interior y que se refieren a los poderes ejecutivo y legislativo. Las disposiciones transitorias segunda y tercera no pudieron cumplirse pues se referían al restablecimiento de la normalidad.²³

A MODO DE CONCLUSION

Las influencias de las antiguas Juntas Generales de Vizcaya en la formación del Gobierno Provisional del País Vasco se detectan tanto en la forma como en el fondo. En cuanto a la forma hay que destacar la premeditada elección de la Casa de Juntas de Guernica como lugar de constitución del Gobierno Vasco, y el intento de reproducción de los rituales forales en la jura del cargo de lehendakari, amén de otros detalles como la colocación del mítico cuadro del «*Juramento de los fueros por Fernando el Católico*» en el despacho presidencial. Respecto al fondo, hay que señalar que crea una policía foral moderna —«*Ertzaña*»—, y que los diversos proyectos estatutarios hacían mayor (Estatutos de la Sociedad de Estudios Vascos, de Estella, Gestoras de 1933) o menor (Estatuto de las Gestoras de 1932 y el Estatuto de 1936) referencia a la reinstauración de las Juntas Generales.

²² Se trata de una diferencia notoria con la Constitución española (1978) y el Estatuto Vasco (1979), que sí han admitido los derechos históricos de los territorios forales. *Íbidem*, pp. 58-59.

²³ En tal caso, el Estatuto preveía la convocatoria por el Gobierno provisional de elecciones a diputados provinciales. El conjunto de las tres Diputaciones formaría el órgano legislativo provisional del País Vasco, designaría una Comisión ejecutiva y actuaría como una Asamblea constituyente, pues se encargaría de aprobar su reglamento de funcionamiento y la ley electoral, organizar los poderes regionales y activar la constitución interior de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Esto es equivalente a la actual Ley de Territorios Históricos de 1983. *Íbidem*, pp. 75-76.

Con todas estas «*permanencias*» se busca una continuidad histórica implícita entre las abolidas Juntas Generales (1876) y el Gobierno Provisional de Euskadi (1936). Institución que intentan recuperar adaptándola a las circunstancias políticas de los años treinta. Sin embargo, la coyuntura bélica, en la que se aprueba y se pone en práctica el Estatuto de Autonomía de 1936, impide desarrollar tanto los órganos legislativos provinciales (Juntas Generales) como el unitario (Parlamento Vasco). Pero, conociendo la praxis del Gobierno Vasco, no nos cabe duda que el PNV, hubiese intentado desarrollar el aspecto foral del Estatuto a través de las Juntas Generales. En esta misma línea, algunos autores han querido ver en el «*Pacto de Santoña*», una forma de interpretación de los fueros por parte de los batallones nacionalistas. Es decir, luchar sólo hasta la pérdida del territorio vizcaíno. Por último, como consecuencia inmediata de lo que significó la formación de aquel Gobierno Vasco, las autoridades franquistas suprimen los conciertos económicos (último resquicio foral) para Vizcaya y Guipúzcoa (23-VI-1937).

Hay que esperar a la Transición, para que la Constitución de 1978 derogue las leyes abolicionarias forales de 1839 y 1876; se formen de nuevo las Juntas Generales de Vizcaya (28-IV-1979); se apruebe el Estatuto de Guernica (25-X-1979) que reconoce que su puesta en vigor no significa renunciar a los derechos históricos del pueblo vasco; y se promulgue la Ley de Territorios Históricos (25-XI-1983), que da un importante peso a las asambleas provinciales. Por todo lo cual, la actual organización institucional vasca mantiene influencias formales, simbólicas y reales procedentes tanto de las antiguas Juntas Generales, como de aquel primer Gobierno Vasco.

THE ARTICULATION OF DIFFERENT PARLIAMENTS, THEIR INTERINSTITUTIONAL RELATIONS AND FUNCTIONS IN COMPLEX POLITICAL UNIONS: EUROPEAN UNION, UNITED STATES, MERCOSUR AND THE RUSSIAN FEDERATION*

Allan F. Tatham
Pázmány Péter Katolikus Egyetem

INTRODUCTION

The aim of this study is to provide an overview of the role of parliaments in complex unions. For the purpose of analysis and balance four different unions - the USA, the EU, the Russian Federation and Mercosur - currently at different stages of evolution, have been selected.

*** ACKNOWLEDGEMENTS**

The author of the present study would like to take this opportunity of expressing his gratitude to those who assisted in the compilation of the work.

First, it is necessary to acknowledge with gratitude His Excellency R.A. Barbosa, Brazilian Ambassador to the Court of St. James for his time in discussing the formation, development and goals of Mercosur, in the creation of which he played a pivotal role. In addition, two other members of the Brazilian Diplomatic staff in London greatly helped in the preparation of the Mercosur section: Everton, for researching the

On a union-by-union examination, the parliamentary dimension is set against its historical (constitutional) background. Reference is then had to its composition followed by a study of how it interacts with other institutional players at the federal level, with particular emphasis on the executive. This is to be achieved by a description of the parliament's participation in its classical legislative and supervisory roles.

The discussion then turns to examine the relationship of the «federal» centre with the «sub-federal» units of the union, again focussing on the parliamentary dimension of these relations.

The short conclusion attempts to compare the roles of the four parliaments in three key areas of competence - government formation, legitimisation and scrutiny and influence, the latter part concentrating on the use of committees and the role of lobby groups.

EUROPEAN UNION

1) HISTORY

The European Union finds its origins in the Schumann Plan of 1950 which proposed the pooling of coal and steel resources to be administered by a supranational High Authority.¹ Both Robert Schumann, the French foreign minister, and the plan's drafter, Jean Monnet, saw this as an initial step on a progress towards full economic and political integration. The Plan obtained support from European states because, in addition to being a strictly limited form of integration, it served a practical purpose by freeing

Ambassador's writings about Mercosur on the Internet, and for downloading all the material; and Maggie, the Administrator of the Library, who kindly arranged the interview with the Ambassador.

Next thanks are extended to the Librarian and her staff at the Offices of the European Parliament in Queen Anne's Gate, London. The information obtained there was invaluable in the preparation of the European Union section.

Last but by no means least, my sincerest thanks to Ms. Cathy Brocklehurst, the poor unfortunate lady who had the task of typing this report under pressure of the approaching deadline.

¹ On the history of the EEC/EC/EU, see, e.g., S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, Clarendon Press, Oxford (1995), chapter 1.

(then West) Germany from internationally-imposed regulation of its industry, but enabling European states to monitor its activities. The resulting agreement, the Treaty of Paris establishing the European Coal and Steel Community (ECSC), was signed by Belgium, France, West Germany, Italy, Luxembourg and The Netherlands on 18 April 1951. Jean Monnet became the first President of the ECSC High Authority, resigning in 1955.

Throughout the 1950s, further attempts were made to advance European integration from its basis in the ECSC but foundered on the rocks of nationalism. Economic integration was to prove the only way forward. Competing approaches were the increase of sectoral integration, favoured by Monnet, and the establishment of a Common Market, favoured by Paul-Henri Spaak. The 1955 meeting of foreign ministers at Messina, progress was made towards both the integration of nuclear energy and the establishment of a Customs Union and Common Market. The Spaak Committee reported in 1956 and was subsequently transformed into a Treaty-drafting conference.

The result was two Treaties: the European Economic Community (EEC) Treaty and the European Atomic Energy Community (Euratom) Treaty. The Euratom Treaty operated as a sectoral Treaty, as had the ECSC. The EEC Treaty was, however, a more ambitious document and one of an entirely different order. It set out to remove barriers, both state and private, to trade between the Member States, and to harmonise certain policy-making areas by creating common policies. It operated as a framework Treaty, establishing a set of principles and processes by which further decisions can be taken which will be binding on the signatories to the Treaty. A framework Treaty operates in a similar way to a constitution, by setting up institutions to pass binding measures and setting out the areas of competence of different authorities. The EEC Treaty established institutions similar to those under the ECSC Treaty² and in the 1965 Merger Treaty the institutions of the three Communities were converged into one. Further since the Treaty itself does not set out exactly the measures to be taken, but rather the general parameters of the policies to be adopted under its auspices,

² Namely, the Assembly/Parliament, the High Authority/Commission, the Council of Ministers, and the Court of Justice: see D.A.C. Freestone & J.S. Davidson, *The Institutional Framework of the European Communities*, Croom Helm, London/New York (1988), chapters 3-5.

Member State interests were protected by the use of unanimous or qualified majority voting (which requires more than a simple majority of Member States) in the Council of Ministers.³

Proposals for political union were advanced during the 1960s and the 1970s but no progress, other than enlargement, was made. The Tindemans Report of 1976 proposed an ambitious expansion of policy competence for the Community into areas such as defence, economic and monetary policy and industrial, social and regional policy. In addition he proposed strengthening the Commission and replacing the European Parliament with a more powerful two-chamber legislature. However, Tindemans also introduced the idea of a multi-speed Community, whereby integration would proceed at a variable pace from Member State to Member State. The report, being too federalist and not sufficiently consistent in its federalism, was never acted upon. A subsequent report on further integration by a committee termed the «Three Wise Men»⁴ was published in 1979. This report, like Tindemans' recommending the strengthening of the Commission along with greater use of majority voting in the Council of Ministers, was also ignored. Tindemans' ideas on the expansion of the policy competence of the Community were picked up in the Genscher-Colombo Plan of 1981. The Genscher-Colombo Plan further recommended making the role of the European Council (the summit of heads of State or government of the Member States) more explicit. This point at least was responded to in the 1986 Single European Act which, while not defining the role of the European Council, gave it legal recognition for the first time, and subsequently in the Treaty on European Union (TEU) which gave the European Council a central role in the non-Community areas of Union policy.

The European Parliament's contribution to this explosion of models for the further integration was a complete draft Treaty on European Union in 1984.⁵ The leader of the MEPs presenting the draft Treaty was Altiero

³ The latter procedure is intended to recognise the relative power of the Member States by granting larger Member States more votes and protecting smaller Member States from consistently being outvoted by the larger Member States by requiring more than a bare majority of votes, but preventing one Member State from having an effective veto over certain matters (as would be the case under unanimous voting).

⁴ Barend Biesheuvel, Edmund Dell and Robert Marjolin.

⁵ See Caportorti et al., *The European Union Treaty*, OUP, Oxford (1986).

Spinelli, an integrationist from the earliest days of the Community. The draft Treaty propounded the early federalist ideal of the Commission and the Member State governments. The Council of Ministers was envisaged under the draft as a second chamber of the legislative branch with the prime legislative body being the European Parliament.

Although the draft Treaty went no further than the European Parliament, it did at least cause the issue of European Union to be put on the agenda of the European Council in June 1984. This led to the establishment of yet another committee, to discuss political reform within the Community, under the leadership of James Dooge, former Irish foreign minister. This committee, however, was intended to examine what common ground might exist between the governments of the Member States, rather than to construct an ideal model of political union. However, in its final report, the Dooge Committee asserted that in order for the Community to become a political entity, institutional reforms strengthening the Commission and the European Parliament, limiting the use of unanimous voting in the Council of Ministers and limiting the European Council to a strategic role would be necessary.

It is at this stage that the possibility of an alternative emerged. Some Member States, particularly the UK, which were not prepared to move towards political union began to emphasise the need for greater *economic* union. The result of the proposal and counter-proposal situation was the establishment at the Milan European Council meeting in 1985 of an inter-governmental conference to examine the question of reform. While the mandate given to the working parties looking at the questions of reform emphasised the institutional questions, the outcome was oriented more to substantive issues. The SEA received the goal of establishing the Community as a Single Market which, under the original EEC Treaty, was to have been achieved by 1970 but which, in the opinion of many, including Lord Cockfield, one of the British commissioners, was not yet in place. Many obstacles to free trade between the Member States still existed, and many Community measures would need to be adopted before the Community could truly be a Single Market. However, in order to accomplish the necessary measures needed to complete the Single Market, institutional reforms were necessary. The 1986 SEA reduced the use of unanimous voting by the Council and gave the European Parliament greater influence over the content of Community legislation. It also strengthened the Commission

by reinforcing its power to initiate legislation, a power which was particularly important in measures aimed at harmonising national legislation in order to complete the Single Market. The Single Market was to be achieved by the end of 1992.⁶

With the downfall of several communist governments in Eastern Europe, the debate within the Community was not only over the shape of the future, but of its scope. This has often been presented as a choice between widening the Community by expanding its membership, or deepening it through institutional reforms which would further integration, especially on the political level. The main demands of those who argued for deepening the Community were some form of political union, economic and monetary union and development of a «social Europe» which would provide minimum standards for workers.

Following negotiations at two intergovernmental conferences, one on economic and monetary union, the other on political union resulted in a Treaty, signed at Maastricht, the Netherlands in December 1991, which was a series of compromises.⁷ Economic and monetary union was established, but the UK and Denmark were allowed to opt out of the third stage. Political union was established which did not replace the Community but existed as an overarching structure on top of it. The Treaty on European Union (TEU) is made up of three «pillars». The first is comprised of the three Communities, with the European Economic Community renamed the European Community. The second and third pillars exist outside the Community system and function on an intergovernmental basis, with the European Council having a primary role in setting the priorities of policy. These intergovernmental pillars are the Common Foreign and Security Policy and Co-operation in Justice and Home Affairs.

The principles of the TEU, set out in the first few Articles, display an ambivalence about further integration. While the idea of Union is proclaimed, it exists within the constraints of the protection of «national identities» and the principle of subsidiarity, which is a principle of decentrali-

⁶ While many in politics and the media used "1992" as the shorthand for the Single Market project, the SEA actually sets out 1 January 1993 as the beginning of the Single Market.

⁷ A. Duff, J. Pinder & R. Pryce (eds.), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Routledge, London/New York (1994).

sation. The advocacy of the principle of subsidiarity was one of the most prominent features of the UK bargaining position at the intergovernmental conferences. Subsidiarity, it was thought, would prevent the Community, and particularly the Commission, from taking on greater powers under the aegis of integration.

The 1996 Intergovernmental Conference,⁸ at its opening, was much vaunted *inter alia* as a great step towards institutional reform and the rationalisation of the various legislative procedures – the resultant (draft) Amsterdam Treaty has merely «tidied up» some of these areas, not radically reformed them.

Throughout the history of integration in the EC/EU, it has generally been assumed⁹ that a cleavage exists between the pro-integrative institutions (the Commission, the European Parliament and the European Court of Justice) and the anti-integrative institutions (the Council of Ministers, the latter bolstered by the European Council). The EC's legislative institutions, the Commission and European Parliament are often depicted as being «on the same side», committed to supranational integration against an antagonistic Council of Ministers bent on intergovernmentalism, gradualism and cooperation rather than integration. The assumed divisions are not merely structural but do affect the nature of EC legislation and have a particular relevance whenever reform (either of the EC, its institutions, policy scope and/or membership) is on the agenda. With ever more policy areas being subject to supranational legislative action,¹⁰ the wider the EC's competence and the more, it will be argued, the Community approximates a federal system. This in turn revives the issue of whether or not the Rome Treaties, the TEU and the *acquis communautaire* (the body of EC legislation adopted to date) amount to a «constitution» or whether further reform processes need to be introduced to furnish the EC with a written constitution.

⁸ This IGC was called, in accordance with the provisions of the TEU, to review the practice of the latter Treaty and various institutional changes.

⁹ J. Lodge "EC policymaking: institutional dynamics," chapter 1, in J. Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the future*, 2nd ed., Pinter Publishers, London (1993), at 4-5.

¹⁰ Through the SEA, the TEU and latterly the draft Amsterdam Treaty.

As has been observed,¹¹ originally, the EC could lay claim to being unique among international organizations primarily because it had a set of autonomous institutions and a decision-making process whose outputs were both binding upon its Members and took precedence over national legislation where EC and national legislation were in conflict. Moreover, the Member States had accepted the legitimacy of the supranational authority to legislate and act with their active consent on behalf of the EC as a whole. The EC remains unique but the claim to uniqueness tends to be couched now more in terms of its goal, *e.g.*, as to whether it is transforming itself into a federal state or merely exhibits characteristics of the same.

2) COMPOSITION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

According to EC Art. 137, the European Parliament is to «consist of representatives of the peoples of the States brought together in the Community». The EP was known from its inception in the ECSC Treaty as the Common Assembly of the ECSC and subsequently as the Assembly under the later two treaties. In 1960 it began to refer to itself as the European Parliament which move was not recognised by the Member States until the SEA. Initially, it was not a democratic body, although the Treaty provided for the eventual introduction of direct elections, and instead was composed of representatives who exercised a «dual mandate», *i.e.*, they were elected members of their own national parliaments who were nominated to sit as representatives in the EP. The holding of the first direct elections to the EP in 1979 (although still under different national voting procedures) resulted in greater democratic legitimacy since Members of the European Parliament (MEPs) became directly responsible to their electorate. This was underscored by the ending of the need for a dual mandate as a prerequisite for eligibility to stand for election. Concomitant with this increase in democratic legitimacy, have come demands for increased powers.

Parliament (which is elected for a term of five years) at present consists of 626 members, with Germany having 99 representatives, France, Great Britain and Italy each having 87 representatives, Spain 64, the Netherlands 31, Belgium, Greece and Portugal 25, Sweden 22, Austria 21,

¹¹ Lodge (1993), at 4.

Finland and Denmark 16, Ireland 15 and Luxembourg 6. They meet in plenary sessions of approximately one week per month in Strasbourg although the majority of parliamentary committee meetings are held in Brussels (the remainder taking place in Strasbourg or sometimes in Luxembourg). MEPs are drawn from over 70 political parties and sit in more than 10 broad multinational political groupings, the largest being the European Socialist group and the European People's Party (including the German Christian Democrats and the British Conservatives). These parliamentarians are required to vote «on an individual and personal basis» and «shall not be bound by any instructions and shall not receive a binding mandate»¹².

3) LEGISLATION

As a non-elected body, the Assembly initially possessed only advisory and supervisory functions since at that time it was not intended for it to be a legislative body.¹³ While this is still the case in many instances, the advent of direct elections has given the EP increased stature and confidence. Its powers were increased under the SEA and TEU and it has now come to play an important consultative role in the legislative process as well as being given the final say over certain aspects of the budget.

The right of initiative lies with the Commission which makes its proposals to the Council of Ministers. Generally speaking, it is the Council which enacts the relevant Community legal norm. In terms of giving the EP a right of legislative initiative (which it indirectly exercises in a limited way via its own initiative reports), EC Art. 138b qualifies the Commission's right of initiative by allowing MEPs to ask the Commission to submit an appropriate proposal if they feel that EC legislation is needed to implement the Treaty. The Commission must respond if a majority agrees.

In certain legislative areas, the Parliament has the right to be consulted by the Council of Ministers, *e.g.*, EC Arts. 54, 63, 87 and 235, but *cf.* EC Art. 49 (workers). In these areas, after the Commission has forwarded its proposal to the Council, the latter must seek Parliament's opinion. The proposal is

¹² Act Concerning Direct Elections, art. 4(1).

¹³ Weatherill (1995), chapter 3; Lodge (1993), chapter 1, at 28-33; Freestone & Davidson (1988), chapter 4.

considered first by a parliamentary committee, whose report and draft resolution is then presented to the full EP; it may give an opinion (positive or negative) and may suggest amendments to the proposal. On the basis of Parliament's opinion, the Commission may modify its proposal although there is no obligation on the Commission or the Council to follow it, or even to give reasons for rejecting it. As an essential procedural requirement, it must be followed; in *Roquette Frères*¹⁴ and *Maizena*¹⁵ a Regulation of the Council was annulled because, although Parliament's opinion had been sought, the Regulation had been passed by the Council before that opinion had been obtained. However this cannot be abused; Parliament must act within a reasonable time and is not entitled to delay for tactical purposes (in *Roquette* the Council had failed to indicate to Parliament that the matter was of some urgency). The SEA also greatly extended the range of matters on which Parliament must be consulted, with the result that the majority of measures relating to the internal market now require such consultation

The requirement for consultation and co-operation by Parliament, and consequently Parliament's influence, was strengthened by the introduction of conciliation procedures in 1977¹⁶ and new co-operation procedures introduced by the SEA.

The conciliation procedure can be used only where the legislative measure proposed is of general application, has appreciable financial implications and relates to non-compulsory expenditure. Its field of application is relatively narrow, being designed to protect Parliament's budgetary powers. The procedure may be commenced by any of the three political institutions where the EP has already given its opinion in the consultation procedure and the Council intends to depart from that opinion. A Conciliation Committee is formed (according to the procedure now set out in EC Art. 189c) comprising of an equal number of representatives from the EP and the Council, with the participation of the Commission. The aim is to reach an agreement between the Council and the EP, usually within three months. When the positions are sufficiently close, the Parliament may present a new opinion after which the Council takes definitive action. In practice, however, the conciliation procedure has been little used.

¹⁴ Case 138/79 *Roquette Frères SA v. Council* [1980] ECR 3333.

¹⁵ Case 139/79 *Maizena GmbH v. Council* [1980] ECR 3393.

¹⁶ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission, 1975 OJ C89/1.

The co-operation procedure established by the SEA, set out in EC Art. 189c, can be summarised as follows:

- (i) the Council, on a proposal from the Commission and after obtaining the Parliament's opinion, adopts a «common position». This is then referred to Parliament, which has three months in which to endorse it (expressly or impliedly), reject it or amend it. The Commission has one month in which to decide whether or not to accept any amendments proposed by Parliament.
- (ii) the Council then proceeds to a second reading.
- (iii) if the Parliament has rejected the Council's common position, unanimity is required. If Parliament has proposed amendments, the Council votes by qualified majority where the Commission has endorsed them and unanimously where the Commission has been unable to do so.
- (iv) if the Council fails to reach a decision within three months, the Commission's proposal is deemed not to have been adopted.

The Single European Act also gave Parliament the power of (final) assent in respect of the admission of new members and the conclusion of association agreements with non-member countries and this power of assent is to be extended under the Amsterdam Treaty to approve sanctions against Member States which violate human rights.

As well as a right to be *consulted*, and to participate in *conciliation* and *cooperation* procedures, the TEU introduced for Parliament, in a new EC Art. 189b, a right of *co-decision* with the Council in certain defined areas. The co-decision procedure may be summarised as follows:¹⁷

- (i) the Council, acting on a proposal from the Commission after receiving Parliament's opinion, establishes a common position. This is laid before Parliament, which may either approve it (in which case the Council finally adopts it), or reject it after a conciliation procedure has been followed, or amend it (by an absolute majority of its members).
- (ii) if, after also considering the Commission's opinion, the Council accepts all the amendments proposed by Parliament, it finally adopts the amended common position. Otherwise a Conciliation

¹⁷ It is important to note that the co-decision procedure is to be amended by the forthcoming Amsterdam Treaty.

Committee is jointly convened by the Presidents of the Council and Parliament.

- (iii) the Conciliation Committee brings equal numbers of representatives of the Council and Parliament together with Commission representatives to reach agreement on a common text, requiring approval by qualified majority of Council representatives and an absolute majority of EP representatives. This common text is laid before the full Council and Parliament for adoption by the same majorities. If one of the institutions rejects the text, the proposal is lost and the procedure is over.
- (iv) however, if the conciliation procedure fails, the Council may confirm its common position, incorporating some of Parliament's amendments if it wishes. The proposal then stands adopted unless Parliament, by an absolute majority of its members, rejects it.

Thus the European Parliament now has a significant power of veto in matters subject to the new procedures. This co-decision procedure applies in a number of areas previously governed by the less onerous cooperation procedures (*e.g.*, EC Arts. 49, 54(2), 56(2), 100A (internal market)) and in some new spheres of activity (*e.g.*, culture, health, consumer protection). In other areas, the consultation or cooperation procedures (the latter now laid down in (new) EC Art. 189c) will continue to apply. In cases of doubt it will be necessary to consult the Treaty to ascertain which procedure is applicable.

There have been cases in which the correctness of the legal basis and thus the procedures for the adoption of a particular measure have been challenged.¹⁸ Given that the procedural requirements, and the nature of the vote required, will differ according to the chosen basis, this is not surprising, since the choice of legal base will determine the distribution of power between and within the institutions concerned. Such challenges can only increase with the coming into effect of the new procedures in the TEU and eventually in the Amsterdam Treaty.

Before continuing with the remainder of the discussion of the Parliament's role, mention must also be had to the procedure used for passing the Community's annual budget which is laid down by EC Art. 203 as amended by the Budgetary Treaty 1975. The Commission is responsible for draw-

¹⁸ Case 742/87 *Commission v. Council (Re Erasmus)* [1989] ECR 1425.

ing up a preliminary draft budget thereby setting the parameters and fixing the «maximum rate of increase» for «non-compulsory items» of expenditure, which neither the Council nor the Parliament is free to exceed. The preliminary draft is forwarded to the Council, which establishes the draft budget and forwards it to Parliament.

At this stage Parliament may approve the budget within 45 days, in which case it stands adopted. Alternatively Parliament may suggest «modifications» or «amendments». «Modifications» may be proposed to items of «compulsory» expenditure – expenditure already accounted for by Community rules, principally the amount (around 70%) allocated to the common agricultural policy. «Amendments» refer to non-compulsory expenditure, principally concerned with regional or social policy. In this case the draft is returned to the Council, Parliament's «modifications» may then be rejected by the Council acting by a qualified majority. Its «amendments» too may be subject to «modification» by the Council within a 15-day time-limit.

However, on return to Parliament that body may reject the Council's «modifications» within a 15-day time-limit, acting by a majority of its members and three fifths of the votes cast. Parliament may then adopt the budget.

Thus Parliament is responsible for adopting the budget and has the final say over «non-compulsory» expenditure. It does have one further weapon. If it is not satisfied with the budget overall it may reject it (EC Art. 203(8)) and *e.g.* in 1979 and 1984 it did not hesitate to do so.

4) SUPERVISION

In its supervisory role, Parliament exercises direct political control over the Commission. Commissioners must reply orally or in writing to its questions. The Commission must publish a general report which is discussed in Parliament in open session. Parliament meets members of the Commission in committees, and in practice, though this is not required by law, MEPs are consulted by the Commission at the pre-legislative stage. Parliament also has the power to dismiss the Commission, by passing a vote of censure (EC Art. 144). Such a motion (which has been tabled, but never carried) must be carried by a two-thirds majority of the votes cast, which

must represent a majority of the members of Parliament. Prior to Maastricht Parliament had no say in the appointment of new Commissioners. This has now been remedied; under EC Art. 158(2), Parliament must be consulted on the nomination of the President and the appointment of Commissioners and the Commission as a whole has to be approved by Parliament.

The Council is not subject to the control of Parliament, but is subject to extensive supervision. Parliament reports on the activities of the Council three times a year, and the President of the Council must present an address to Parliament at the beginning of every year. This is followed by a general debate. The incoming President also presents a survey of the previous six months presidency, and the chairman of the conference of foreign ministers reports to Parliament once a year on the progress of European political cooperation.¹⁹ Unlike proceedings in the Council and the Commission, proceedings in Parliament are published in the *Official Journal*.

Following the TEU, the European Parliament has new rights of oversight in important areas: (a) the appointment of the President of the Commission and the vote of approval of the Commission as a body will from now on be preceded by a vote on the Commission's programme; (b) the appointment of the President of the European Monetary Institute, on which the European Parliament is consulted, will from now on be preceded by a hearing of the candidate by the committee responsible; and (c) finally, in accordance with the Treaty, the European Parliament has been empowered to investigate Community maladministration; the outcome of such investigations will be made available to national parliaments, which will also be able to use the material for oversight of their own governments.

The main instrument of parliamentary scrutiny, both for the European Parliament and for the national parliaments, remains preparatory work performed in committee and, where the system exists, the role of rapporteurs.

This situation is particularly clear-cut for the European Parliament, which has greatly developed the role of its committees in legislative work, sometimes to the point of giving them decision-making powers. It has also opted to expand its influence upstream of its legislative work, and in relation to the new pillars of the treaty, by making increased use of hearings of ministers and Commissioners by Parliament's committees. In addition to this, there is the development of parallel methods of scrutiny, exemplified

¹⁹ Bull. EEC 10-1979, 129.

by the introduction of committees of inquiry by virtue of the Maastricht Treaty.

In order further to broaden Parliament's role it was given power under the TEU to set up a temporary committee of inquiry to investigate alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law (except where the alleged facts are being examined before a court or subject to legal proceedings) (EC Art. 138c) and has been required to appoint an Ombudsman to receive and enquire into complaints of maladministration in the activities of the EC institutions or bodies (with the exception of the ECJ and the Court of First Instance acting in their judicial capacity) (EC Art. 138e).

The new powers given to the European Parliament at Maastricht go some way to redress the institutional balance in the Community, in which national interests as represented by the Council of Ministers have predominated, and to remedy the much-criticised «democratic deficit» in the decision-making process. Discussion of the democratic deficit formed part of the discussions at the 1996 IGC but produced relatively few proposals for reform in the draft Treaty of Amsterdam.

5) RELATIONS BETWEEN EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS

The national parliaments' first power with regard to Community matters is that of ratification of the Treaties, changes thereto or accession treaties.²⁰ This is not so much scrutiny as an opportunity for unconditional approval or rejection. In this area, however, all the national parliaments are on the same footing *vis-à-vis* their governments. It should be noted, on the other hand, that the national parliaments have more powers than the European Parliament with regard to ratification, since the latter is not yet able to give assent when the Treaties are revised.

Apart from the ratification procedure the fact of the matter is that the national parliaments have no powers of co-decision on Community mat-

²⁰ See generally for this section, P. Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London (1996).

ters, although we should look more closely at the experience of the *Folketing* in Denmark and the *Bundesrat* in Germany. Before each meeting of the Council the relevant *Folketing* committee actually gives a binding mandate to its minister on those points on which decisions will be taken. While this binding mandate carries genuine political significance it is sometimes rather symbolic in nature, since the minister requests it on the Friday preceding the week in which the Council of Ministers will take a decision on the legislation at issue. This indicates how difficult it is even for the Danish Parliament, which is by far the best informed parliament, to make this mandate genuinely binding.²¹

Virtually all the national parliaments have opted to set up European Affairs Committees. The advantage of the system, of course, is that MPs who belong to them become particularly expert in Community matters and are able to alert their colleagues to the important issues involved in European decisions. The problem with this system is the role of specialist committees. Ideally they should also be kept abreast of European matters falling within their sphere of competence. At present, this is not always the case and this is perhaps the point at which parliamentary oversight of the acts of national governments within the European Union is at its weakest. Several parliaments (Denmark, Germany and France) have recently set up arrangements to ensure closer cooperation between their specialist committees and their European Affairs Committees.²²

Despite these instruments, however, the national parliaments have major difficulties in coping individually with the requirements of scrutiny. This is why cooperation between the European Parliament and national parliaments has become, to some extent, an additional tool of parliamentary scrutiny.

The fora for cooperation can take either permanent or temporary form. The Conference of European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States and the European Parliament (known as «COSAC») and

²¹ See K. Neunreither, "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments" (1994) 29 *Government and Opposition*, at 299-300.

²² T. Saalfield, "The German Houses of Parliament and European Integration," at 12ff; D. Arter, "The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of an 'Authorising Assembly,'" at 110ff; and F. Rizutto, "The French Parliament and the EU: Loosening the straitjacket," at 46ff, all in Norton (1996).

the Conference of the Presidents of Parliaments hold regular meetings; the «Assizes» meet at the discretion of the parliaments.²³

When the Conference of European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States and the European Parliament was set up in 1989, on a proposal from the President of the French National Assembly, it was, in fact, a new instrument of cooperation and virtually the only one at that time. It remains a broad forum for debate and discussion between parliaments, meeting regularly twice a year, and provides a system for the exchange of information and permanent contacts between European Affairs Committees. This forum for information and contacts has shown its usefulness, provided that its intrinsic limitations are accepted, *e.g.*, the virtual impossibility of voting on a final resolution, since all decisions have to be adopted unanimously.

The Conference of Presidents, which was set up in the 1960s on the initiative of the European Parliament, has also had to re-evaluate its role following the emergence of COSAC. It holds meetings every two years; in the intervening year, it is subsumed into the larger Council of Europe meeting for parliamentary presidents. Recently there has been a marked shift to ensuring the conference's biannual meetings are used to facilitate a completely informal exchange of views between the presidents of parliaments on a few topics of crucial importance for the future of Europe, for instance preparations for the Intergovernmental Conference in 1996.

In November 1990 at the Rome Conference (Assizes), representatives of all the parliaments of the Member States met with MEPs for the first time in order to consider the Intergovernmental Conference which was preparing the Maastricht Treaty. A joint resolution was adopted by a large majority. The experience was both extremely positive and of limited effect. It was limited, first of all, by the complexity of the political questions raised: the composition of the Assizes, organization in political groups or in national delegations, *etc.* An analysis of the consequences shows the further limitations of the experience. The parliaments had a negligible influence on the final content of the Treaty, which by and large failed to satisfy parliamentary demands for an enhanced role for the European Parliament and the national parliaments.

²³ M. Westlake, "The View from Brussels," at 166ff in Norton (1996).

With regard to the national parliaments, the only practical consequence was the two declarations about them annexed to the Treaty on European Union:

«Declaration 14

The Conference invites the European Parliament and the national parliaments to meet as necessary as a Conference of the Parliaments (or «assizes»).

The Conference of the Parliaments will be consulted on the main features of the European Union, without prejudice to the powers of the European Parliament and the rights of the national parliaments. The President of the European Council and the President of the Commission will report to each session of the Conference of the Parliaments on the state of the Union.

Declaration 13

The Conference considers that it is important to encourage greater involvement of national parliaments in the activities of the European Union.

To this end, the exchange of information between national parliaments and the European Parliament should be stepped up. In this context, the governments of the Member States will ensure, *inter alia*, that national parliaments receive Commission proposals for legislation in good time for information or possible examination».

Similarly, the Conference considers that it is important for contacts between the national parliaments and the European Parliament is to be stepped up, in particular through the granting of members of Parliament interested in the same issues.

With regard to the powers of the European Parliament, the provisions of the Treaties likewise fall well short of what was called for by the Rome Declaration.

Cooperation between the European Parliament and the parliaments of the Member States is one of the key instruments of parliamentary oversight. In some cases it takes a specific form, particularly where the parliaments of the Member States have set up *joint* committees specializing in European affairs comprising national MPs and MEPs. This is the case with

the German and Belgian Parliaments. In the latter case MEPs are even entitled to vote in the Consultative Committee on European Affairs. There is no doubt but that in the countries concerned, such cooperation between MEPs and national MPs greatly enhances the quality of parliamentary scrutiny of government.

These are, therefore, the instruments of parliamentary scrutiny at both national and European level but they still come up against extremely severe institutional or practical limitations.

With regard to the European Parliament, it now appears that the Treaty on European Union embodies both progress towards and objective limitations on effective parliamentary scrutiny. While co-decision has gained considerable ground in the Treaty, the lack of provision for a binding opinion from Parliament in key sectors (basically the two newer pillars) remains a cause for concern.

Where the national parliaments are concerned, the basic limitations on parliamentary scrutiny spring from both national and constitutional arrangements and Community legislative provisions. Turning first to the national institutional level, the lack of a binding mandate in most Member States (except *e.g.* for Denmark and Finland) indicates the initial limits on oversight. Added to this there is the fact that governments throughout Europe uphold the tradition of a pre-eminent role for the executive with regard to international relations. Where parliamentary scrutiny is concerned, European affairs are not yet regarded as domestic policy matters, but are still regarded as foreign affairs.

It may also happen that some parliaments impose additional restrictions on themselves. This is the case if they grant a permanent delegation of powers to their governments, *e.g.* for transposing Community directives into national law; this happens in different ways in several parliaments (Spain, Italy, United Kingdom).

The Community legislative process in itself also embodies restrictions on powers of national parliamentary oversight. The greatest constraint, of course, is the existence of majority voting in the Council of Ministers on a certain number of decisions. As soon as a decision has been taken with majority approval national parliaments, irrespective of the degree of control they exercise over their national ministers, are powerless in the face of a coalition of interests which opposes them. This is in fact why, parallel to an extension of majority voting, the European Parliament is calling for all de-

cisions taken by majority vote to be subject to a procedure for parliamentary co-decision, so that a parliamentary body is involved in decisions, at least at Community level.

The Community procedure also provides national parliaments with a kind of two-tier oversight, depending on whether regulations or directives are involved. Regulations are deemed to apply directly to their subject, while directives are considered to require transposition into national law to become applicable in each Member State. Transposition into national law obviously gives the parliaments of the Member States an additional, and valuable, right of scrutiny and, in this connection, in the Single European Act, the Commission expressly undertook to complete the internal market by making the maximum use of directives subject to transposition into national law, rather than directly applicable Community regulations.

Where transposition into national law is concerned two changes are nonetheless taking place: first, national parliaments have not always exercised very tight control, many of them leaving such work to their governments. Secondly, the content of Community directives is slowly changing: they are becoming increasingly precise and detailed, to the point (with assistance from European Court of Justice case-law) of sometimes making national transposition a pointless exercise.

Two further matters characterise the decision-making procedures. The first, lack of transparency, is an obstacle faced by both the European Parliament and the national parliaments. At national level, while parliaments receive, via their governments and as intended by the Maastricht Treaty, proposals for Community legislation drawn up by the Commission, they generally receive hardly any information about the work done by the Council of Ministers on the initial proposals. With the exception of Denmark, the Netherlands and, perhaps to a lesser extent, the United Kingdom, the national parliaments continue to work on the original versions of draft directives without generally having changes which occur along the way referred to them. This is why the European Parliament, by means of the Legislative Monitoring System, seeks to provide the most accurate information possible about the stages in the legislative process passed through by a proposal, particularly when there are changes to the initial proposal, including cases where such changes stem from European Parliament amendments. It should also be noted that, at the last stage of the co-decision procedure, when the Conciliation Committee set up by the Council and the European

Parliament drafts a compromise text, an exchange of information between the European Parliament and the national parliaments on the actual content of the European Parliament's proposals may help to shift the position of national ministers.

The problem of transparency is all the more marked because the complexity of procedures and the extremely tight legislative timetable are likely to make action by parliaments ineffective. In order to monitor the actions of their governments the national parliaments need to know which of the 16 possible procedures under the Maastricht Treaty is being followed, which of the three pillars is applicable, what point has been reached in the three readings under the co-decision procedure or even if they are dealing with a «small» Conciliation Committee or the «full-scale» Conciliation Committee (their powers under EC Art. 189b are different). This indicates the extent to which the complexity of the Treaty provides no encouragement either for the national parliaments to act in good time so as to exercise genuine influence over their governments in the course of decision-making. This is why the fight to simplify the decision-making process and make it more transparent remains essential if more effective parliamentary scrutiny is to be implemented, and has been addressed to some extent in the new (draft) Amsterdam Treaty.

CONCLUSION

This section has shown how the EP has never been the sole repository of direct democratic legitimacy in the Community. In particular, national parliaments play a crucial role through their powers over national ministers in rendering the Council accountable for its actions.²⁴ Until comparatively recently, there had been a tendency to consider the EP and national parliaments in isolation.

Following the Rome Assizes, the European Parliament put forward a number of ideas on cooperation which took account of the fact that all the parliaments of the Member States, like the European Parliament, had to deal with what was basically identical material, even if the timing differed.

²⁴ M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, Pinter Publishers, London/New York (1994) at 53.

The European Parliament identified three basic elements.²⁵ First of all, parliamentary meetings: by using round-table meetings of all the relevant parliamentary committees and the corresponding committee at the European Parliament and also through meetings of rapporteurs or committee chairmen, the European Parliament has sought to involve the parliaments of the Member States directly in Community legislative work. This cooperation has gone furthest with the European Affairs Committees, although it is not restricted just to them.²⁶

Secondly, in this context Community legislation is of very special significance. The European Parliament is now, in fact, jointly responsible with the Commission for the Community's legislative programme. Once it has been adopted by the European Parliament and the Commission, Parliament undertakes to forward it to the parliaments of the Member States, this commitment being included in its Rules of Procedure. It even proposed recently that the progress of the legislative programme could be examined on a regular basis at each COSAC meeting. Each national parliament will thus be equipped to foresee Community legislative activity and plan the inclusion of its views and opinions at various stages of the legislative process. In addition to this, the Council of Ministers now schedules a debate every year on the legislative programme of the Commission and the European Parliament. The national parliaments therefore have a genuine opportunity to question their ministers to ascertain what their governments think of the legislative programme, as proposed, and to find out what priorities their ministers have set.

As well as the legislative programme, a second instrument gives the monitoring of Community legislation by the national parliaments a sharper edge: this is the Legislative Monitoring Service, a computer tool which provides information about the positions taken by the various institutions

²⁵ These constitute the broad guidelines which were proposed to the Bureau of the European Parliament by Mr Cravinho, Vice-President, accepted in total by the European Parliament in early 1991 and implemented by a special working party chaired by the President of the European Parliament.

²⁶ For example, the European Parliament has consulted all the parliaments of the Member States by means of a meeting organized by its Civil Liberties Committee, with a view to improving parliamentary scrutiny in the fields of justice and home affairs.

on Commission proposals at each stage in the preparation of Community legislation. These two tools, the legislative programme and the Legislative Monitoring Service, are thus key instruments in the dialogue between the European Parliament and the national parliaments. With this in mind, some parliaments are already planning to conduct a dialogue with their own governments on amendments proposed by the European Parliament in the course of the co-decision procedure, for example, at the conclusion of the Conciliation Committee provided for by EC Art. 189.

Finally, exchanges of officials and a network of liaison officials in the parliaments of the Member States and the European Parliament round off the cooperation arrangements and ensure continuous, regular exchanges of information between all the parliaments.

However the provisions (and actual ratification) of the Maastricht Treaty on European Union increased consideration of the level and nature of parliamentary accountability within the EC/EU and to the degree of cooperation and balance of powers between them.²⁷ This is reflected, as we have already seen, in two declarations annexed to the TEU: (i) an undertaking by governments to forward information to their own parliaments *in good time*; this is an important point because it is national governments, not a Community institution, which must forward information to their parliaments; and (ii) the possibility of a Conference of the Parliaments, to meet as necessary, the initiative for which is clearly left to the discretion of the national parliaments and the European Parliament. The Rome Conference has not so far had a follow-up in the form of subsequent Assizes, mainly as a result of the reluctance of some parliaments, who regard the exercise as essentially pointless.

More recently, the draft Treaty of Amsterdam due to be presented at the European Council this autumn (1997) contains further changes. The use of the co-decision procedure is extended to other policy areas, and the procedure itself is to be amended.²⁸ By far the most interesting to the present study is the following draft Protocol which provides:²⁹

²⁷ Westlake, *ibid.*

²⁸ On the changes to the co-decision procedure under EC Art. 189b, see General Secretariat of the Council of the European Union (Information Policy, Transparency and Public Relations), *Intergovernmental Conference, Amsterdam European Council, Draft Treaty*, Brussels, June 1997: CONF/4001/97 CAB, at 118-119.

²⁹ General Secretariat of the Council (1997), at 136-137.

«I. Information for national Parliaments of Member States

1. All Commission consultation documents (green and white papers and communications) shall be promptly forwarded to national parliaments of the Member States.

2. Commission proposals for legislation as defined by the Council in accordance with Article 151 of the Treaty establishing the European Community, shall be made available in good time so that the Government of each Member State may ensure that its own national parliament receives them as appropriate.

3. A six-week period shall elapse between a legislative proposal or a proposal for a measure to be adopted under Title VI of the Treaty on European Union being made available in all languages to the European Parliament and the Council by the Commission and the date when it is placed on a Council agenda for decision either for the adoption of an act or for adoption of a common position pursuant to Article 189b or 189c, subject to exceptions on grounds of urgency, the reasons for which shall be stated in the act or common position.

II. The Conference of European Affairs Committees

4. The Conference of European Affairs Committees, hereinafter referred to as COSAC, established in Paris on 16-17 November 1989, may make any contribution it deems appropriate for the attention of the EU institutions, in particular on the basis of draft legal texts which Representatives of Governments of the Member States may decide by common accord to forward to it, in view of the nature of its subject matter.

5. COSAC may examine any legislative proposal or initiative in relation to the establishment of an area of freedom, security and justice which might have a direct bearing on the rights and freedoms of individuals. The European Parliament, the Council and the Commission shall be informed of any contribution made by COSAC under this paragraph.

6. COSAC may address to the European Parliament, the Council and the Commission any contribution which it deems appropriate on the legislative activities of the Union, notably in relation to the application of the principle of subsidiarity, the area of freedom, security and justice as well as questions regarding fundamental rights.

7. Contributions made by COSAC shall in no way bind national parliaments or prejudice their position».

Within the evolution of the process of broadening and deepening the parliamentary dimension of the EU, flexibility and the ability to respond well to change are vital. The record of the EP so far is admirable and its increasingly close cooperation with national parliaments provides a real opportunity for ensuring that a new constitutional settlement can be achieved which satisfies the legitimacy of parliamentary structures at the national and supranational level.³⁰

UNITED STATES OF AMERICA

1) HISTORY

The Articles of Confederation

The Articles of Confederation, the first Constitution of the 13 states, failed to provide for a real «national government» – merely a Congress of representatives from the states. The only provision for an executive body was an authorization for Congress to set up committees to run the government while the Congress was not in session. Moreover, whatever powers Congress enjoyed on paper, it could act in most important matters only on the agreement of 9 of the 13 states and unanimous approval was needed to amend the Articles themselves. States agreed in the Articles to abide by decisions of the Congress but Congress was given no power to enforce its decisions and could only request that states comply. The Articles did not give Congress the power to regulate commerce or to tax, undoubtedly as a result of the experience of the colonists with the British Parliament's abuse of those powers.³¹

Overall, the Articles established a confederation of separate states – a «firm league of friendship» in which «[e]ach State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which

³⁰ Westlake (1994) at 62-63.

³¹ See generally for this historical introduction, W. Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Publishing Co., St. Paul, Minn. (1995), chap 1.

is not by this confederation expressly delegated to the United States...»³² As George Washington once remarked, the Articles of Confederation bound the states together with a «rope of sand».

As a direct result of the inadequacies of the Articles, things deteriorated quickly after the end of the War of Independence. Congress negotiated and approved a treaty with Britain in 1784, ending the war, but many states ignored its provisions and Congress could do nothing to force them to honour the treaty.³³ More importantly, it caused friendly foreign countries, which could have provided needed trade and other assistance, to decline to enter into treaties with the national government. There was no effective central regulator of disputes about interstate commerce, so trade wars erupted between states. This resulted in many prohibitively high tariff barriers to trade and caused a sharp drop in trade at a particularly difficult time. States refused to provide promised funding for the national government. With the army near mutiny because it had not been paid, Congress sought to amend the Articles to allow it to impose a 5% tariff on foreign imports, but the opposition of one state (Rhode Island, the smallest of the 13 states) was sufficient to defeat that proposal.

Some states sought to mediate disputes by meeting in conferences, and it was out of one such conference that the idea for a new charter of government emerged. James Madison, a Virginia delegate to a conference on navigation on interstate rivers suggested that the delegates at that conference call for a convention in Philadelphia in 1787 to discuss the question. All states except Rhode Island sent delegations.³⁴

³² Articles of Confederation, Art. II.

³³ This provided Britain with a justification for refusing to carry out many of its obligations under the treaty.

³⁴ James Madison (1751-1836) is considered the «father» of the Constitution (a title he himself rejected), because he played a pivotal role in drafting the 1789 Constitution. His notes, taken at the convention, are the primary source of information about the proceedings at the convention. In addition, Madison, Alexander Hamilton and John Jay authored a series of essays, called collectively *The Federalist Papers*, arguing in favour of ratification of the Constitution: see J.E. Cooke, (ed.) *The Federalist Papers*, Wesleyan U. Press, Middleton Conn. (1961). *The Federalist Papers* are a classic in the political literature of the United States and are regularly used even today by the Supreme Court as a guide to interpreting the Constitution. After ratification of the Constitution, Madison became a member of Congress and in 1808 was elected the fourth President of the United States.

The Constitutional Convention

The delegates to the convention were convinced that a stronger national government was necessary, but they sharply disagreed on just how strong it should be. They had learned the vices of insufficient governmental power from their experience with the Articles of Confederation. But they also had clear memories of the vices of autocratic governmental power from their struggles against the Crown. One group of delegates favoured a strong national government capable of rising above regional differences. Others mistrusted strong central control and argued against any greater encroachment on the powers of the state than was minimally necessary to avoid the problems that had arisen under the Articles of Confederation. The «nationalists» ironically and, in a stroke of political genius, chose to be called «Federalists». The «states' rights» delegates, who ultimately opposed the ratification of the constitution as written by the Convention, inherited the label «Anti-Federalists».

For the most part, the Federalists' views prevailed at the 1787 convention. However, as will be seen, significant compromises had to be made to accommodate states' rights advocates. The debates among the delegates were repeated during the ratification process at ratification conventions in the states. Despite substantial initial opposition, the Constitution was ratified and the new government commenced on 4 March, 1789.³⁵

The Constitution has six substantive articles. The most important in terms of governmental structure are Articles I, II and III, which constitute the legislative, executive and judicial branches of government. Article IV contains miscellaneous provisions that relate mainly to the states and their relationship to each other. Article V sets out miscellaneous provisions, the most important of which declares the supremacy of federal over state law.

³⁵ A large part of the reason the Anti-Federalists and others opposed the Constitution was because it did not contain a list of individual rights that citizens would have against the new stronger central government. Bills of Rights were a feature of many state constitutions. James Madison, one of the Federalists who argued for delaying the question until ratification of the Constitution drafted a Bill of Rights, which became the first 10 amendments to the Constitution when it was ratified by the people in 1791, shortly after being proposed.

Growth of Presidential Power

Many Framers were concerned with the *legislative* branch becoming too powerful. If anything, the modern era has demonstrated their concerns in reverse. The President's function in the 19th century – described as «carrying out the will of Congress»³⁶ – has been supplanted in the 20th century by a model of presidential primacy. A good part of the responsibility for the emergence of what some have called the «Imperial Presidency» falls on Congress, which has largely cooperated in establishing and maintaining it.³⁷ There have been «power grabs» by strong Presidents, but there have been many more willing delegations of power by Congress.³⁸

Perhaps the primary factor leading to greater presidential power has been the succession of strong personalities who have occupied the White House in the 20th century, starting with President Theodore Roosevelt in 1901 and continuing with Franklin Roosevelt in the 1930s and 1940s, followed by several strong post-World War II Presidents. Although responsibility for foreign policy is shared between the President and Congress, the different nature and organization of the two branches make the executive branch more capable of reacting to modern crises than Congress.³⁹ All this, plus the President's control of information about unfolding crises, has allowed the President to seize the initiative in formulating foreign policy, often leaving Congress with no other choice but to follow along.

³⁶ H.A. Bailey, Jr. and J.M. Shafritz, (eds.), *The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives*, vii Dorsey Press, Chicago (1988).

³⁷ See A.M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* Houghton, Mifflin (1973). The impact of this growth in presidential power on separation of powers is discussed in P.D. Kurland, «The Rise and Fall of the «Doctrine» of Separation of Powers», (1986) 85 Mich. L. Rev. 592, at 607-613. In the 20th century, Congress has also *gained* much power as the result of the Supreme Court's willingness to read its powers broadly. But that gain in power has been at the expense of the states rather than the President.

³⁸ Recently and in reaction to some perceived excesses of the Presidents, Congress has made some efforts to reclaim some of its power from the executive branch. This has raised some interesting separation of powers questions. See, *e.g.* the legislative veto.

³⁹ United States participation in two world wars and its emergence as a world power, and numerous other international incidents have generated the need for quick decisions and responses – something a branch headed by one person and a staff of advisors can do better than a 535-member pluralistic legislature.

On the domestic front, much of the impetus behind presidential primacy came from the Great Depression of the 1930s. That crisis called for the decisive action of a strong national leader. President Franklin Roosevelt, in response, presented a comprehensive legislative programme for Congress to enact. There have also been spill-over effects from the primacy of the President in wars and foreign affairs. For all these reasons, voters today look so much to the President for a domestic legislative agenda as much as for foreign policy. A large part of Congress's legislative role when an active President is in the White House has been reacting to the President's proposed legislative programmes.⁴⁰

Despite the growth in presidential power, the President's power must give way when it conflicts with the constitutional powers of the other branches.

The following case is perhaps the most famous one on presidential power: the *Steel Seizure Case* or *Youngstown Sheet & Tube v. Sawyer*,⁴¹ decided in 1952. In that case, labour strikes at steel mills during the Korean War caused concern because they might interfere with steel production needed for U.S. troops in Korea. Consequently, President Truman issued an executive order instructing the Secretary of Commerce to seize the privately-owned steel mills and begin to operate them under government control. The Supreme Court held the order unconstitutional. Congress had passed, at an earlier time, general labour-management legislation and in the process had rejected the possibility of government seizures of plants in cases of emergency caused by labour strife. Thus, the executive order was invalid because it conflicted with a policy that Congress had already declared.

Justice Jackson suggested a «sliding scale» for measuring presidential power where there appeared to be overlapping authority.⁴² That scale would have three increments depending on what action Congress had taken: (1) where the President acted with express or implied authorization of Congress, the President's authority was at its maximum and would generally be

⁴⁰ Only members of Congress may introduce legislation, but the President has no trouble convincing members of his party in Congress to lend their names to legislation he would like to propose.

⁴¹ 343 U.S. 579 (1952).

⁴² Justice Jackson's opinion was not the majority opinion of the Court, but it has come to be more influential than the majority opinion.

sustained; (2) if Congress had taken no stand in the matter, there was concurrent authority in both and the President could act if Congress had not; and (3) if Congress had expressly or impliedly expressed a policy at odds with the President's action (the steel seizure situation), the President's action «must be scrutinized» closely. However, Justice Jackson stated somewhat ominously that, at least if Congress has not taken a position to the contrary, the extent of the President's power «is likely to depend on the imperatives of events and contemporary imponderables rather than on abstract theories of law», thus suggesting a possibly broader theory of executive power.⁴³

2) COMPOSITION OF CONGRESS

A major disagreement among the Framers arose over the composition and the method of selection of the national legislature provided for under Article I. The Federalists wanted representation in the legislature based on population, rather than on equal state representation. This would have prevented states representing a minority of the population from blocking national legislation, as had happened under the Articles of Confederation. However, strong opposition from the smaller states forced the Framers to compromise. A dual system of representation in a bicameral or two-chamber Congress was agreed to. One «house», the House of Representatives, would have proportional representation based on population, while the other house, the Senate, would have equal representation from each state. In order to ensure that the House of Representatives would better reflect the prevailing sentiment of the voters, its members, called «representatives» or simply «members of Congress», were made subject to re-election every 2 years. Senators would be elected to six-year terms so as to provide some stability. Both houses would have to agree to legislation before it could become law.

In accordance with the system, there are now 100 Senators (two from each of 50 states) and 435 members of the House of Representatives representing the residents of as many districts throughout the country. The 435

⁴³ For a discussion of the *Youngstown* case, see E.S. Corwin, «The Steel Seizure Case: a Judicial Brick Without Straw», (1953) 53 Colum. L. Rev. 53.

House seats are divided among the states based on total population (250,000,000 in 1990), but allowing every state a minimum of one representative. The average size of districts is approximately 570,000 residents: the Supreme Court has ruled⁴⁴ that congressional districts within each state be essentially equal in population. Accordingly, California has 52 representatives, Michigan has 16 and Wyoming (with a population of total of only 435,588) has only one.

3) LEGISLATION

Article I vests «[a]ll legislative Powers herein» in the Congress and later (in s.8) lists those powers. This list of powers was a compromise resulting from one of the major differences of opinion at the convention. The Virginia delegation proposed –in direct response to the problems that had been experienced under the Articles of Confederation– that Congress be given the power «to legislate in all cases to which the separate states are incompetent, or in which the harmony of the United States may be interrupted by the exercise of individual legislation»⁴⁵. However, other delegates objected to the fact that this gave too much power to Congress. The final compromise language listed those subject-matter areas where it was expected that individual state legislation would be disruptive of the «harmony of the United States»⁴⁶.

The major powers listed in s.8 are those one would expect a national government to have: the powers to issue money, to establish a postal system, to create federal courts, to raise an army and navy, to declare war, to collect taxes and spend money for the general welfare, and the like. As it has developed, the most important of the powers granted is the one empowering Congress to regulate interstate commerce.⁴⁷

⁴⁴ *Wesberry v. Sanders* (1964).

⁴⁵ Quoted in J.E. Nowak & R.D. Rotunda, *Constitutional Law*, 4th ed., West, (1991) at 116.

⁴⁶ Because of the method chosen of listing them, they are often referred to as Congress's «enumerated powers».

⁴⁷ In s.9 and s.10, the Framers listed miscellaneous prohibitions. Most are of little consequence today except prohibitions on retroactive or *ex post facto* criminal laws and laws retroactively «impairing the Obligation of Contracts».

Bills are proposed by representatives or senators; after going to full committees, they go to subcommittees for study, hearings, revisions and approval. They go back to full committees for further hearings and revisions and are then debated, amended, passed or defeated. If a bill is passed it will go to the other Chamber for the same process. A committee of conference will work out a compromise version sent to each Chamber for final approval. The compromise bill is sent to the White House. The President either signs it into law or vetoes it and returns it to Congress; a two-thirds majority in each House is sufficient to have the bill enacted without the President's signature. If the President fails to return a bill to Congress within 10 days after having been presented to him, then it also becomes law as if he had signed it.

Amendments to the Constitution may be proposed by a two-thirds majority of each House followed by ratification in three quarters of the states.

One of the most important and most specific powers of the President, the power to veto legislation, is set out in Article I s.7, not Article II. In the discussions over the shape of the powers to be accorded the executive branch, the Framers divided themselves into two camps. Some feared tyranny from a too-powerful executive. Others feared that, without a powerful executive to counterbalance Congress, there would be legislative tyranny, which had happened already with some state legislatures. It was the latter group whose ideas prevailed. The delegates determined that there should be a single, permanent President, elected independently of the Congress for 4-year terms, who would have limited veto power over legislation. Similar to the veto power enjoyed by governors in many states, the President could veto legislation, but that veto could be overridden by a two-thirds majority vote of the entire Congress.⁴⁸

The presence of a President with his own direct electoral mandate and veto power makes the US system different from some parliamentary systems. A stalemate between the chief executive officer and the chief legislative body cannot be resolved by a vote of «no confidence» by the legislature, the resignation of the government and a new election. Under the system provided for in the Constitution, an adamant President exercising his veto power liberally against an equally stubborn Congress unable to muster a two-thirds majority could in many instances result in stalemate,

⁴⁸ Art. I s.7 cl.2-3.

called «gridlock» in recent years. Because of this potential, there is a great need for cooperation between Congress and the President.⁴⁹

Even if the President cannot implement his own legislative programme, he can affect the implementation of Congress's or either Presidents' programmes. The Constitution directs the President to «take Care that the Laws be faithfully executed»⁵⁰, and the President is required to implement Congressional programmes.⁵¹ But there is no requirement that he implement them enthusiastically. There are many opportunities for undermining legislative commands. There is usually much room for interpretation of statutory directives. This room for interpretation is most directly felt when the statutory scheme is the typical delegation of authority to a secretary in the President's cabinet or the head of an administrative agency answerable to the President or cabinet secretary.

Delegation and Legislative Veto

A venerable precept of American constitutionalism with deep roots in the separation of powers principle is the idea that that which has been delegated cannot be redelegated. Obviously, this nondelegation doctrine has not been applied too literally or the modern administrative state would not be possible. Given the complexity of the modern state, the nondelegation doctrine has been interpreted with understandable latitude. Thus, when Congress created the United States Sentencing Commission and placed it in the Judicial Branch and delegated power to the Commission to promulgate Sentencing Guidelines which would be binding on the federal courts, it was held that the nondelegation doctrine is not violated so long as Congress sets forth an intelligible principle to which those exercising the delegated authority are directed to conform. Since the law establishing the United States Sentencing Commission set forth policies and principles to

⁴⁹ The need for cooperation and accommodation has been great in recent years; until the 1992 election, in only 4 of the last 24 years have federal elections produced a President and a majority of Congress from the same political party.

⁵⁰ Art. II, s.3

⁵¹ See *Train v. City of New York*, 420 U.S. 35 (1975) (President may not impound money Congress has directed to be spent).

govern the substantive formulation of the Sentencing Guidelines, delegation of rulemaking authority to the Commission to promulgate Sentencing Guidelines did not violate the nondelegation doctrine.⁵²

Although it has been relatively easy for Congress to delegate legislative authority, it has been more difficult for it to retain control over that which has been delegated. A major tool in the congressional arsenal of weapons for preserving executive accountability has been the Legislative Veto. Congress enacts legislation containing a broad delegation of power to the Executive but then provides for congressional review and veto of executive actions taken pursuant to the grant. In *Immigration & Naturalization Service v. Chadha* (1983), the Supreme Court, per Chief Justice Burger, held 7-2, that a one-House veto of executive orders involving deportation of aliens is unconstitutional.

Chadha was an unfortunate case for making the constitutional decision since it did not involve agency rule-making or executive policy choices, but rather a deportation decision in a particular case. Chadha, an East Indian, admitted that he was deportable for overstaying his student visa. In 1974, he sought and obtained an Attorney-General suspension of the deportation order as permitted under the Immigration and Nationality Act because of the hardship such deportation would involve. However, the same Act authorized either the Senate or the House by resolution to «veto» the executive decision. The House of Representatives passed a resolution vetoing the suspension. In 1976, Chadha was ordered to be deported and he appealed to the courts.

The Supreme Court held that the Legislative Veto provision was unconstitutional. While the Court might have overturned the congressional action in *Chadha* on narrow grounds that the particular Legislative Veto in question violated the separation of powers, the Court instead chose to attack the Legislative Veto device itself. The Legislative Veto was held to violate the Presentment (Art. I., s. 7, cl. 3) and Bicameralism (Art. I, ss. 1 and 7) Clauses which are «integral parts of the constitutional design for the separation of powers».

Chief Justice Burger began from the premise that presentment of legislation to the President for his signature before becoming law and the presidential veto were considered by the Framers as imperative to permit the

⁵² *Mistretta v. United States* (1989).

President to defend himself against Congress. Further, presentment was designed to protect against «oppressive, improvident, or ill-considered» laws and to engraft a «national perspective» on the legislative process. The President's veto power was similarly checked by providing that two-thirds of both Houses could override the President's veto. Like the Presentment Clause, bicameral consideration was intended to assure «that legislation should not be enacted unless it has been carefully and fully considered by the Nation's elected officials». The legislative power «would be exercised only after opportunity for full study and debate in separate settings». Dividing authority between two houses also protected against «legislative despotism», reflected the Framers' fears «that special interests could be favoured at the expense of public needs» and responded to the concerns of both the large and small states over congressional representation.

Legislative power, then, must «be exercised in accord with a single, finely wrought and exhaustively considered procedure». But was the House's Veto action an exercise of the «legislative power»? Examining the action of the House in this case indicated that «it was essentially legislative in purpose and effect». The House's actions altered the legal rights, duties and relations of persons. Further, absent the veto, the Attorney General's action rejecting deportation could have been overridden, if at all, only by legislation requiring deportation.

Since the House's actions were «legislative», presentment and bicameral consideration were required and the Legislative Veto was unconstitutional. Concluding that the Legislative Veto provision was severable from the rest of the legislation delegating the power to suspend deportation orders to the executive, the Court held that the Attorney General's suspension order was effective.

The Court's reliance on Art. I in *Chandha* placed into jeopardy all of the nearly 200 laws containing Legislative Veto provisions. Both the War Powers Resolution and the Impoundment Control Act of 1974, for example, use this device to control Executive action. In reviewing the validity of such provisions, it will be necessary to determine: (1) is the Veto provision an exercise of the legislative power requiring bicameral consideration and presentment; and (2) if the Veto is considered lawmaking by extra-constitutional means, and hence, is invalid, is the Veto provision severable? If the latter question is answered no, then the whole delegation of power to the Executive or independent agency fails. Thus far, the Executive Branch has

chosen to treat Legislative Veto provisions as still effective rather than entering into a confrontation with Congress.

4) SUPERVISION

A power of Congress about which the Framers did not disagree was the «power of the purse». They resolved that the sole power to decide whether and to what extent to tax and fund governmental programmes must be lodged in Congress.⁵³ Further, Article I gives the sole power to originate revenue bills to the House of Representatives, the house most directly representative of the people.⁵⁴ This clause ensured that there would be «no taxation without representation» –a major complaint about British colonial taxes. In addition, the «power of the purse» would serve as a democratic curb on presidential excesses and adventures, since both would likely need funding. The Framers also gave Congress the ultimate check on executive and judicial power– the power of impeachment and removal from office of any «civil Officers of the United States», including the President and any federal judge.⁵⁵

Perhaps the most important difference of opinion among the delegates forming the Constitution regarding the judicial power was the issue of judicial independence. Judicial independence was thought necessary to guarantee immunity from pressure from the political branches to decide cases a particular way. Much of the discussion focussed on the method of selection and the tenure of federal judges. Many delegates wanted Congress to elect federal judges. Others feared that this would make judges too dependent on Congress's will. Ultimately the question was decided by a compromise that spread the responsibility between the President and the Congress; the President would appoint federal judges for life terms with the advice and consent of the Senate, though they could be removed by the entire Congress through the impeachment process.⁵⁶

As legislating in the modern world has become more complex and Con-

⁵³ Art. I. s.8 cl. 1.

⁵⁴ Art. II. s.7 cl. 2.

⁵⁵ Art. II s. 4.

⁵⁶ Art. III s. 1 and Art. II s. 4.

gress has become larger, there has been greater need for professional assistance and for legislative work to be done by committee. Proposals for legislation, budgets, approval of Presidential appointments, and all manner of other legislative business must generally survive intensive committee scrutiny before it can be brought forward for a vote on the floor. And on the floor, the relevant committee's recommendations have weight among busy members of Congress who are often only vaguely aware of the details of most legislation outside their areas of concern and expertise.⁵⁷ In 1990, e.g., there were 29 standing, special and select committees and subcommittees. The subject matters of some of the more important standing committees that both houses of Congress have are agriculture, appropriations, armed services, banking, education, energy, foreign affairs, governmental operations, judiciary, labour, small business, and science and technology. Within each committee are standing subcommittees devoted to particular areas.⁵⁸

The original purpose of committees and Congressional agencies was to deal with the increased complexity and specialized nature of legislation in the modern world. But with the changing nature of legislation and the growth of administrative agencies, committees have taken on the more general task of overseeing the operations of government.

President Woodrow Wilson, before he became President, remarked on the importance of Congress's role in overseeing government and exposing inadequacies, noting that the «informing function of Congress should be preferred even to its legislative function»⁵⁹. Committee investigative hearings are nowhere mentioned in the Constitution, but the connection to Congress's legislative power is the premise that investigations are undertaken for the purpose of determining whether there is a need for legislation. On this basis the Supreme Court has upheld Congress's right to investigate, including the power to issue subpoenas and to punish disregard of these

⁵⁷ A side effect of the committee system and the requirement that all proposed legislation go through committees has been to give extraordinary power to those members of Congress who chair important committees and therefore have considerable control over what bills get discussed and reported out and what bills do not.

⁵⁸ Committee and other work has increased the professional staff assisting members of Congress. In 1982, there were 3,289 Congressional staff members assigned to Congressional committees. Each Senator had 35 personal staff members and each Representative had about 17. *Congressional Quarterly Guide to Congress* (1982).

⁵⁹ Woodrow Wilson, *Congressional Government*, 303-04, Houghton-Mifflin, Boston (1885).

subpoenas as a «contempt of Congress»⁶⁰. However, for some committee hearings in recent years, the legislative agenda potentially involved has not always been obvious. The fact that the investigators are politicians and there is often intense press and television coverage of the hearings has caused many such investigations to take on a life of their own. The primary product of many such committee investigations is publicity, but that is all to the good if they create greater public awareness of the shortcomings of the government and its officials.

Finally, characteristic of the tripartite nature of American government are the constitutional provisions for appointment and removal of government officers. According thereto, Congress may not vest the Appointment Power in persons other than those indicated in Art. II, s. 2, cl. 2 which provides:

«[The President] shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme Court, and all other Officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law, but the Congress may by law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments».

Congress cannot vest the appointment power in persons other than those indicated in the foregoing provision. Thus, a federal statute providing that the voting members of the Federal Election Commission should be appointed by the President pro tem of the Senate and the Speaker of the House was struck down because these Congressional leaders did not come within the terms «Courts of Law» or «Heads of Departments» as mandated by Art. II, s. 2, cl. 2. Moreover, Congress cannot vest the Appointment Power in itself since this would constitute an impermissible usurpation of power.⁶¹

⁶⁰ See *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, at 177-178 (1927). See generally Nowak & Rotunda, (1991), at ss. 7.4-7.5

⁶¹ *Buckley v. Valeo* (1976).

5) FEDERAL/STATE RELATIONS

The understanding of federal and state power that many had from reading the «enumerated powers» of Congress in the Constitution was that described by James Madison in the debates on ratification:

«The powers delegated. ... to the federal government are few and defined. Those which are to remain in the State governments are numerous and indefinite. The former will be exercised principally on external objects, as war, peace, negotiation, and foreign commerce; with which last the power of taxation will, for the most part, be connected. The powers reserved to the several States will extend to all the objects which, in the ordinary course of affairs, concern the lives, liberties, and properties of the people; and the internal order, improvement, and prosperity of the State.⁶²»

To emphasize the narrow scope of those powers, the 10th Amendment of the Bill of Rights provided that «[t]he powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people».

Despite this view of the limited powers of the federal government, Chief Justice John Marshall upheld an expansive view of the Congress's power on a theory of «implied powers» in the 1819 case of *McCulloch v. Maryland*.⁶³

In *McCulloch v. Maryland* the Supreme Court considered whether the constitutional delegation of powers to Congress included a power to incorporate a national bank. Chief Justice Marshall conceded that there was no *express* provision granting such power to Congress and that incorporation was normally a prerogative of the states. There were, however, express powers in Art. I, s. 8, to lay and collect taxes, to borrow money, to regulate

⁶² *Federalist Papers*, No. 45 at 313, *supra*. As with all statements made during ratification debates, there is no guarantee that Madison really thought this or was saying what was expedient to calm those who were opposed to ratification based on a fear of a strong central government.

⁶³ 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819). Chief Justice John Marshall (1755-1835), the fourth and most famous of the Chief Justices who have headed the Court, was a strong Federalist in favour of a strong central government. In his 34 years on the Court, he had a great impact on the shape of federal power, writing many of the opinions in landmark cases, including the case that established the power of judicial review, *Marbury v. Madison*.

commerce, to declare and conduct wars, and to raise and support armed forces. Did these powers of sword and purse include a power to incorporate a national bank? Certainly there was nothing in the Constitution expressly prohibiting Congress from enacting such legislation. But John Marshall had emphasized the need for an affirmative grant of power.

Beginning with the great premise, «It is a Constitution we are expounding», Marshall argued for a doctrine of implied powers. A Constitution had to be read broadly to provide government with all of the means to effectuate the powers granted in the basic instrument, subject, of course, to the restrictions contained therein. But Marshall did not rely solely on this logical and practical argument (which found support in the *Federalist Papers*), regarding the nature of the Constitution. Instead, he found specific authorization for implied powers in the Constitution itself. The Necessary and Proper Clause, Art. I, s. 8, cl. 18, provides that Congress shall have power «To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof».

Counsel for Maryland, which was seeking to tax the national bank, argued that the Necessary and Proper Clause should be interpreted restrictively by limiting it to those means which are indispensable to the execution of the granted power. But for Marshall, Necessary and Proper did not necessarily mean necessary. The US Constitution, he contended, was «intended to endure for ages to come». The inclusion of the word «proper» with the word «necessary», the placement of the Necessary and Proper Clause among the powers of Congress in Art. I, s. 8, rather than in the Art. I, s. 10 limitations on congressional powers as well as the language of the Clause itself all lead to a single conclusion – the express powers set forth in the Constitution were not to be read narrowly but were to be read broadly in order to accomplish the goal of making this new federal government work.

Marshall himself provided a broad interpretive guide to federal legislative power in *McCulloch* which is still being quoted and used in US courts: «Let the end be legitimate, let it be within the scope of the Constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but which consist with the letter and spirit of the Constitution, are constitutional». Applying this principle, the

incorporation of a national bank was clearly «a convenient, a useful, and essential instrument» in carrying on the national government's fiscal operations.

The greatest gains in federal power over state power have taken place in the 20th century as a result of the Supreme Court taking a broad view of Congress's power to regulate interstate commerce set out in Article I. After a series of decisions reading the commerce power narrowly,⁶⁴ the Court switched to the opposite extreme.

The Court's current approach is that legislation will be sustained under the commerce clause if Congress had a rational basis for concluding that the regulated activity would affect interstate commerce.⁶⁵ Under this test, the Supreme Court has upheld Congressional regulation of many local activities that only indirectly relate to movement of commerce across state lines. This is so even if the activity occurs completely within a state and its effect on the national economy can be demonstrated only as a matter of economic theory. Thus, in one case the Court allowed Congress to regulate the amount of wheat a farmer could grow for his own consumption and local sale on a small farm in Ohio on the theory that the «cumulative effect» of *many* small farmers doing the same could have a depressing effect on wheat prices.⁶⁶ Racial discrimination may be prohibited based on its effect on interstate commerce, because discrimination even in small local, privately-owned hotels and restaurants makes it difficult for black citizens to travel on business.⁶⁷ Matters as minuscule as the shape and colour of oleomargarine sold in grocery stores are not beyond the scope of Congress's attention under this test.⁶⁸

The Tenth Amendment to the Constitution, which reserves to the states all powers not delegated the federal government, has been urged as

⁶⁴ See, e.g. *United State v. E.C. Knight Co.*, 156 U.S. 1 (1895) (manufacturing is not «commerce»); *Veazie Bank v. Fenno*, 75 U.S. (8 Wall) 533 (1869) (insurance contracts are not «commerce»).

⁶⁵ *Heart of Atlanta Motel v. United States*, 379 U.S. 241 (1964); *Karzenbach v. McClung*, 379 U.S. 294 (1964) (both cases accepting Congress conclusions on effect of race discrimination on interstate commerce).

⁶⁶ *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942).

⁶⁷ See 21 U.S.C.A. s. 347.

⁶⁸ *United States v. Darby*, 312 U.S. 100, 124 (1941). Limitations of the 10th Amendment are more substantial when Congress seeks to regulate the states themselves.

a limitation on Congress's commerce clause power. However, the Court's reply has been that it «states but a truism, that all is retained that has not been surrendered»⁶⁹.

In assessing the impact of federal legislative programmes on the states, one must include state laws which Congress has «compelled» states to enact. While Congress perhaps could not *directly* require states to enact particular laws, it can effectively do so by using the device of «conditional spending». With conditional spending measures, Congress offers financial grants to states on the condition that they set up programmes that comply with federal requirements. The power source for this kind of measure is not the commerce clause, but the power to tax and spend to «provide for the General Welfare».⁷⁰ This power was greatly enhanced by ratification of the Sixteenth Amendment to the Constitution (1913), which for the first time established the right of the federal government to impose a direct tax on income. Federal income tax receipts have led to an enormous imbalance in tax revenues received by the federal government on the one hand and the states on the other. It is true, as the Court remarked in a 1947 case, that a state can resist the temptation of federal money by the «'simple expedient' of not yielding».⁷¹ But few states are in a position to do so. Refusing federal money means that the state will, to that extent, experience a disadvantageous «balance of payments» with the federal government: the state will receive less back in federal money than its citizens pay in federal taxes. Thus, Congress as a practical matter has the power to force states to pass many laws or conform to other federal directives through the state's «voluntary» agreement to comply with federal grant conditions.⁷²

⁶⁹ *United States v. Darby*, 312 U.S. 100, 124 (1941).

⁷⁰ Art. I, s. 8 cl. 1.

⁷¹ *Oklahoma v. Civil Service Commission*, 330 U.S. 127, 143-144 (1947).

⁷² To be constitutional, conditions for receipt of particular federal money must be clear to the states and must have some rational relationship to the use of the federal grant. See *South Dakota v. Dole*. 483 U.S. 203 (1987) (conditioning receipt of highway funding money on state having certain minimum drinking age is rational.)

State Government Structure and Powers

States were not created by the Constitution, though it often refers to them. The reason for this omission is that states already existed in 1787. In fact, states wrote and ratified their own constitutions quickly – all had them by the end of 1776. This fact of states' «aboriginal» existence makes the nature of the power of states significantly different from that of the federal government. The thirteen colonies emerged from the War of Independence as separate sovereign nation-states and this status was modified only to the extent that they gave up certain rights in the Constitution of 1789 and later amendments to it. Thus, states need not search the federal Constitution for some positive grant of power to act or to make law: they have the power and inherent competence of separate, independent and sovereign nations and may pass legislation on any subject they choose, except as limited by the federal Constitution or their own constitutions.⁷³

The governmental structure of many states is a state-sized version of the federal governmental structure and powers, at least in broad outline. Many concepts were «borrowed» from state constitutions and placed in the 1789 federal Constitution. In turn, as states framed new constitutions periodically after the ratification of the federal Constitution, they borrowed from it to some extent.

Like the federal government structure, state constitutions provide for three branches of government, with the chief executive officer having veto power over the legislative branch and the supreme court of the state having the power of judicial review. State legislatures are bicameral (i.e. there are two «houses», usually a «house of representatives» and a «senate»), except for one state, Nebraska, which is unicameral. The chief legislative body is generally referred to as the «state legislature» or «general assembly».

The constitutions of states sometimes reflect their citizens' feeling that the best government is the one that governs least. In many states, governors, the chief executive officers of the state, have been restricted to short

⁷³ The principle that all states are equal and admitted to the union on the same basis preserves this same status for later-admitted states.

terms of office and cannot seek consecutive terms of office.⁷⁴ Legislatures have historically been limited as well. One device is to limit legislative sessions to only every two years and then for only a given number of days. Another is to allow only one house of the legislature to meet one year, the other the next. Many states limit the number of bills each member may introduce. However, the tremendous growth of the responsibilities of states in the last 30 years has caused most state governments to reorganize along more realistic lines.⁷⁵

Concurrent Federal and State Lawmaking Power

As already discussed, Madison's suggestion that federal power is limited and that federal and state power occupy mutually exclusive spheres has not been accepted by the Supreme Court. Instead, it has allowed federal power to expand to the point that the federal government can probably regulate almost any subject matter anywhere in the country under the commerce clause. At the same time, states have retained their traditional sovereign power to make laws for persons and transactions within their borders except to the extent those laws conflict with federal law or programmes. The result is that two different sovereigns—state and federal governments—have overlapping or concurrent power to make law governing the transactions taking place on the same geographical territory.

Where Congress has chosen to legislate, conflicting state law must give way under the supremacy clause. However, despite the great increase in federal legislative activity in the last 65 years, Congress has followed a longstanding policy of legislating incompletely—asserting federal power only so far as necessary for the success of some national policy or programme. This results in a mix of federal and state law on the same topic. The coexistence of both state and federal law concerning the same subject

⁷⁴ For example, in Virginia, governors serve a four year term and consecutive terms are not allowed. (*Book of the States*: 1992-93 ed. The Council of State Governments, Lexington, Ky., at 44). Term limits in Alabama led the governor of that state to run his wife for Governor with the understanding that he would really be in charge. His wife was elected in 1967, but she died halfway through her term in 1968.

⁷⁵ See generally *Book of the States*, *id.* at 124-208.

matter is made all the more likely by the Supreme Court's doctrine on «preemption» of state law by federal law. There is a presumption *against* federal preemption of state law. Thus, state law will be displaced only if there is a direct conflict between state and federal law or Congress has clearly expressed an intent to «occupy» an entire «field» of law.⁷⁶

There are some areas of law that remain overwhelmingly state law as a result of Congress's restraint. For example, Congress probably has the power to pass a national divorce law, a law regulating tort liability for defective products or a commercial code for the entire country, but it has shown little interest in doing so. Indeed, in general one could say that the law that governs most ordinary transactions among private citizens or companies is state law. Basic contract, tort, property, family and commercial law are virtually all state law. Professions, from law and medicine to barbers and morticians, are licensed and controlled by state law. Corporations and other business entities are established and regulated primarily in accordance with state law. Public utilities supplying gas or electric power to homes and businesses are generally state-regulated private monopolies. Most ordinary crimes, such as murder, robbery, larceny, rape, and assault, are state law. Such matters of law should be compared with the EU and the RF: with the former, the EU in pursuit of the internal market has passed laws, *e.g.* on liability for defective products, and with the Union's ever-broadening competences, few areas of national law will remain unaffected; in the latter, *e.g.* civil and commercial law, *e.g.* belongs to the sole remit of the Federation.

What emerges from this present outline discussion is the distinct lack of any organic link between the Congress and the state legislatures. This was not always the case though. Originally senators were to be chosen by state legislatures rather than by popular election⁷⁷. Thus, the Senate would provide a brake on the excesses of popular government. «The use of the

⁷⁶ See *Pacific Gas & Elec. Co. v. State Energy Resources Conservation and Development Com'n*, 461 U.S. 190, 203-204 (1983) (California law prohibiting construction of nuclear power plants until nuclear fuels could be disposed of was valid even though it had the effect of preventing the building of federally-approved nuclear power plants); *Silkwood v. Kerr-Magee Corp.*, 464 U.S. 238 (1984) (recovery of compensatory and punitive damages against federally-regulated nuclear materials processor for leak of nuclear materials not preempted).

⁷⁷ R.H. Davidson, «Congress as a Representative Institution» in U. Thaysen, R.H. Davidson & R.G. Livingston (eds.) *The U.S. Congress and the German Bundstag*, chap. 2, Westview Press, Boulder/San Francisco/ Oxford (1990) at 47-48.

Senate», explained James Madison, «is to consist in its proceeding with more coolness, with more system, and with more wisdom, than the popular branch».

Eventually, the Founders' intentions for the Senate were overturned by history. State legislatures often «instructed» 19th-century senators how to vote on key issues. Sometimes, legislative elections turned into statewide referendums focusing on the senatorial candidates. Finally, the Seventeenth Amendment, ratified in 1913, provided that senators would be elected directly. A byproduct of the Progressive movement, it was designed to broaden citizen participation and thwart the power of shadowy special interests.

6) CONCLUDING REMARKS

Overall, it is self evident that the system of checks and balances provided by the US Constitution and interpreted by the Supreme Court for some 200 years, has all the hallmarks of a finely-tuned mechanism.

Congress possesses powers over the President whose appropriations of money they control, whose veto they can override and whom they can impeach and remove after investigating his conduct. They also retain powers over the Supreme Court whose size they fix, whose appropriations they control; they impeach and remove judges, confirm their nominations and create inferior federal courts and regulate the jurisdiction of the federal courts, as defined by Article III. The Senate confirm the appointment by the President of judges and cabinet members. The President however can veto bills in Congress and has the right to appoint judges of the federal courts.

Yet, despite the fears of the Framers of the Constitution in respect of creating a legislative tyranny, developments during this century (particularly since the Second World War) have tended to favour the strengthening of the executive at the expense of the legislature, notably in those areas which lend themselves readily to the need for quick, assertive action (*e.g.* foreign policy) rather than to deliberations.

Finally, while the state legislatures play an important role within their own jurisdiction *vis-à-vis* other state actors similar to that played by the Congress at the federal level, nevertheless they have no direct input into national law-making. In addition, the supremacy of federal law and the ever-expanding remit of Congressional legislation and funding, together with

the decisions of the Supreme Court in delineating the federal/state boundaries, has greatly reduced the fields of action left to the states and thus to their legislatures.

It has been observed⁷⁸ that the US Constitution is very brief. The Framers' determination to limit government, both in range and procedure, explains the design of its first three articles, each devoted to a separate branch of federal power, and all interlocking with a system of checks and balances designed to ensure that neither legislature nor executive acquires undue might. The brevity of the American text is largely offset by its age, by the accretions of customary procedures in the legislative and executive branches, and of course by the many achievements and great responsibility of the judicial branch of government. Indeed it would be correct to indicate now that the Supreme Court, through its case law, has turned the Constitution into a living basic law, delimiting the respective powers of Congress and President, and federal and state authorities, as well as protecting the rights of the citizens. Consequently, despite our focus on the role of parliaments in this study, it is the interpretation afforded by the Supreme Court of the Constitution and its power of judicial review which has been pivotal in ensuring the balancing of interests between the federal executive and legislative branches.

RUSSIAN FEDERATION

1) HISTORICAL OUTLINE

While the circumstances surrounding the drafting of the US Constitution(s) and the various EC treaties are comparatively well known, those concerning the 1993 Constitution of the Russian Federation are currently less widely disseminated. It is therefore intended to provide some detail on the development which led to the drawing up and enactment of the Constitution.

As part of the former USSR, Russia enjoyed sovereignty (with the right to secede from the Union) to the same extent as the other federate republics under the 1978 USSR Constitution according to their respective constitutions, and was itself a federation, the RSFSR.⁷⁹

⁷⁸ Rudden (1995) at 15.

⁷⁹ Rudden *et al*, *Comparing Constitutions*, OUP, Oxford (1995) at 20.

At that time, the RSFSR itself was made up of autonomous republics in the form of states, autonomous regions, autonomous national districts, territories and regions. In reality, however, the RSFSR differed little from a unitary state, despite having the external legal appearance of a federation. The same also applied to the USSR as a whole.⁸⁰

Central to the new constitutional order proposed by the General Secretary of the USSR Communist Party, Mikhail Gorbachev, in the late 1980s, was the Congress of People's Deputies, comprising 2,250 members. This was to be elected by secret ballot, providing for the first time a choice of candidates for the Soviet voter. The Supreme Soviets in the various republics, hitherto largely rubber stamps of the central administration, were to receive enlarged powers. The vast Congress of People's Deputies –sitting only briefly each year– was in turn to select a smaller central Supreme Soviet to function as a parliament for eight months of the year and to elect a head of state with wide-ranging authorities. Elections for Supreme Soviets in republics throughout the USSR took place on 26 March 1989.

The adoption in 1990 by the first Congress of People's Deputies of the RSFSR of the Declaration of State Sovereignty of the RSFSR was the starting point in the process which was to lead to a more genuine federalisation in Russia.⁸¹ Concomitant with this tendency, the era of *perestroika* saw the Soviet Union emerge as a country with a relatively strong president. By virtue of constitutional amendments and new legislation, the first USSR President, Gorbachev, was granted quite wide powers to issue decrees.⁸²

The Russian Federation also chose to establish the office of president. This institution was based on the new provisions of the 1978 RSFSR Con-

⁸⁰ N. Vitruk, «The Russian Federation and the Commonwealth of Independent States (CIS): Legal Nature, Current Situation and Development Prospects» in European Commission for Democracy through Law, *The modern concept of confederation*, Collection Science and technique of democracy, No. 11, Council of Europe, Strasbourg (1994), at 91.

⁸¹ Gazette (*Vedomosti*) of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and of the Supreme Soviet of the RSFSR, 1990, No. 2, art. 22.

⁸² A. Korkeakivi, «A Modern Day Czar? Presidential Power and Human Rights in the Russian Federation» (1995) 2 *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe* 76 at 77.

stitution and on the 1991 Law on the President.⁸³ Later, in 1991, Boris Yeltsin was elected the first ever Russian President in a direct, popular election. While the powers attached to the office of Russian President were quite restricted, Yeltsin tended to disregard them when he deemed it necessary and he became temporarily, «the principle legislator of the country»⁸⁴.

The combination of reforms was seen by many conservatives in power in the Communist Party as a threat to them and to the very existence of the USSR. In response they launched an abortive coup in August 1991: their ultimate failure only accelerated the dissolution of the USSR. The end of the USSR was announced in the Minsk Agreement of 8 December 1991 by the Presidents of Russia, Ukraine and Belarus; four days later the Russian Supreme Soviet ratified the Agreement and denounced the 1922 Union Treaty. On 25 December 1991 Gorbachev resigned as USSR President and on the following day the Union parliament wound up the state.⁸⁵

Thereafter the focus of constitutional change shifted to the constituent republics of the former Soviet Union, in our case the Russian Federation. It has been observed⁸⁶ that constitutional reforms in Russia since August 1991 may be divided into three stages:

- (i) the continual amendment of existing constitutional legislation and the simultaneous preparation of a new draft constitution;
- (ii) the intensification of antagonisms between parliament and the president concerning the future constitution, particularly the balance of power between the legislative and executive branches;
- (iii) the adoption of the new Constitution through a referendum on 12

⁸³ Korkeakivi (1995) at 77-78. *Zakon o Prezidente RSFSR* [Law on the President of the RSFSR], *Vedomosti RSFSR*, No. 17, item 512, adopted 24 April 1991.

⁸⁴ For instance, while the Constitution stated, *Zakon o Prezidente RSFSR*, art. 8., that the president had the right to issue edicts only «on the basis and in pursuance of the Constitution and the laws,» Yeltsin occasionally issued edicts without any mandate in either: see Ger P. van den Berg, «Human Rights in the Legislation and the Draft Constitution of the Russian Federation» (1992) 18 *Review of Central and East European Law* 197 at 220-221.

⁸⁵ Rudden (1995) at 12.

⁸⁶ L.A. Okunkov, «The Stages of Constitutional Reform in Russia» in J.W. Hahn, *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions*, M.E. Sharpe, New York/London (1996) 265 at 265.

December 1993 followed by the development of a state and legal system reflecting the new political realities.

Constitutional reform in the initial stage was marked by amendments to the 1978 RSFSR Constitution, according to which the Supreme Soviet of the RSFSR constituted the highest body of state power. Pursuant to changes in 1991-1992, the Congress of People's Deputies became the highest body of state power while the Supreme Soviet became the permanently existing institution for legislation, administrative law and oversight.⁸⁷ Although these and other amendments created a new Russian legislative system, they failed to incorporate certain essential matters, e.g. a Bill of Rights and various laws on the presidency and the government.⁸⁷

Moreover tensions were apparent between the legislature and executive exemplified by the new articles on the superiority of the Congress of People's Deputies *vis-à-vis* the status of the President and the government. These tensions were exacerbated even further by the ever-deepening economic crisis of a Russian economy in transition.

Despite the problems, throughout the initial period, parliament, political parties, the president's team and academics brought forth dozens of drafts for a basic law of Russia. The thousands of amendments proposed by deputies of the Supreme Soviet were filtered through its Constitutional Committee nominally chaired by President Yeltsin.⁸⁸ Meanwhile the Congress was constantly introducing and immediately adopting constitutional amendments (which actually required a two-thirds majority). At the same time, the President issued a stream of presidential decrees on a broad variety of subjects.⁸⁹

Nevertheless, following broad discussion and the co-operation between the Supreme Soviet and the President, a new draft constitution supported by them was completed in April 1992. It included, *inter alia*, the assertion of state sovereignty based on the will of the people; the priority of human rights guarantees and protection; and the creation of a system of separation of powers.

⁸⁷ Y.A. Tikhomirov, «Problems of Executive-Legislative Relations in the Russian Federation» in J.W. Hahn (1996) 272 at 272.

⁸⁸ Okunkov (1996) at 266.

⁸⁹ Rudden (1995) at 12.

At about that time, when it appeared that a new legislative basis for peaceful constitutional change had been secured, the President's team proposed the idea of putting the constitution to the people in a referendum. Such a proposal marked the start of the second stage, characterized as it was by heated debate and political confrontation between the President on the one hand, and the Supreme Soviet/Congress (clearly supported by a partisan Constitutional Court) on the other. As has been noted,⁹⁰ «the further course of events showed that parliament was actually trying to impede the preparation of a new constitution».

The stand off between Parliament and President came to a head in 1993. The referendum of 25 April gave a vote of confidence in the president and his programmes and boosted his attempts in May-June 1993 to speed up the adoption of a new constitution. His own team's draft saw to strengthening of the president's prerogatives at the expense of the legislative institutions.

Despite Yeltsin's efforts, nearly all of his legislative work of the summer was reversed or watered down by Parliament in July, leaving the President's Office and the government not only frustrated but also turning against themselves.⁹¹ The political weather was decidedly turbulent: a further downward spiral in the economy, problems with privatization and the passing of a budget; the increasing independence of federal ministries and the regional and republican governments in all parts of Russia, accompanied as it was by their disregard of orders from the centre; the sacking of his Vice-President Rutskoi; and the marked opposition of the Constitutional Court. Against this background, President Yeltsin resolved to retake the initiative.

On 21 September, he signed Law Decree 1400/1993 on a «Step-by-Step Constitutional Reform of the Russian Federation»⁹² which suspended and terminated all functions –legislative, administrative and supervisory– of the Congress and the Supreme Soviet. A new constitution would be

⁹⁰ Okunkov (1996) at 266.

⁹¹ D. Semler, «The End of the First Russian Republic» (1993/94) Vol. 2, No. 4/Vol. 3, No. 1 (Double Issue), *East European Constitutional Review* 107 at 107.

⁹² He based his action on the ground that «the security of Russia is a higher value than formal conformity to contradictory norms created by the legislative branch of government».

forthcoming and elections to the Federal Assembly, a bicameral legislature, would be held on 11 and 12 December, followed shortly thereafter by presidential elections.⁹³ As Yeltsin later stated:⁹⁴

«The October events are certainly related to *Ukaz* 1400. This *ukaz* formally contradicted the existing constitution and aggravated the conflict with the Supreme Soviet. At the same time, it was the actions of the Supreme Soviet that led to the bloody events in Moscow. ... Russia ha[d] a bizarre constitution that was never really adopted. We cannot seriously consider the process of patching up, renaming and amending the constitution to be the same as adopting it. How can we speak about the constitution of a state if its articles are adopted by a body that has only a temporary procedure and when even this procedure is systematically violated? How can we demand that the constitution be respected when the process of creating it has been fraught with infringements of the law?»

In response to its purported dissolution, Parliament held an emergency session, voted to strip Yeltsin of his powers and swore in Ruskoi as President. Ruskoi's first act was to declare null and void all 12 September decrees of Yeltsin; he then swore in a government drawn from Parliament. The Constitutional Court, having stated that Yeltsin's violation of the Constitution amounted to grounds for impeachment, supported Parliament.⁹⁵ Despite all its rhetoric, however, it was clear that Parliament lacked any real support, popular or otherwise.⁹⁶

It is not intended to go into detail over the resolution of the stand off between the executive and the legislature,⁹⁷ except to note that following disturbances in Moscow on 3 October, Yeltsin ordered the surrounding and subsequent bombardment of the Russian Parliament Building («the White House»), which surrendered to the army the next day.

Following swift consolidation of his position, Yeltsin on 15 October issued the measures necessary to adopt a new constitution which would be put to a referendum on 12 December at the same time as the general elec-

⁹³ Semler (1993/94) at 109.

⁹⁴ *Isvestia*, 15 November 1963. [Semler at 110.]

⁹⁵ It was consequently suspended by Yeltsin on 7 October.

⁹⁶ Semler (1993/94) at 112.

⁹⁷ See generally Semler (1993/94) at 111-113.

tion. Yeltsin approved of his constitutional committee's draft basic law on 8 November.

The third (and current) stage was commenced by the adoption of the new Russian Constitution: of the 54.8% of the electorate which voted, 58.4% were in favour of it. In structure and content,⁹⁸ it would seem, *prima facie*, to be similar to those of developed, democratic states with a presidential form of government. In fact, the system established by Yeltsin's constitution can most succinctly be described as «superpresidentialism»⁹⁹ where law-making and law-executing powers are fused since the president can legislate by decree (*ukaz*). Moreover, it is clear that the drafts resolved to punish the new Parliament (elected under presumably democratic conditions in the new Russia) for the sins of the old Parliament (a holdover from an entirely different country).¹⁰⁰ The Parliament was therefore accorded comparatively few real powers by the victor: thus, the reverse side of superpresidentialism is «fig-leaf parliamentarianism»¹⁰¹.

The Constitution consists of nine Chapters: Chapter 1 establishes the foundations of the constitutional system and Chapter 2 lays down basic rights and freedoms: taken together, these chapters mark the most fundamental differences with the 1978 RSFSR Constitution. Chapter 3 deals with the federative structure; the organization of state power is set out in Chapters 4-7 while Chapter 8 addresses local self-government. Lastly Chapter 9 is devoted to constitutional amendments and transitional provisions. The remainder of this section will make reference to these Chapters in more detail.

2) COMPOSITION OF THE FEDERAL PARLIAMENT

The parliament as a whole is called the Federal Assembly and consists of two chambers: the State Duma and the Federation Council (*c.f.* the composition of the US Congress – House and Senate).¹⁰²

⁹⁸ Okunkov (1996) at 267.

⁹⁹ S. Holmes, «Superpresidentialism and its Problems» (1993/94) Volume 2, No. 4/Vol. 3, No. 1 *East European Constitutional Review* 123 at 123.

¹⁰⁰ Holmes (1993/94) at 124.

¹⁰¹ Holmes (1993/94) at 124.

¹⁰² RF Constitution, Arts. 94 and 95(1).

a) State Duma

The Duma, the Lower House, consists of 450 members,¹⁰³ 225 elected according to single-member districts and the remaining 225 chosen on the basis of proportional representation according to party lists. These are full-time positions as deputies cannot hold any other governmental position.¹⁰⁴ The 225 single-member district seats are based on a «first-past-the-post» electoral system although there needs to be a 25% voter turn-out for the election to be valid. The party lists need a 5% voter threshold for representation. Although the new Constitution called for four-year terms for Duma deputies, the deputies elected in the first election were required to serve only two years.¹⁰⁵

b) Federation Council

The Council, the Upper House, consists of 178 members – one member from the executive branch and one member from the legislative branch from each of Russia's 89 autonomous units.¹⁰⁶ Different from the Duma, these members can hold multiple government positions. But like the Duma, members of the Council were subject to a two-year term initially.¹⁰⁷ Although the Constitution did not specify the length of subsequent terms, this was later determined by federal law as four years. Neither did the Constitution specify that seats in the Council were to be elected nor the method of election. Rather the Constitution stated, under Art. 96(2), that the procedures for *forming* the Council were to be established by federal laws. The Law on the Formation of the Federal Council also resolved this problem by stipulating that the heads of the executive and legislative branches of Russia's 89 autonomous units would automatically become members of the Upper House.¹⁰⁸

While this Law permitted the formation of the Council to coincide

¹⁰³ RF Constitution, Art. 95(3).

¹⁰⁴ RF Constitution, Art. 97(2) and (3).

¹⁰⁵ RF Constitution, Arts. 96 and Section 2(7).

¹⁰⁶ RF Constitution, Art. 95(2).

¹⁰⁷ RF Constitution, Section 2(7).

¹⁰⁸ See «Russia Update» (1996) Vol. 5, Nos. 2-3 *East European Constitutional Review*.

with the election of the State Duma in late 1995, it is now subject to challenge before the Russian Constitutional Court by a Duma deputy.¹⁰⁹ It is argued that the current law, which aims to give regional elites a stake in Moscow political life, violates the principle of separation of powers by having governors take part in passing legislation and allowing regional politicians to «interfere» in passing federal laws.

Both the State Duma and the Federation Council are standing legislatures,¹¹⁰ thereby ending the «two-tier» system inherited from the Gorbachev era in which a large, non-standing, and unprofessional body (Congress of People's Deputies) elected a standing legislative organ (Supreme Soviet).

3) LEGISLATION

Under the Constitution, virtually all organs of state have the right of legislative initiative, including the President, members of both chambers, the government and legislative (representative) organs of units of the Federation as well as, within their jurisdiction, the Constitutional Court and the Supreme Court.¹¹¹

Bills are introduced into the State Duma¹¹² although those on the introduction or abolition of taxes, the exemption therefrom, the alteration of the state's financial obligations and other draft laws envisaging expenditure funded from the state budget, must be introduced on a conclusion formulated by the Russian government.¹¹³

Federal laws are adopted by the Duma¹¹⁴ by a majority of the votes of the total number of deputies, unless otherwise provided by the Constitution.¹¹⁵ This means absence or abstention counts against the proposal and follows the unbroken tradition of the Soviet Union.¹¹⁶

¹⁰⁹ See «Russia Update» (1997) Vol. 6, No. 1 *East European Constitutional Review* at 25.

¹¹⁰ RF Constitution, Art. 99.

¹¹¹ RF Constitution, Art. 104(1).

¹¹² RF Constitution, Art. 104(2).

¹¹³ RF Constitution, Art. 104(3).

¹¹⁴ RF Constitution, Art. 105(1).

¹¹⁵ RF Constitution, Art. 105(2).

¹¹⁶ Rudden (1995) at 27.

Where the Duma adopts the federal law, it must pass it to the Federation Council for examination within five days of its adoption.¹¹⁷ The Council is deemed to have given its approval to the law if either more than half its members vote in favour (again absence or abstention counts as a «no» vote) or it fails to examine the law within 14 days.¹¹⁸ In the event of rejection, both chambers may form a conciliation commission to overcome differences which have arisen, after which the federal law in question shall be subject to a second examination by the Duma.¹¹⁹

In the event of disagreement with a Council decision by the Duma, the latter may still pass the law provided at least two-thirds of all Duma deputies vote for it in a second vote.¹²⁰

Following adoption of a federal law, it must be submitted within five days to the President for signature and promulgation;¹²¹ the President is expected to act within 14 days.¹²² However if, within the 14-day period, the President rejects the federal law, both chambers are to re-examine it in accordance with the procedure laid down in the Constitution.¹²³ If, after a second examination, at least two-thirds of the total number of representatives from both Houses, vote in favour then the President must sign it within seven days and promulgate it.¹²⁴

The legislature also has the right to adopt the federal budget each year after presentation by the government¹²⁵ and the right to adopt «federal constitutional laws» where required by the Constitution – these laws are adopted through a three-quarters majority vote in the Federal Council and a two-thirds vote in the State Duma.¹²⁶ These amendments also require approval by two-thirds of the legislatures of the federation and are limited to Chapters 3-8 of the Constitution.¹²⁷ Amendments to the other Chapters require the convening of a constitutional assembly.¹²⁸

¹¹⁷ RF Constitution, Art. 105(3).

¹¹⁸ RF Constitution, Art. 105(4), first sentence.

¹¹⁹ RF Constitution, Art. 105(4), second sentence.

¹²⁰ RF Constitution, Art. 105(5).

¹²¹ RF Constitution, Art. 107(1).

¹²² RF Constitution, Art. 107(2).

¹²³ RF Constitution, Art. 107(3), first sentence.

¹²⁴ RF Constitution, Art. 107(3), second sentence.

¹²⁵ RF Constitution, Arts. 114(1)(a), 104(3) and 106(a).

¹²⁶ RF Constitution, Art. 108(2).

¹²⁷ RF Constitution, Art. 136.

¹²⁸ RF Constitution, Art. 135.

Within their own limited jurisdictions, both the Federation Council and the State Duma can adopt decrees by a majority of votes of the total number of members of the respective chambers.¹²⁹

However, these legislative powers belonging to the Federal Assembly cannot be seen in isolation. As previously noted, the President has the right to issue decrees: *ukazi* (edicts) and *rasparyazheniya* (directives) that are «mandatory throughout the territory of the Russian Federation» provided they do not violate the Constitution or federal laws.¹³⁰ Likewise the government, which is under great influence of the President, can issue *postanovleniya* (decrees) as well as *rasparyazheniya*.¹³¹ Although this is not quite a right to rule by decree, it has been observed¹³² that it is close to it. Thus, merely by filling in the legislative gaps left by the Federal Assembly, the President and the government can issue rulings without legislative approval.

4) SUPERVISION

The Constitution places some checks on the power of the President in the hands of the legislature: it gives the Federal Assembly the right to impeach the President.¹³³ However the impeachment procedure is extremely burdensome, requiring an accusation by the State Duma that the President has committed high treason or another «grave crime».¹³⁴ (As a general rule, the President enjoys immunity.¹³⁵) The accusation must then be confirmed by the Supreme Court and the final decision to remove the President rests with the Federation Council.¹³⁶ An important provision supporting the in-

¹²⁹ RF Constitution, Arts. 102(2) and (3) and 103(2) and (3).

¹³⁰ RF Constitution, Art. 90.

¹³¹ RF Constitution, Art. 115(1) and (2). According to Art. 115(3), in the event of conflict with the Constitution, with federal laws, or with edicts of the President, decrees and directives of the federal government may be abrogated by the President.

¹³² E.W. Walker, «Politics and Blame and Presidential Powers in Russia's New Constitution» (1993/94) Vol. 2, No. 4/Vol. 3, No. 1 *East European Constitutional Review*, 116 at 117.

¹³³ RF Constitution, Art. 93.

¹³⁴ The current Criminal Code lists «grave crimes» in art. 7.

¹³⁵ RF Constitution, Art. 91.

¹³⁶ RF Constitution, Art. 93(1). In addition the Constitutional Court must give a ruling that the established procedure for laying the charge has been observed.

dependence of the legislature during an impeachment process in Art. 109(4), according to which the President cannot exercise his power to dissolve the State Duma when accusations have been brought by that body.

In comparison to the former Constitution, under which the President could be impeached in the event of a violation of the Constitution or laws of the Russian Federation,¹³⁷ the scope of an impeachment procedure is now quite narrow. It has been observed¹³⁸ that it can be resorted to only in exceptional cases and may not be a regular response to a presidential act that surpasses constitutional boundaries.

In short, the Parliament has only very limited recourse when faced with a presidential measure that conflicts, *e.g.*, with the human rights provisions of the Constitution or with federal laws. This is particularly clear when one compares the current rules to the provisions of the former Constitution, according to which the Congress of People's Deputies had the right to repeal presidential decrees and directives.¹³⁹ This power now rests firmly with the judiciary, and the role of the legislature is limited to initiating procedures, particularly before the Constitutional Court, and even this is now harder than it used to be: under the previous Law on the Constitutional Court, any member of the legislature could initiate cases before the court. Now it takes one-fifth of the members of either chamber of the Federal Assembly to challenge a presidential measure.¹⁴⁰

The State Duma may express no confidence in the Russian government.¹⁴¹ A motion of no confidence is to be adopted by a majority of all deputies; on adoption, the President may dismiss the government or disagree with the motion. If, for a second time in three months, the State Duma passes a motion of no confidence, then the President must either dismiss the government or dissolve the Duma. Dissolution is, however, not possible for one year following the election of the Duma.¹⁴² It would appear¹⁴³ that the Duma has no more power to bring down the government than the US Con-

¹³⁷ 1978 RF Constitution, Art. 121(10).

¹³⁸ Korkeakivi (1995) at 95.

¹³⁹ 1978 RF Constitution, Art. 104(3).

¹⁴⁰ RF Constitution, Art. 125.

¹⁴¹ RF Constitution, Art. 117(3).

¹⁴² RF Constitution, Art. 109(3).

¹⁴³ Walker (1993/94) at 118.

gress has to force the President to change the cabinet: this leads one to wonder why there is a device to issue a vote of no confidence at all.

Parliament also plays a role in approving various presidential nominations. The head of government is called «the chairman of the government» and not «prime minister»¹⁴⁴ and is nominated by the President for approval by the Duma.¹⁴⁵ If the Duma rejects the President's nominee three times, he then appoints a chairman, dissolves the Duma, and calls new elections.¹⁴⁶ The President also has the right to nominate the Chairman of the Central Bank for approval by the Duma¹⁴⁷ as well as, *inter alia*, the Procurator General and the members of the Constitutional Court and of the Supreme Court, subject to the approval of the Federation Council.¹⁴⁸ As for the remainder of government ministers, they are selected by the President without any parliamentary approval.¹⁴⁹

Certain appointments fall within the jurisdiction of the Federal Assembly, *e.g.* the State Duma appoints and removes from office the chair of the Comptroller's Office and half of its staff of auditors and the Commissioner for Human Rights.¹⁵⁰ Lastly where the President seeks removal of the Central Bank Chairman or the Procurator General, then the chamber which approved him must also give its assent to his dismissal.¹⁵¹

5) RELATIONS WITH ASSEMBLIES OF THE CONSTITUENT REGIONS

As has been noted,¹⁵² of the many problems facing Russia, «the most intractable is surely the fact that it resembles the Roman Empire in the number and complexity of its ethnic components and in their cultural, linguistic, and social diversity».

¹⁴⁴ RF Constitution, Art. 111(1).

¹⁴⁵ RF Constitution, Art. 111(1) and (3).

¹⁴⁶ RF Constitution, Art. 111(4).

¹⁴⁷ RF Constitution, Art. 83(d).

¹⁴⁸ RF Constitution, Art. 83(f).

¹⁴⁹ RF Constitution, Art. 83(l).

¹⁵⁰ RF Constitution, Art. 103(1)(d) and (e).

¹⁵¹ RF Constitution, Art. 103(1)(c) (the State Duma) and Art. 102(1)(h) (the Federation Council), respectively.

¹⁵² Rudden (1995) at 19.

The problems involved in establishing a genuine federation in Russia were the subject of heated discussion at the constitutional conference convened by President Yeltsin for the purpose of drafting the final version of the 1993 Constitution. In Chapter 1 on «The Basics of the Constitutional System», Art. 5(1) states: «The Russian Federation consists of republics, areas, provinces, cities of federal significance, an autonomous province and autonomous districts which are equal components of the Russian Federation».

Under the Constitution, the component units have retained the relative status which they previously enjoyed as part of the RSFSR. Article 65 lists the different component units: 21 republics possessing their own constitution and legislature; six areas or regions, having a lower status thereto; then the many provinces; the two cities of federal significance, Moscow and St. Petersburg; the Jewish Autonomous Province; and lastly the autonomous districts (a status given to nationalities living within a larger, often non-Russian, group).

According to Art. 11(3), the delimitation of areas of jurisdiction and competence between organs of state power of the Russian Federation (*e.g.* the Federal Assembly) and organs of state power of the component units (*e.g.* local legislatures) are effected by the Constitution and other treaties on the delimitation of such areas. The Constitution later¹⁵³ lists a large number of matters within the exclusive federal jurisdiction and within the joint jurisdiction of the Federation and its components: what remains belongs to the competence of the latter. However, where there is exclusive or joint competence, federal law is supreme.¹⁵⁴ In reality, the subfederal governments retain hardly any residual functions in their clear and exclusive purview.¹⁵⁵

¹⁵³ RF Constitution, Arts. 71 (exclusive federal competence) and 72 (joint competence). These delineations are, however, not clear cut and several crucial overlaps and ambiguities exist: see, *e.g.* the power to tax (Arts. 71(h), 72(i) and 73(3)); the protection of human rights (Arts. 71(c) and 72(d)); the provisions dealing with local government (Arts. 130-133); and border issues (Arts. 67(3) and 102(1)(a)): Rudden (1995) at 20.

¹⁵⁴ RF Constitution, Art. 77.

¹⁵⁵ S.L. Solnick, «Federal Bargaining in Russia» (1995) Vol. 4, No. 4 *East European Constitutional Review* 52 at 52.

Despite these obvious indications of a federal system, the Russian Federation has not copied the conventional models of federations. On the whole, it is more centralised than decentralised. For instance, within exclusive federal or joint competence, the federal executive authorities and those of the component units form a single system of executive authority in the Russian Federation;¹⁵⁶ the decisive role in respect of judicial powers lies with the federal authorities;¹⁵⁷ and the powers of the Constitutional Court are extensive and it may examine for compatibility with the Russian Constitution, the constitutions of the republics as well as statutes and other legal instruments of the component units coming within the field of exclusive federal and joint competence.¹⁵⁸ Treaties between the Russian Federation and its component units, and the units *inter se*, are also subject to the Court's review.

These treaties, envisaged by Art. 11(3), to delimit powers and responsibilities between the Federation and the authorities of component units, have so far been concluded almost exclusively with the autonomous republics.¹⁵⁹ The first, signed with Tatarstan,¹⁶⁰ provides that the treaty itself and not the Russian Constitution takes precedence in relations between the Federation and the republic. Such wording, it is contended,¹⁶¹ flies in the face of the constitutional provisions concerning the jurisdiction of the authorities of the Federation and those of its component units.¹⁶²

Other republics have signed similar treaties and it would appear¹⁶³ that an «asymmetrical federation» is developing in Russia not in conformity with the Constitution but on the basis of contracts between the central federal executive (*i.e.* the President) and the governments of the republics. «Asymmetry» is maintained by the preferential treatment given to the republics over other autonomous units, partly reinforced by the Constitution and partly by the existence and maintenance of a *de facto* coalition between the ethnic republics (less Chechnya) which has worked to preserve its priv-

¹⁵⁶ RF Constitution, Art. 77(2).

¹⁵⁷ RF Constitution, Art. 128.

¹⁵⁸ RF Constitution, Art. 125.

¹⁵⁹ Solnick (1995) at 54-55.

¹⁶⁰ Signed on 15 February 1994: *Rossijskaya Gazeta*, 17 February 1994.

¹⁶¹ Vitruk (1994) at 98.

¹⁶² RF Constitution, Arts. 71-73 and 78(2) and (3).

¹⁶³ Vitruk (1994) at 98.

ileges.¹⁶⁴ In comparison, the Russian *oblasts* and *krais* have been unable to join together in order to strip the republics of their own special status or to bargain effectively for comparable privileges for themselves.

What is apparent from this brief analysis is the fact that parliamentary participation in these institutional developments, towards some type of federal structure, has been limited.

The main direct link between the 89 autonomous units and the centre, in parliamentary terms, is the Federation Council. This chamber, as previously noted, has as its membership a representative (the head) of the executive and of the legislative branches of power in each unit. In many ways, the chairs of the 89 local (republican, *oblast*, *krai* etc.) legislatures possess a «dual mandate»: election to the local assembly as a representative and, following whatever internal process, selection as chair thereof automatically confers membership of the Federation Council.

The results so far of this interinstitutional link are not surprising: the Federation Council presently functions as the primary lobbyist for regional and local interests.¹⁶⁵ Due mainly to the demands of «dual mandate», legislative (as well as executive) chairs often view matters from a narrow local perspective, as they try to achieve their regional goals and, at the same time, improve their standing in the eyes of their local constituencies. Such a parochial approach naturally does not go much towards solving Russia-wide problems. Yet this conflict of interest will persist while the Constitution permits such officials to hold both local and national offices. In practice this means that members of the Federation Council need not view their membership in the Council as their main job – in order to be effective, the Federation Council must have members who are first and foremost Council members and work on a contract basis. Similar criticisms/observations were raised in respect of MEPs at the time when «dual mandate» was the norm not the exception. The advent of direct elections to the EP in 1979 and the creation of full-time, committed MEPs having no domestic legislative activities certainly heralded a change in the EP and a demand for a greater role in the law-making process.

¹⁶⁴ Solnick (1995) at 57.

¹⁶⁵ A. Alyushin, «Russia: The constitutional sources of legislative disarray» (1995) Vol. 4, No. 2 *East European Constitutional Review* 61 at 62.

However, it has been questioned¹⁶⁶ in the Russian context as to whether full-time, Council-committed members would lead the regional elite to lose any residual interest it might still have in the Federal Assembly. Thus there appears to be a long road to travel, much as happened in the USA, before members in the Upper House come to accept their position as a viable and worthwhile career option.

Further the imbalance at federal level between a strong executive and a comparatively weak parliament is introduced at local level by Art. 77(2):

«Within the limits of the Russian Federation's jurisdiction and the powers of the Russian Federation over the objects of joint jurisdiction of the Russian Federation and the components of the Russian Federation, the federal organs of executive power and the organs of executive power of the components of the Russian Federation shall form a unified system of executive power in the Russian Federation».

While unable to examine further the relative powers of the legislative assemblies of the component units, their weakness in the face of their respective executives provides a greater understanding of why the federal and local governments have negotiated and executed the relevant (republican) treaties; the local assembly, dominated by the executive and undoubtedly keen to stress their support for regional autonomy, merely rubber-stamp the bilateral agreement.

Nevertheless, within their own spheres, the component units are prepared to assert their autonomy in respect of the legislature. On 26 December 1996, the Federation Council approved the federal constitutional law on the Law of the Judicial System of the Russian Federation which, *inter alia*, gave the President the right to appoint all federal judges. It was opposed by Council members from Tatarstan, Bashkortostan and Karelia, who had argued that it would reduce the role of local legislative organs in appointing judges, and thus infringe the sovereignty of their republics. The Tatar President went so far as to say that Russia's republics would never vote in favour of a judicial system which would make them so slavishly dependent on Moscow: a petition to the Constitutional Court is therefore expected.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Alyushin (1995) at 63.

¹⁶⁷ «Russia Update» (1997) Vol. 6, No. 1 *East European Constitutional Review* at 26.

Such concerns about constitutional niceties, however, do not belie the fact that the executive role in this and other fields is as extensive at local level as at federal level. The example thus serves to underline the republics' determination to resist the centralising tendencies of the federal government under the Constitution and assert their autonomy guaranteed by their bilateral treaties.

CONCLUSION

The procedure for making law in the Federal Assembly clearly indicates that the Duma is meant to play a more active legislative role. The Federation Council seems to be designed primarily to slow down the legislative process, not to have an equal say with the Duma. But parliamentary experience has revealed in practice the inadequacy of many of the rules governing the institution. The practical result of these ill-designed rules is twofold. On the one hand, parliamentarians sometimes abide by them, in which case the result is undesirable because of the perverse incentives created by the rules. On the other hand, parliamentarians sometimes ignore the rules and settle on informal practices. This evasive tactic does not say much for having the rules in the first place.

Parliament has at times reached beyond its jurisdiction and attempted to deal with problems not assigned to it by the Constitution. For example, in the spring of 1994, issues such as the situation in the agricultural sector and the so-called crisis of non-payments, though clearly within the jurisdiction of the executive, were introduced onto the agenda of the Federation Council due to its assumption of the role of principal lobbyist for regional or local interests.

While this arrangement continues to exist, this conflict of interest will persist. When the local officials come to the centre, they will not come with national, federal problems in mind, not with the aim of pushing narrow local agendas.

The importance of the necessity for constant work for the Federation Council is apparent from another defect in the constitutional rules, namely the 14-day provision for reviewing legislation passed by the Duma. Given the reality of working on a «non-constant» basis, the Federation Council has experienced inordinate difficulties in meeting this deadline. Whereas

the Duma holds a plenary session twice weekly, except for two annual vacations, the Federation Council meets only between long interruptions which may exceed 14 days. Thus, if the Duma passes a law during a Federation Council recess, the Federation Council may not even convene before 14 days have elapsed.

Parliament has attempted to solve these problems by contravening extraordinary meetings when very important laws are being considered. The problem with this approach is that it is too expensive, unpredictable, and unwieldy. Not the least problem is lack of agreement over what constitutes «important» legislation. A second way in which the bodies have tried to overcome this difficulty is for the Federation Council to reject automatically any law it cannot consider within the allotted time. This rejection is then followed by mediating sessions in an Art. 105(4) conciliation commission. Ironically, the work of the Conciliation Commission itself has no time restrictions. Neither solution, however, is practical or desirable. A better solution would be either a constitutional amendment extending the time period for consideration –from 14 to 30 days, for example– or an interpretation by the Constitutional Court stating that only days on which the Federation Council is actually sitting should count toward the 14-day period.

The awkwardness of this entire situation becomes even more apparent when we consider the tension between Art. 105 and Art. 106 of the Constitution. Article 105 states that the Federation Council only has 14 days in which to act on a law passed by the Duma. By contrast, Art. 106 states that certain federal laws adopted by the Duma «are subject to compulsory examination» in the Federation Council. The Constitution is therefore unclear about whether the 14-day rule should be strictly enforced in Art. 106 situations. This question has been officially referred to the Constitutional Court by the Federation Council.

The inadequacy, vagueness, and mutual inconsistency of these rules predetermines the observed lack of coordination and insufficient interaction between the chambers. The only mode of interaction provided by the Constitution is the Art. 105(4) conciliation commission. This provision, however, does not seem sufficient, as information does not flow constantly and reliably between the two chambers. Personal communication between deputies and experts serving the two bodies is also lacking. One inevitable consequence of this lack of inter-chamber coordination is confusion in legislation. In the first few months after the elections, bills on

the very same subjects were independently drafted by the two bodies, each unaware of what the other was doing.

The two chambers, it is interesting to notice, have adopted an extra-constitutional mechanism for easing cooperation, thus compensating for some of the deficiencies of the Constitution. A Superior Coordinating Committee on Legislation has been created as part of the State Duma's Committee on Legislation, the most powerful Duma committee through which all legislation must pass. The Superior Committee, which has only consultative functions, includes representatives of the several bodies that possess the right of legislative initiative.

Another confusingly ambiguous provision of the Constitution is the enumeration of Parliament's powers in Arts. 102 and 103. The two articles enumerate certain limited powers as «belonging» to the legislature. These powers should not exhaust the legislative power, but a narrow reading of the articles could restrain Parliament's jurisdiction. To prevent such a restrictive understanding, the State Duma, for example, has incorporated in its Rules of Procedure norms that establish its prerogative to issue declarations and petitions concerning foreign policy and international relations. Similarly, the Federation Council has also enacted an internal rule that allows it to issue «conclusions, declarations and petitions» on «general political and on socio-economic issues».

In the present constitutional scheme, as a reaction to legislative overreaching in the past, the presidency is the most powerful branch of government. The government is controlled by the president and has only limited independence. The only power that can even begin to compete with the presidency is the federal legislature. Notwithstanding the great imbalance of power in favour of the presidency (Yeltsin, after all, had great influence over the drafting of the Constitution), Parliament still has some possibility to act independently and decisively, which is essential if there is to be an effective balance of power between the branches.¹⁶⁸

The basic problem of legislative/executive imbalance can be traced to the Constitution. The Russian Constitution does not exhaustively enumer-

¹⁶⁸ An example is the power of amnesty, granted by the Constitution. In early 1994, the State Duma granted amnesty to all insurgents who participated in the events of October 1993. This action shocked Yeltsin, who realized that the new Parliament would not necessarily bend to his commands.

ate the subjects on which Parliament may pass laws. Neither does it clearly delineate the scope of presidential lawmaking powers. The enumerations appearing in the Constitution are only partial lists. As a result there is a recurring confusion about whether the president or the legislature has the exclusive right to make rules governing a certain domain. In practice, because of the abovementioned deficiencies in the legislative process, the president has taken over the active lawmaking function, further threatening the integrity of Parliament. Similarly, the executive, including both president and government, is much more active in initiating legislation than the chambers themselves.

The new Constitution as a whole clearly favours the president, especially if compared with past Russian Constitutions. The 1978 Constitution, for example, gave the Congress of the People's Deputies of Russia «the right to accept for consideration and to decide on any question which lies within the jurisdiction of the Russian Federation» (Art. 104(2)). The present Constitution, by contrast, was meant to resolve such doubts in favour of the president.

The Constitution's pro-presidential bias is reflected in the contrast between the power of the president and that of the Federation Council to review the Duma legislation. If the Federation Council misses the 14-day deadline, the law is considered approved. If the president misses his deadline, no legal consequences follow. The president of Russia may thus keep a law unsigned and unreturned for as long as he wishes, something he does quite often.

Another example of presidential prerogative in practice is the appointments process. According to the Constitution, the State Duma or Federation Council have the power of appointing certain officers of state. It is unclear, however, what time restrictions apply to the president for presenting candidates for such appointed positions on which the chambers of the Federal Assembly must finally decide. Further, if the Duma three times rejects the president's nomination for prime minister, the Constitution gives the president the power to dissolve the Duma and announce new elections (Art. 111(4)). A similar situation holds with no-confidence votes, also a right given to the Duma. Yet, once again, the Constitution checks the exercise of this right by allowing the president to dissolve the Duma if it passes two votes of no-confidence within a three-month period.

MERCOSUR/MERCOSUL

1) HISTORY

Compared to the first three subjects of the present study, the final one may be considered as the least developed from a parliamentary perspective. It is also perhaps one of the most dynamic of the emerging regional trade blocs, ranking fourth in the world (in terms of population) behind NAFTA, the European Union and ASEAN.

Mercosur,¹⁶⁹ like the founding of the European Communities in the 1950s, must be seen against a background of initiatives for integration in Latin America which date back to 1960. In that year, the Latin American Free Trade Association (LAFTA)¹⁷⁰ was set up by the Treaty of Montevideo to which all then South American republics and Mexico were signatories. The aim of LAFTA was to create a free trade area among its Member States within 12 years and was concerned mainly with agricultural activity.¹⁷¹

The shortcomings of LAFTA, due mainly to the fact that it appeared very ambitious considering the rather primitive mechanisms laid down in the Montevideo Treaty, prompted four countries –Bolivia, Chile, Ecuador and Peru– to sign the Cartagena Agreement establishing the Andean Pact.¹⁷² This sub-regional initiative did not however entail leaving LAFTA. The Cartagena Agreement envisaged a programme of harmonization of economic policies and co-ordination of the industrial process. The Andean Pact is composed of several institutions which reflect influences from the EEC and have in their turn influenced the Mercosur institutions:

- (i) The Commission is responsible for the general policies of the organization and the fulfilment of its objectives; it could be considered a quasi-legislative body;
- (ii) The Board (*Junta*) bears similarities to the Commission of the European Union and is a permanent institution with technical and administrative functions. Its headquarters are in Lima, Peru;

¹⁶⁹ From the Spanish, «Mercado común del sur» *lit.* the «Southern Common Market». In Portuguese the name of this organization is Mercosul.

¹⁷⁰ Treaty of Montevideo Establishing LAFTA, 18 February 1960, 2 M.I.G.O. 1575, also known by its Spanish acronym ALALC. For a detailed account of the history of integration in Latin America see R.A. Barbosa, «The Evolution of the Integration Process in South America», <http://www.demon.co.uk:80/Itamaraty/msul39.html>.

- (iii) The Andean Parliament, set up by the Treaty of La Paz in 1979, has as its main aim the promotion of political cooperation;
- (iv) The Andean Tribunal, established in 1976, has compulsory jurisdiction over member states.

It is generally agreed that the Andean Group is not a common market proper in spite of the binding procedure of its Court of Justice.¹⁷³ The organization lacks essential supranational characteristics. For example, to be enforceable, decisions from the Board and the Commission must be ratified by each of the member states. This has entailed great delays which run counter to the effectiveness of the system. Yet the Andean system remains one of the most advanced processes of integration in Latin America so far and has heralded the beginning of a new era.

In 1980 the Latin American Integration Association (LAIA-ALADI) was founded by a treaty signed in Montevideo by the governments of Spanish-speaking countries in South America together with Mexico. It was built upon the ashes of LAFTA, and its more pragmatic objective was to correct the deficiencies of the former, largely defunct system by providing an overarching framework for integration. It is within the context of LAIA that Mercosur was conceived.

The nucleus of Mercosur was, and remains, the states of Argentina and Brazil. Their return to civilian government in 1983 and 1985 respectively, with presidents who wished to overcome the engrained political and military mistrust, led to several agreements aimed at strengthening democracy and reducing military tensions.¹⁷⁴ More importantly in an attempt to revive their sick and still-protectionist economies, they negotiated selective bilateral trade preferences, in the form of sectoral agreements, while maintaining restrictions on imports from other countries.¹⁷⁵

¹⁷¹ S.M. Williams, «Integration in South America: the Mercosur Experience» (1966) XIII *International Relations* 51 at 51-52.

¹⁷² Agreement on Andean Subregional Integration, 26 May 1969, (1969) 8 *International Legal Materials* 910.

¹⁷³ See Dromi-Ekmekdijan-Rivera, *Derecho Comunitario – regimen del Mercosur* (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995) pp. 125 *et. seq.*

¹⁷⁴ Barbosa *ibid.*

¹⁷⁵ AA.VV. «Remapping South America,» *The Economist: A Survey of Mercosur*, at 5 (1996) *The Economist*, 12 October 1996.

Further strengthening of economic ties and the coming to power of governments in both countries intent on trade opening and economic reforms, led to the signing of the Buenos Aires Act on 6 July 1990 the purpose of which was to establish a common market between Argentina and Brazil.¹⁷⁶

The benefits of these bilateral developments were extended to Paraguay and Uruguay by the setting up of Mercosur laid down in the Treaty of Asunción on 26 March 1991.¹⁷⁷ The Treaty came into force on 29 November of that year and incorporated into the LAIA framework as ECA No. 18.¹⁷⁸ Chile and Bolivia are now both associated with Mercosur but unlikely to become full members for many years.¹⁷⁹

Mercosur was conceived within a general framework for promoting the economic and social development of its Member States through regional integration. Its objective is to establish a common market based on the free movement of persons, goods and capital; adopt a common trade policy; co-ordinate macroeconomic policy; and harmonize the national legislation of its Member States. A transition period was envisaged under the original Treaty for the time that would elapse between the coming into force of the Treaty and the establishment of a common market: this period lasted from 1991 to the end of 1994.¹⁸⁰ During that time, it became clear that a common market would not be achieved by 1 January 1995 and that a longer period ending by 2006 would be a more realistic timescale in which to achieve such a goal.

Such matters were reflected in the Protocol of Ouro Preto (Brazil) signed on 17 December 1994,¹⁸¹ which amplified and updated the Treaty of

¹⁷⁶ S.M. Williams (1996) at 54-55. Text of Act of Buenos Aires (1990) 15 *Integración Latinoamericana* 67.

¹⁷⁷ Treaty Establishing a Common Market Between the Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay (1991) 30 *International Legal Materials* 1034.

¹⁷⁸ Latin American Integration Association (LAIA) Economic Complementation Accord (ECA), No. 18, 23 January 1992, (1992) 2 *Publicaciones* 71, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata (December 1992).

¹⁷⁹ Williams (1996) at 60; *The Economist Survey of Mercosur* at 26; Barbosa «External Relations: Enlargement of Membership (the cases of Chile and Bolivia)» <http://www.demon.co.uk:80/Itamaraty/artig6.html>.

¹⁸⁰ Williams (1996) at 56-57.

¹⁸¹ Additional Protocol to the Treaty of Asunción on the Institutional Structure of Mercosur, 17 December 1994 (1995) 34 *International Legal Materials* 1244.

Asunción. The protocol confers upon Mercosur a legal personality under international law which allows it to negotiate and enter into commitments with third countries or subregions (such as the European Union). It also lays down the rates for the common external tariff, and provides for the implementation of the regional customs union from 1 January 1995 as well as the new institutional structure for Mercosur. Before this Protocol was adopted, Mercosur had only three working bodies: the Common Market Council, the Common Market Group and the Administrative Secretariat.

A parliamentary dimension was envisaged in the Treaty, known as the Mercosur Parliamentary Committee: this institution and its role were, to some extent, fleshed out in the Protocol. The Protocol itself takes precedence over the Treaty although the final objective of establishing a common market remains unchanged.

As will be seen from the brief discussion below, Mercosur through its institutional structure has (for the present) opted for an intergovernmental structure which gives precedence to informal, direct diplomacy over the development of supranational institutions.¹⁸²

Chapter 1 of the Protocol describes the structure and functions of the various institutions of Mercosur:

«(i) the supreme body is the Common Market Council (CMC), composed of the ministers for economic and external relations of the four member states, whose decisions, which are adopted by consensus, are binding. The Presidency of the CMC is held by each member state for six months on a rotating basis. Once every six months at least, the Presidents of the four member states attend meetings of the CMC.

Below the Council there are two further decision-making bodies:

(ii) the Common Market Group (CMG) is the principal executive body of Mercosur. Its role is to ensure compliance with the Treaty, adopt any resolutions needed to ensure compliance with the Treaty and with any decisions adopted by the CMC, as well as proposing measures and establishing work programmes for Mercosur; and

¹⁸² See European Parliament (Directorate-Generals for Committees and Delegations, and for Research), «Note on Mercosur and its Political and Institutional Relations with the European Union», DOC_EN\CM\300\300785, PE 218.109, 25 May 1996, at 2-3.

- (iii) The Mercosur Trade Commission (MTC) is responsible for monitoring implementation of common trade policy instruments within Mercosur and with third countries as well as the functioning of the customs union. It issues directives, which are binding on all members, and proposals».¹⁸³

2) COMPOSITION OF THE JOINT PARLIAMENTARY COMMITTEE

The Joint Parliamentary Committee (JPC), representing the parliaments of the member states forms Mercosur's non-executive dimension. Its role is to speed up the process of transposing Mercosur rules into national law and was set up to pave the way for an eventual Mercosur parliament. It consists of 64 MPs (16 for each member state) drawn from the Mercosur Committee(s) in each Parliament. For example, in Brazil, 8 representatives come from the Federal Senate and 8 from the Chamber of Deputies. In accordance with the resolution of the second Mercosur parliamentary meeting, held in Buenos Aires on 19 September 1991, the Parliamentary Committee was set up on 15 November 1991 in Montevideo and began to perform its functions when the Treaty entered into force. Despite its importance for the political integration of Mercosur, at present the Parliamentary Committee is, because it was set up only recently, a consultative body with activities which bear little relation to those performed by national parliaments. It is to be hoped that, as the process of integration progresses, the Committee will operate in parallel to the existing national assemblies and strengthen the process of integration, as envisaged in the Treaty.

¹⁸³ There are two further institutions in addition to the Joint Parliamentary Committee, viz.

- (a) The Economic and Social Consultative Forum (ESCF) has an advisory role. It is the body representing the economic and social sectors of the member states; and
 (b) The Mercosur Administrative Secretariat (MAS), as to the operational support body, is responsible for providing services to the other bodies of Mercosur. Its permanent headquarters are in Montevideo (Uruguay).

3) LEGISLATION

At this present time, as previously noted, the institutions of Mercosur are not supranational in character. According to art. 2 of the Ouro Preto Protocol, there are three inter-governmental organs with decision-making powers: the Council of the Common Market (CCM); the Common Market Group (CMG); and the Mercosur Trade Commission (MTC).

CCM Decisions,¹⁸⁴ CMG Resolutions¹⁸⁵ and MTC Directives¹⁸⁶ are to be taken by consensus and in the presence of all the States Parties,¹⁸⁷ are binding upon the State Parties and, when necessary, must be incorporated into the domestic legal systems in accordance with the procedures provided for in each country's legislation.¹⁸⁸ Despite the lack of criteria to be applied in order to determine which Mercosur instrument is to be binding *per se* and which must be enacted, the recognition of their mandatory nature is seen as a considerable step forward towards integration and supranationalism.¹⁸⁹

Important factors limiting the ability to give supranational authority to Mercosur's institutional bodies are the constitutional impediments present in some of the State Parties.¹⁹⁰ While the constitutions of Brazil and Uruguay promote the goal of an integrated Latin America neither provides for the acceptance of a Mercosur community law. In comparison that of Paraguay accepts the idea of a supranational legal order, and that of Argentina (which came into force on 22 August 1994 a few months before the Ouro Preto Protocol), provides that new laws adopted as a consequence of treaties delegating sovereignty were of a higher hierarchy than national

¹⁸⁴ OP Protocol, art. 9.

¹⁸⁵ OP Protocol, art. 15.

¹⁸⁶ OP Protocol, art. 20.

¹⁸⁷ OP Protocol, art. 37.

¹⁸⁸ OP Protocol, art. 43.

¹⁸⁹ Barbosa, «The Mercosul Institutions and Decision-Making Process» <http://www.demon.co.ul:80/Itamaraty/msul44.html>.

¹⁹⁰ T.A. O'Keefe, «An Analysis of the Mercosur Economic Integration Project from a Legal Perspective» (1994) 28 *International Lawyer* 439 at 444. See also Beltran Gambier, «El Mercosur Frente a Su Asignatura Pendiente: La Constitución Nacional» (1993) *Communitas* 16.

law.¹⁹¹ The JPC is to submit Recommendations to the Council of the Common Market through the Common Market Group¹⁹² and when necessary may be requested by the Council to examine priority issues.¹⁹³

Chapter IV of the Protocol (arts. 38-40) provides for the internal application of the Decisions adopted by Mercosur Organs:

«Article 38

The States Parties undertake to take all the measures necessary to ensure, in their respective territories, compliance with the decisions adopted by the Mercosur organs provided for in Article 2 of this Protocol.

Sole paragraph. The States Parties shall inform the Mercosur Administrative Secretariat of the measures taken to this end.

Article 39

The content of the Decisions of the Council of the Common Market, the Resolutions of the Common Market Group, the Directives of the Mercosur Trade Commission and the Dispute Settlement Arbitration Rulings shall be published in full, in Spanish and Portuguese, in the Mercosur official journal, together with any instrument which, in the view of the Council of the Common Market or the Common Market Group requires official publicity.

Article 40

In order to ensure the simultaneous entry into force in the States Parties of the decisions adopted by the Mercosur organs provided for in Article 2 of this Protocol, the following procedure must be followed:

- (i) Once the decision has been adopted, the States Parties shall take the necessary measures to incorporate it in their domestic legal system and inform the Mercosur Administrative Secretariat.
- (ii) When all the States Parties have reported incorporation in their respective domestic legal systems, the Mercosur Administrative Secretariat shall inform each State Party accordingly.

¹⁹¹ E. Rimoldi de Ladmann, «Le Estructura Institucional a Partir del protocolo de Ouro Preto» in *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina (1995) at 205-232.

¹⁹² OP Protocol, art. 26.

¹⁹³ OP Protocol, art. 25.

- (iii) The decisions shall enter into force simultaneously in the States Parties 30 days after the date of the communication made by the Mercosur Administrative Secretariat, under the terms of the preceding subparagraph. To this end, the States Parties shall, within the time-limit mentioned, publish the entry into force of the decisions in question in their respective official journals».

Thus it may be concluded that, apart from its powers under arts. 25 and 26 of the Protocol, the JPC has no role in the law-making processes of Mercosul.

4) SUPERVISION

The JPC has no express powers of supervision or appointment but it may be understood that the members, charged as they are with assisting with the harmonization of law,¹⁹⁴ could exercise a certain supervisory role with respect to enactment of decisions of Mercosur organs at a domestic level. This will now be addressed.

5) RELATIONSHIP BETWEEN JPC AND NATIONAL PARLIAMENTS

As has been seen above, the main focus of legislative activity in Mercosur remains with the four national parliaments according to arts. 38-40 of the Protocol.

Through their Mercosur affairs committees (whose members double up as delegates to the JPC), these parliaments have an indirect input on Mercosur decision-making in the CMG and ultimately in the CCM. While decisions of Mercosur organs are binding on the States, it is for the national assemblies to internalise such instruments as domestic legislation. One may therefore observe that such Mercosur instruments are more akin to Directives within the EC legal order which leave it to the States to determine the method by which the Community organ instruments are to become part of the domestic system.

¹⁹⁴ OP Protocol, art. 25.

The members of the relevant parliamentary committees on Mercosur affairs naturally maintain a pre-eminent role among their colleagues in the supervision and bringing to account of the national ministers (*e.g.* of foreign affairs or of finance) who participate in the Mercosur institutional framework while remaining responsible to their own parliaments.

The scrutiny powers of committee members is limited: as part of the JPC, they may make recommendations, *e.g.* in view of a proposed decision of a Mercosur organ, or further in the nature of a proposal for a decision by the same. They may proffer their advice in such form but as the JPC they have no formal right to have a Decision revoked and challenged because their opinion was not considered or even sought, unlike the European Parliament.

What is open is a challenge before the MTC submitted by one of the national sections thereof at the instigation of one of the states or individuals, either natural or legal persons. The MTC, according to the Annex to the Ouro Preto Protocol, is to come to its ruling by consensus, failing which it goes to the CMG.¹⁹⁵ Since the instruments of the CCM, CMG and MTC are the third level of legal sources in Mercosur, they may be reviewed at supranational level against the higher levels of legal sources *viz.* the Treaty of Asunción, its protocols and additional or supplementary instruments; and the agreements concluded within the framework of the Treaty and its protocols.¹⁹⁶

At national level, scrutiny of binding Mercosur instruments is *ex post facto*: since parliaments do not control the executive *vis-à-vis* the negotiation and conclusion of Mercosur legal norms in any of the organs, they can only challenge the norm once the Mercosur organ has adopted it either before the MTC on the grounds mentioned above, or possibly before national courts for breach of some fundamental constitutional principle. Finally the relevant minister could be subject to national rules on censure or a vote of no confidence where that exists. Ultimately the national parliament may refuse to pass the necessary legislation, thereby necessitating the return of the Minister(s) to the CCM or CMG to renegotiate.

However, such processes highlight the lack of power on the part of na-

¹⁹⁵ OP Protocol, Annex, arts. 4-7.

¹⁹⁶ OP Protocol, art. 41.

tional parliaments and their Mercosur affairs committees over that of the national executive and the latter's participation in the formal, decision-making procedures of the organization.

Where national parliaments do gain is in the area of information provision and monitoring of legislative developments. The existence of the «dual mandate» in the JPC and the national assembly permits a member the possibility of supervising the progress of a Mercosur instrument and providing information (not necessarily on the floor of his chamber) to fellow parliamentary representatives.

Yet, there is no doubt that, the ultimate national legislative veto apart, domestic parliamentary participation and interest in the integration process is limited. This naturally comes as no surprise if one views such matters in the context of European integration – it took nearly 30 years for the EP to be directly elected and join with the Commission in pushing for greater supervisory and legislative powers. Before that time the EP acted merely in an advisory, though sometimes influential, capacity.

It is only with the effluxion of time that the JPC and/or the national parliamentary committees on Mercosur will gradually obtain greater powers in the field of scrutiny and law-making.

CONCLUSION

With a view to defining the institutions and their respective powers, it is pertinent to raise the question of their degree of supranationality.¹⁹⁷ The current stage of integration in the Southern Cone would appear to point to this supranationality being as restricted as possible, in order to avoid jurisdictional conflicts between the national bureaucracies of the «State Parties» and an intrusive community bureaucracy.

But a certain degree of supranationality will have to be contemplated in the final institutions of Mercosur, bearing in mind that a certain institutional change is bound to occur in the process of integration. Besides, this

¹⁹⁷ Much of this Conclusion comes from R.A. Barbosa, «The Mercosul Institutions and the Decision-Making Process», <http://www.demon.co.uk:80/Itamaraty/msul44.html>.

element of supernationality is already present, for example, in the provisional system for the resolution of disputes (which provides for the acceptance by the Contracting States to the Brasilia Protocol of decisions handed down by independent judges).

The process of integration in the Southern Cone of South America naturally contains some parallels with the European process, up till now the only successful experiment in economic integration. However, this statement needs to be qualified in view of the various points of contrast, both institutional and strictly economic, between Mercosur and the EEC.

With only 24 articles, the Treaty of Ascunción cannot be compared with the Treaty of Rome, even though, broadly speaking, it pursues the same integrationist aims. In contrast to the instrument which launched the EEC, the Treaty of Ascunción did not admit any procedures of a community type, nor did it envisage supranational bodies; still less did it contemplate regulatory provisions as far as reaching as, for example, the common agricultural policy of the EEC, the parameters of which are defined by the European Commission.

From a comparative point of view, the Treaty of Asunción is nearer to the Benelux Convention of 1944 (completed by the Protocol of 1947), which instituted a customs union between Belgium, Luxembourg and The Netherlands. Briefly, these countries proposed the creation of an economic area in which there would be no obstacles to the free circulation of goods, services, capital and people, the elimination of any discrimination between national products and producers, the adoption of co-ordinated economic, financial, fiscal and social policies, the institution of common external tariffs, the establishment of a common trade and foreign exchange policy in relation to other countries and the promotion of the economic and social well-being of their peoples.

These same objectives are to be found, with minor differences, in the Treaty of Asunción, which, as in the case of Benelux, provides for an Inter-parliamentary Commission of a consultative nature, but not a Parliament endowed with specific powers in the context of a community of States.¹⁹⁸ An eventual approximation to the EC model has really started to

¹⁹⁸ See also the Nordic Assembly within the context of the Nordic Council.

come about with the conclusion of the additional Protocols to the 1991 Treaty, with the setting up of the definitive bodies and thus in effect the establishment of Mercosur representing a transitional structure between a customs union and a simplified type of common market.

It has also been observed¹⁹⁹ that a supranational Mercosur parliament modelled on the EP is not necessary at this juncture in the integration process:

«Less costly [than the creation of EU-style regional funds] but even more unwise would be the creation of a supranational parliament. The Mercosur countries need to encourage more cross-frontier contacts among politicians and community leaders. But a Mercosur parliament would be wildly premature; little more, in practice, than a rest-and-recreation centre for travelling politicians».

Criticisms, particularly the latter, are similar to those levelled at the EP which have to some extent lessened since the EP became directly electable and started to assume a greater role in the Community legislative process. Needless to say, there remains the (possible) gradual evolution of Mercosur from a Benelux-type organization to one more closely comparable to the former EEC with an eventual developmental phase into a EU-style Mercosur. In tandem with such a process there will be calls for a greater and stronger parliamentary role in the Mercosur law-making process – only then will the size and powers of the JPC be re-considered.

CONCLUSION

As has been observed,²⁰⁰ if one looks at recent literature on parliamentary institutions, it is easy to become confused by the great variety of approaches which are used. The only common aspects these theories seem to have is to discard the legislative function as more or less secondary.

¹⁹⁹ *The Economist Survey of Mercosur* at 26.

²⁰⁰ K. Neunreither, «The democratic deficit of the European Union: Will closer cooperation between the European Parliament and the National Parliaments fill the gap?» Paper presented at ECSA World Conference, Brussels, 5-6 May 1994, at 2.

Since the days of Walter Bagehot, who put forward, amongst others, the representative and deliberative function, a considerable number of categories for analysis have been suggested, reflecting the evolution of modern government and its institutions.

In general terms the complexities of the industrial state²⁰¹ have increased dramatically the powers of the executive and parliaments have to redefine their own role in relation to them. More recently, one of the last strongholds of parliamentary assemblies namely, to have an impact on public opinion through debates on important issues has been reduced by the facilities available to all political leaders to address the citizen directly, especially through television.

In this rapidly changing world of parliamentary functions, it is necessary to find a definition of roles in order to discover in which fields co-operation might be possible between different institutional players in a union.

The present report has concentrated on the classical parliamentary functions - legislation and supervision - in providing an exposition of the powers of parliaments relative to other institutional actors in four political unions. Apart from the representative and deliberative functions, sight ought not to be lost either of the (perhaps outmoded) theory of parliament as the «incarnation of sovereignty».

In order to provide some form of comparative analysis, it is intended to examine such matters by adopting the approach of Norton²⁰² who identified the three primary functions for parliament. These are (a) government formation; (b) legitimisation; and (c) scrutiny and influence. Although his analysis is concerned with the Westminster Parliament, nevertheless it provides a framework which may be applied to any national parliament. By extension, his functional definitions should assist in furnishing a focus for comparative definition of the role of parliaments in complex unions.

²⁰¹ Neunreither (1994) at 3.

²⁰² P. Norton, *Parliament in the 1980s*, Blackwell, Oxford (1985); also B. Thompson, *Textbook on Constitution & Administrative Law*, Blackstone Press Ltd (1993) at 122-123.

(A) *GOVERNMENT FORMATION*

The most direct link between legislature and executive is the extent to which, if it exists, the members of the government must have a parliamentary mandate.

In the USA, members of the executive proposed by the President for confirmation by the Congress are not members of the legislature. The main parliamentary function in these circumstances is played by Congress which can affirm or reject the presidential nomination in hearings before the relevant committee.

In the Russian Federation, members of the State Duma are prohibited from holding another position while acting as deputies in the Lower House: this chamber must approve only the presidential nomination for the chairman of the government. The membership of the Federal Council is not so restricted; indeed the head of the executive and of the legislative branches of each of the RF's 89 component units are automatically members of the Federation.

If we consider «government formation» in less strict terms, the European Parliament has certain powers (to be increased following ratification of the Amsterdam Treaty) to approve the President and other members of the EC Commission through committee hearings. Only national parliaments can seek censure of individual members of the Council of Ministers.

Considering the current stage reached in Latin American integration compared to that of the EU in Europe, the Mercosur JPC has been given no powers in respect of the membership of the CMC or CMG. Any moves against individual national ministers representing their countries in the Mercosur institutions can only be commenced by national parliaments.

(B) *LEGITIMISATION*

Under the theory of the separation of powers, organs of government were matched with their functions. According to this classical theory the law-making function should only be carried out by the legislature. Yet in many instances the parliaments under examination possess either no right to initiate legislation or they (or their members) are one of several institutional ac-

tors able to do so. It would therefore appear to be more correct to say that parliament legitimises the «government's» policies and programmes by approving the legislation which will enable them to be independent.

By way of reference to the present study, it has already been shown that the various parliaments perform (to some extent) this function of legitimation.

At the outset, it is to be noted that the US Congress maintains the sole right to initiate legislation and to make the law. However, this has not prevented the President from proposing his own legislative programme outlining the policy priorities for his administration. The President in practice overcomes the absence of a right to initiate legislation by persuading (through his administration) one or other Congressman of his party to introduce the relevant bill. In addition, there exists within the system a potential for «gridlock» with the President vetoing legislation and the Congress unable to override him with a two-thirds majority vote: to avoid this potential bringing the legislative process to a grinding halt, Congress and President are required to co-operate.

In Russia, legislative initiative is not the exclusive preserve of the Federal Assembly since the President, the government and the 89 representative organs of the RF's component units among others can commence the process at federal level. While the Federal Assembly legitimises the laws which are introduced before it as bills, nevertheless the President's extensive use of *ukaz* (which require no parliamentary support and appear to rank on a level with federal law) coupled with his control over the government and its law-making powers, has led to the *de facto* creation of something approaching government by presidential writ. The result is that in practice only a certain proportion of legal rules governing the Federation have been «legitimised» by the Federal Assembly.

The EP and the Mercosur JPC do not possess any right of initiative over legislation in their respective organisations.

At the supranational level the EP has progressively gained greater powers of legitimisation: as regards decision-making, since the mid-1980s it has acquired within a given remit the rights of assent and co-decision (which latter is emerging as the norm rather than the exception); and with respect to budgetary prerogatives, the EP has developed a close cooperation with the Commission leading to the joint annual legislative programme and with the Council on multiannual budgetary perspectives.

At the national level, while having established their own specialised committees for scrutinising (to varying extents) the participation of their government in EU affairs, domestic parliaments act strictly within the limits of their competences. Their direct control over the EC includes the requirement to submit to them for agreement all amendments of the existing treaties as well as any modifications of EU budgetary resources. Further national parliaments, following negotiations of the Council and the assent of the EP, are required to ratify the Acts of Accession of putative Member States.

The Mercosur JPC may be described as a «pre-embryonic» Mercosur Parliament: at this stage it resembles the Benelux Parliamentary Committee and the Nordic Assembly (the parliamentary dimension of the Nordic Council) more than the European Parliament of today. It is not, taken overall, and cannot be considered at legitimising *per se* the decisions of the various Mercosur organs. To the extent that members of the JPC are representatives in their respective national parliaments, then they participate in the legitimisation of Mercosur «laws» when they vote on them in order to transform them into legal rules with binding force in the particular country. Apart from this quite limited area, the JPC does not participate of its own right in the parliamentary role of legitimisation.

(C) *SCRUTINY AND INFLUENCE*

Where parliaments do not control the government, what they may do is to seek to influence it. The substance of the process of scrutiny may be divided into legislative proposals and administration, and the levels at which it operates into the macro and micro. There tends to be an association between legislation and the macro level, and administration and the micro level.

At the macro level, parliament is concerned with the policy of the government that underpins the legislation which is presented for its approval, whereas, at the micro level representatives are usually acting on behalf of their constituents seeking redress for grievances which they have sustained in their dealings with the executive. Micro-level scrutiny will also occur in the legislative process as those interest groups affected lobby representatives in the hope of shaping the final form of the statute. A parliamentary

committee's investigations of a government department may focus simultaneously on micro and macro levels.

It is becoming clear that parliaments generally are experiencing a change in the focus of their activities with their legislative role starting to be eclipsed by their supervisory one.

This is evident, *e.g.* on the macro level by the way in which an increasing number of national parliamentary EC/EU affairs committees are seeking to expand current and/or acquire additional powers of scrutiny over EC legislation, decided by the representative of the national executive through its vote in the Council of Ministers but needing domestic parliamentary approval before transformation into municipal law. In fact some national parliaments (*e.g.* Finland, Denmark, Austria) have sought and developed such powers that the relevant EC affairs committees must sanction the national executive's position before voting in the EU Council of Ministers, although this is not absolute.

Scrutiny and influence have greatly evolved over a (comparatively) recent period with the development of the relative powers of parliamentary committees and their use in everyday law-making; and in the creation of organised lobby groups at national and supranational level, seeking to affect the outcome of the legislative process.

By far the most powerful committee system²⁰³ exists in the US Congress, two of them dating back to the Fourth Congress (1795), and its influence has fluctuated according to the strength or weakness of the party leadership in both chambers of Congress²⁰⁴. In order to limit the number of standing committees of Congress, the Legislative Reorganisation Act 1946 was passed. However this led to the creation and proliferation of subcommittees, which effectively circumvented the provisions of the Act²⁰⁵.

²⁰³ S.C. Patterson, «Parties and Committees in Congress», chap. 10 in U. Thaysen, R.H. Davidson and R.G. Livingston, *The U.S. Congress and the German Bundestag*, Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford (1990), 249 at 262.

²⁰⁴ In recent congresses, there were 22 standing committees in the House, 16 in the Senate.

²⁰⁵ In the 98th Congress, there were 172 work groups in the House, including standing committees, select and special committees, joint committees, and the subcommittees of these units. The comparable number of Senate work groups was 137.

The main purpose of committee government which, generally speaking is open to the public, is to sift through thousands of legislative proposals to discern which ones should be put as a bill before the Congress²⁰⁶. It has been noted²⁰⁷ that most bills which go through the committee process and are scheduled for a floor vote are passed, and a sizeable proportion are adopted without floor amendments. In addition, congressional committees supervise or oversee the implementation of public policies by agencies of the executive branch. Such oversight of the executive may include committee investigations requiring agencies to make detailed reports of their performance and auditing agency expenditures of appropriated funds.

Modelling themselves generally on the US Congress, both the RF Federal Assembly and the EP have set up a system of parliamentary committees in order to deal (more) effectively with their respective workloads. The powers of these committees relative to the «federal executive» are weak: this in part merely reflects the strength of the «federal parliament» in the legislative and supervisory processes but also their comparatively recent creation and exercise of powers. Where the federal parliament acquires new powers, their (sub-) committees obtain new powers to exercise and/or experience a concomitant increase in the magnitude of existing powers.

Although committees in the RF Federal Assembly and EP take active roles in legislative drafting and supervision, nevertheless they operate under different conditions. This is best exemplified by the reaction of the RF government when the State Duma sought to set up a committee of inquiry on hostilities in Chechenya. The RF Constitution, Art. 101(3) expressly provides the Duma (and Federal Council) with the power to set up committees; the government responded by filing a petition before the Constitutional Court on the grounds that the Duma's action was unconstitutional.

The Mercosur JPC has clearly much further to travel along this road before being able to create and sustain parliamentary committee government in the organisation. While it may take many years before a Mercosur

²⁰⁶ For example, in 1981-1983 (97th Congress) more than 13,000 public bills and resolutions were introduced of which 4% became public law.

²⁰⁷ Patterson (1990) at 268.

parliament is directly elected, the extension of the dual mandate in an enlarged assembly, accompanied by the development of a committee system of supervision would seem a natural evolution for the JPC.

It would be trite to observe that the growth in power/influence of a parliament attracts lobby groups. Yet again the US Congress takes the lead both from an historical and an institutional perspective. Interest groups have been part of American life since the beginning of the Republic²⁰⁸ and were active in trying to influence the government.²⁰⁹

The job of Congress and the role of interest groups are inextricably linked - groups actively pursue their interest in Washington across the whole gamut of policy areas; politicians in turn, rely on groups to provide them with ideas, to assist them in carrying out strategy, to act as allies and fellow combatants in major legislative battles.²¹⁰ The range of groups set up to carry out business with the Congress is broad and their activities are manifold - e.g. business groups/chambers of commerce, high-tech industries associations, trade unions, environmental and consumer pressure groups. Further in the last two decades, the number and scope of groups has expanded substantially, thereby altering to some degree the political landscape. In such matter, interest groups have been greatly assisted in their efforts through the various avenues of interaction opened up by the use of the media.

Interest groups, in varying forms, have also organised themselves to lobby the RF Federal Assembly and EP.

The incremental increase of the EP's participation in legislative activities (coupled with the extension of EC competences into previously untouched policy areas), precipitated a rapid increase in the number of Euro-wide organised interest groups. Voices representing such interest groups have an indirect input into the legislative process in the form of ECOSOC.

²⁰⁸ The most prominent of the *Federalist* papers, No. 10, was devoted to a discussion of the importance of groups in political life. Madison viewed groups and their impact on government in terms of the checks and balances that are the basis of the American political system.

²⁰⁹ The word «lobbyist» was coined in the late 1820s to refer to group representatives who lurked in the lobbies outside the legislative chamber trying to influence the behaviour of legislators, and was a commonplace term in Washington by the 1830s.

²¹⁰ N.J. Ornstein, «Interest Representation in the Capitol», chap. 12 in Thaysen, Davidson & Livingston (1990), 297 at 297.

The Economic and Social Committee is purely an advisory body, having no role other than providing opinions on proposed legislation; it consists of representatives of various economic and social activity including representatives of the general public.²¹¹ Although presentation of interest group input is accomplished there, this has not reduced the amount of lobbying conducted by them with other EC institutions. With a greater profile in law-making for the EP, there has been a resultant rise of lobbying of MEPs and EP committees. However a lack of real equality in decision-making with the Council dictates the media's perception of the EP as a «virtual parliament» or little more than a talking shop. Following reception of effective co-decision powers, the EP will begin to be taken seriously by the media - at that stage, lobby groups will undoubtedly refocus their activities accordingly.

In the Russian Federation, interest groups are no less articulate. As has been seen, the Federation Council has assumed the mantle of champion of local interests due to its very composition and mode of selection. The Russian multinationals and large companies (many of them now private monopolies) are able to exercise great influence, and not merely over the Federal Assembly. It will, of course, take time for the plethora of organisations (particularly those common in civil societies) to emerge and to present their agenda in an effective manner: there are some indications that this is gradually starting to happen.

Mercosur for its part has followed the lead of the EU, by setting up its own Economic-Social Consultative Forum. This advisory organ represents the economic and social sectors. Drafters of the Mercosur Treaty of Asunción were mindful of the need to include businessmen, the main initial beneficiaries of a free market, with a ready forum in which to present their views on Mercosur decisions. No doubt, with the development of the organisation's institutions and the opening up of trade, cross-border associations of business, professional bodies and unions will form in increasing numbers.

There are necessarily dangers inherent in the way lobbyists operate, and their effect on the relationship between legislature and executive can be

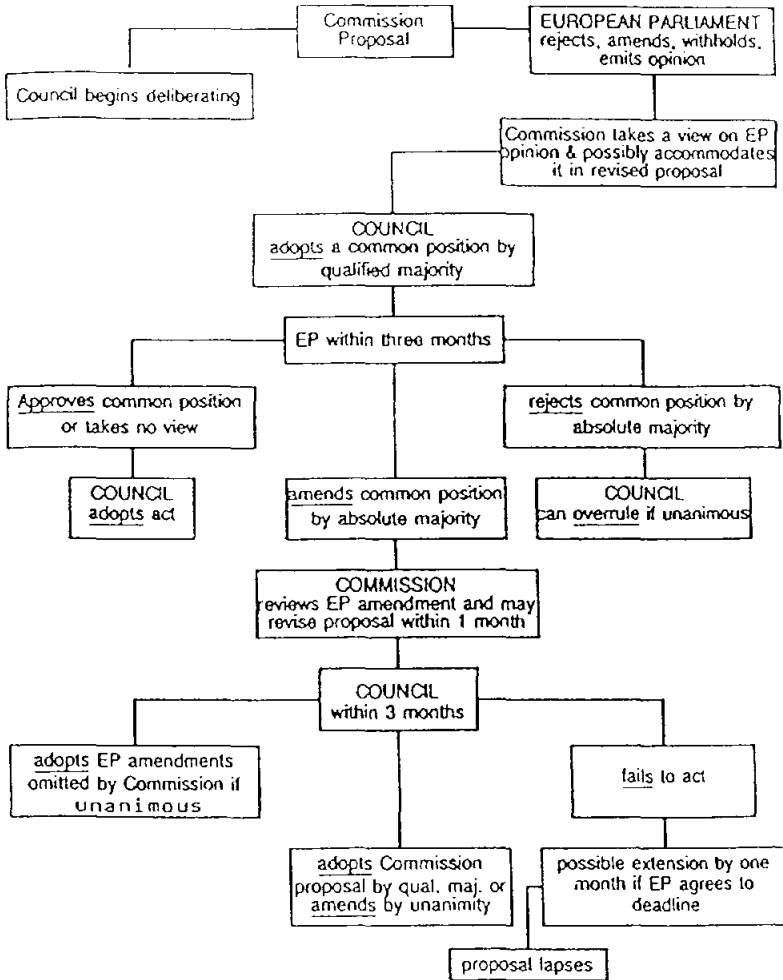
²¹¹ EC Treaty, Art. 193. A Committee opinion is required in such areas as agriculture, free movement of persons, competition, environment, and health and safety.

pronounced. For example, in the US Congress bills that are now passed²¹² tend to be omnibus and, to overcome the objections of every member of Congress and multiple interest groups, they tend to be very vague: this gives much leeway to the executive branch at the expense of the legislative branch. This is a danger which the other «union» parliaments will face.

²¹² Ornstein (1990) at 310.

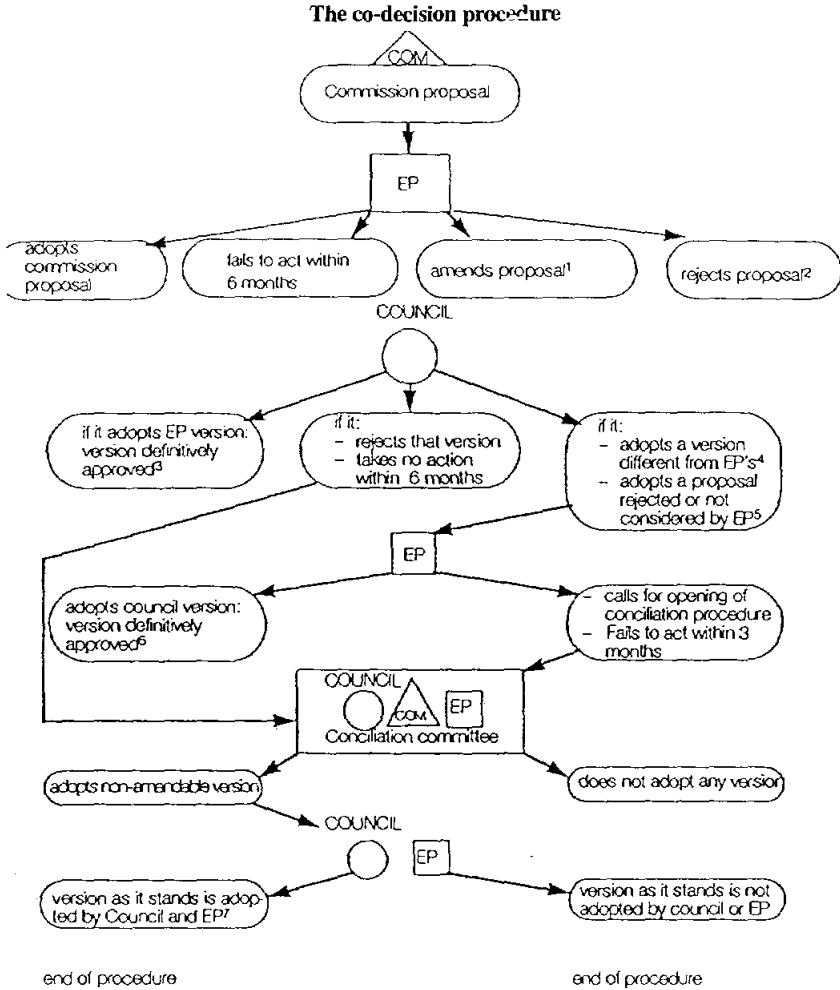
Diagram 1: Law-making procedures in the European Union

The co-operation procedure



Source: J. Lodge, "The Single European Act and the New Legislative Cooperation Procedure: A Critical Analysis"; *Journal of European Integration*, XI(1) (1987)

Diagram 2: Law-making procedures in the European Union



1. Amendments opposed by Commission must be adopted by majority of MEPs
2. By a majority of its Members
3. Qualified majority
4. Qualified majority-unanimously if Commission opposes amendments tabled
5. unanimously
6. Simple majority
7. Parliament: simple majority; Council qualified majority

Diagram 3: Law-making procedure in the United States

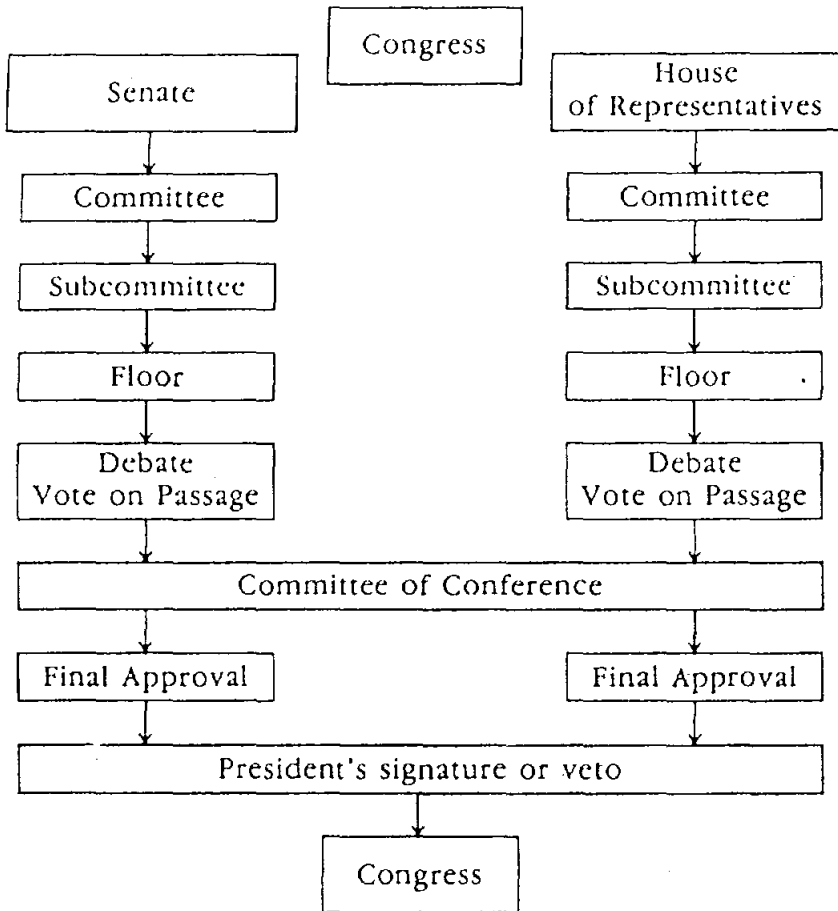
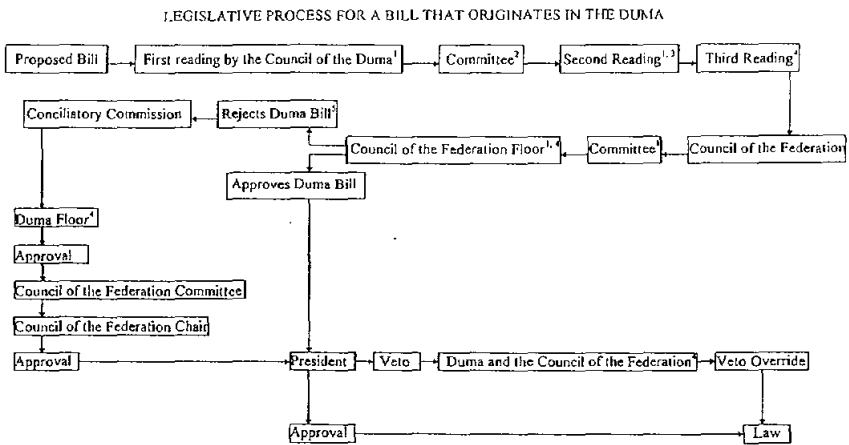


Diagram 4: Law-making procedure in the Russian Federation



¹Bill may be amended here.

²The Committee considers legislation and amendments and sends a report to the president and government for their views.

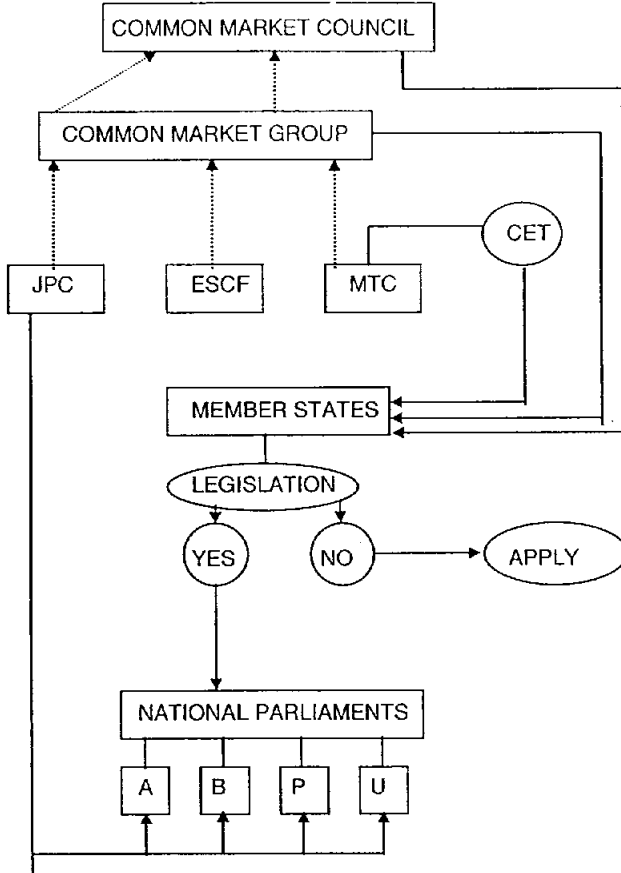
³Legal staff prepares bill and sends a preliminary copy to the Council of the Federation.

⁴Bill is voted on.

⁵The Duma may override the Council of the Federation's rejection with a two-thirds vote, thus sending the bill to the president for approval.

Source: J.W. Hahn, *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions*, M.E. Sharpe, New York/London (1996).

Diagram 5: Law-making procedures in Mercosur



- CET = COMMON EXTERNAL TARIFF
- A = ARGENTINA
- B = BRAZIL
- P = PARAGUAY
- U = URUGUAY

- > DECISION
- .-> PROPOSAL

PARLIAMENTARY HISTORY: METHODOLOGY AND APPROACHES

Valerie Cromwell
History of Parliament

One of the themes for this meeting was to consider the application of different methodologies to parliamentary history – the use of analytical models, the value of electoral atlases, the rise and development of parliamentary and political prosopography, and, even, on a rather different level, Parliament's mission. I therefore assumed that my task was to survey and comment on this substantial and inter-related menu and presumed that it would be reasonable to raise some questions – especially as another speaker, Dr. Colin Brooks, would present a list of *desiderata*, «what should a history of Parliament include?».

In their liberal use of analytical models historians have shown that they are sympathetic to the use of the varied techniques developed in other academic disciplines. Twentieth-century academic History has certainly proved itself well capable of borrowing analytical techniques from a wide range of associated disciplines and not only those burgeoning from the social sciences. Historians have never shied away from trying unfamiliar tools even if their experiments with them have met with varying degrees of success. In particular, theoretical approaches and statistical methods have become commonplace tools for the historian. Historians have long been accustomed to employ what appears to be a suitable methodology for their purpose from anthropology, economics, political science and sociology.

They have, in the last ten years, assimilated new approaches from other humanities. A glance at lists of doctoral theses in progress will soon identify the heavy influence of, for instance, discourse theory. The pirating of very different techniques goes on and on. The easy availability of powerful personal computers with user-friendly software has meant that computer technology has pervaded very unexpected areas of research such as the analysis of medieval texts and images with 'Kleio' software developed by Manfred Thaller at the Max Planck Institute in Göttingen. Political and parliamentary historians have shown themselves particularly resourceful in their use of such varied techniques and technology.

Commission members will remember that as long ago as 1981 I designed what was eventually to become two ESRC-funded research projects applying computer technology and statistical techniques of multivariate data analysis (multidimensional scaling) to the voting behaviour of British MPs, 1861-1926.¹ This work derived from the then popular statistical techniques in use by social scientists and even archaeologists. The importance of what is known in the United States as roll-call analysis has long been recognised. For the political history of Britain in the 1840s, this work was pioneered in the 1960s by W.O. Aydelotte of the University of Iowa whose death was sadly reported in 1996.² The rapid development of high-powered computers made the extension of such work much more possible. The scale of the data can be enormous: from data assembled in my project, I should remind you that, in 1926, up to 615 M.P.s could vote in 563 Commons' divisions. In my work, the aim was to produce computer maps of M.P.s' voting behaviour as party discipline evolved in the period when the electorate moved towards manhood and universal suffrage. The techniques were de-

¹ End of Award Report Computer analysis by multidimensional scaling of House of Commons Division Lists (1987) lodged in the British Library. Research funded by the Economic and Social Research Council (Research Grant E 00230051).

² William O. Aydelotte, «Voting Patterns in the British House of Commons in the 1840s», *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 5, no.2 (January 1963) pp.134-63; «Parties and Issues in Early Victorian England», *Journal of British Studies*, vol. 5, no. 2 (May 1966) pp.95-101 and «The Disintegration of the Conservative Party in the 1840s: a Study of Political Attitudes» in William O. Aydelotte, Allan G. Bogue and Robert William Fogel (eds.), *The Dimensions of Quantitative Research in History*, (Oxford, 1972) pp.319-346.

signed to measure the rate of strengthening of party discipline, to identify dissenting voters, to trace their personal links and to find likely determinants of that dissent. I was therefore using statistical analytical models and producing voting if not electoral maps. In 1984 I called a research paper «Geography is about chaps» and would still argue that the statistical methods used in that study are valuable in identifying strong preliminary indicators of the determinants of political behaviour. These preliminary indicators can then be pursued with further detailed research of a more traditional type. W.C. Lubenow has demonstrated this with great success in his work on the Liberal government in Britain at the time of the Irish Home Rule crisis in the 1880s.³ Computer mapping of Commons' divisions in particular still has a long way to go as does roll-call analysis generally given the fast rate of development of new statistical and computer software tools.

By comparison with roll-call analysis, the creation of electoral maps is much more difficult and raises a number of questions as to the value of electoral atlases. The ease of electoral analysis and mapping inevitably differs from country to country and period to period as the sources available vary so much. Relatively few states have any electoral voting records before 1800. Where there are reasonable records for a given period and state, research on them, especially by computer, has shown only too clearly that the complexity of problems which arise inevitably makes the value of the resulting maps doubtful. Other papers at the conference discussed the methods used and how successful these have proved to be for some of those who have been trying electoral analysis in the hope of providing electoral atlases.

For Britain it might be thought that the preparation of electoral atlases might be relatively easy. The materials available are indeed rich. Until the introduction of the secret ballot in the 1870s, a wealth of manuscript and printed poll books survive for a large number of constituencies, both borough and county, since the late seventeenth century.⁴ These

³ W.C. Lubenow, *Parliamentary Politics and the Home Rule Crisis: the British House of Commons in 1886* (Oxford, Clarendon, 1988).

⁴ John Sims (ed.), *A Handlist of British Parliamentary Poll Books* (University of Leicester/University of California Riverside, 1984) and Jeremy Gibson and Colin Rogers, *Poll Books, c.1696-1872* (Federation of Family History Societies, 1990).

poll books usually give the address of the voter and his occupation as well as details of how he voted. They are a unique source for any analysis of electoral behaviour including quite sophisticated mapping for the period from the late seventeenth century to 1868. As with roll-call analysis, analysis of these poll books has been transformed by advances in computer technology. In his two books covering a limited number of borough constituencies in the period from the 1780s to 1841, John Phillips has shown how much can now be done with poll books: his rewards have been the uncovering of evidence of unexpectedly intense political activity at local and parliamentary elections in the period before the 1832 Reform Bill. However, he has also indicated how labour-intensive such work is.⁵ The difficulties he encountered in record-linkage in trying to establish where possible who was the voter and whether he voted in different elections proved considerable. Frank O’Gorman’s massive study of the unreformed electorate also depended heavily on computer technology and statistical assistance.⁶ The recent completion of a large-scale research project on the unusually large electorate of the City of Westminster 1750-1820, which is to result in the publication in 1998 of a book and companion CD-Rom, underlines that point. The Westminster project has made great advances in the classification and identification of occupations for the period, an achievement of particular importance not only for social and urban historians but also for parliamentary historians. From this identification of occupations, they have been able to link voters’ occupations to their electoral choice. These techniques can be adapted to other periods and states and it is hoped that they will be widely used elsewhere for those periods and states without secret voting. These projects, it must be repeated, are expensive and labour intensive, but the results take historians and political scientists much closer to an understanding of the working of the past electoral system than ever before. They show how much more complex any electoral map might be than was previously envisaged and the risks taken in drawing it.

⁵ John A. Phillips, *Electoral Behavior in Unreformed England: Plumpers, Splitters and Straights* (Princeton, N.J., 1982); *The Great Reform Bill in the Boroughs: English Electoral Behaviour, 1818-1841* (Oxford, Clarendon, 1992).

⁶ Frank O’Gorman, *Voters, Patrons and Parties: the Unreformed Electorate of Hanoverian England, 1734-1832* (Oxford, 1989).

For the period after the introduction of the secret ballot in Britain, the work obviously becomes more difficult. Fortunately, there have been in Britain comprehensive decennial population censuses since 1841. These censuses include much valuable data on population mobility and occupations. Electoral maps using these have however proved very difficult for British political historians to construct because electoral boundaries for wards (local and parliamentary electoral districts) have not matched population census boundaries. For the period since 1945, the Nuffield studies of general elections have depended heavily on personal interviews with voters, party information and exit-polls.⁷ These are extremely valuable for the second half of the twentieth century. It is to be hoped that parliamentary historians of other European states with secret voting in the nineteenth and twentieth century will share their experiences in such electoral analysis.

The Commission was founded in 1936 with a particular brief to encourage the comparative study of all aspects of the history of representative institutions. Since the 1930s, book publications and conference papers have provided an enormous wealth of raw material for comparative work, a treasure-house in no way fully exploited as yet. As is well known, two of the Commission's earlier Presidents, Antonio Marongiu and Helli Koenigsberger, both achieved much in their comparative studies of the medieval and early modern periods and published the fruits of their work in these publications. John Rogister gives here an overview of the present state-of-play in the Commission's work, warning of the dangers of seeking elusive typologies. Indicated here is the strength of research on the history of elections in individual states. Work on comparative electoral history is certainly therefore an excellent example of a possible growth area in the Commission's comparative work. As the new century approaches and the

⁷ R.B. McCallum and A. Readman, *The British General Election of 1945* (Oxford, 1947); H.G. Nicholas, *The British General Election of 1950* (1951); David Butler, *The British General Election of 1951*, (1952); *The British General Election of 1955*, (1955); with Richard Rose, *The British General Election of 1959*, (1960); with Anthony King, *The British General Election of 1964*, (1965); *The British General Election of 1966*, (1966); with Michael Pinto-Duschinsky, *The British General Election of 1970* (1971); with Dennis Kavanagh, *The British General Election of February 1974* (1974); *The British General Election of October 1974* (1975); *The British General Election of 1979* (1980); *The British General Election of 1983* (1984); *The British General Election of 1987* (1988) and *The British General Election of 1992* (1992).

second millennium, it is to be hoped that the organisers of future meetings will follow the strong thematic structure demonstrated in Bilbao particularly on the Pyrenean political world and, more important, make a substantial attempt to aid the co-ordination of individual contributions in an attempt to make constructive and illuminating comparative conclusions. Could the Commission not move towards a conference pattern which includes a round-table meeting on a chosen theme as in Bilbao, but with the papers or summaries of them circulated in advance? Such a format would enable the round-table convenor to write a comparative survey after the session's discussion. This survey could then be published in either *Parliaments, Estates and Representation* or in any separate publication of collected conference papers.

There is also however another important area of potential growth in comparative history: this derives from the involvement of scholars from different disciplines in such work. The potential advantages of such interdisciplinary cooperation brings the theme neatly back to analysis models.

I am a participant in a significant new comparative project. This is currently well under way and bids fair to prove very constructive. As an appendix to reference given above on my 1980s research on Commons' voting, it is valuable that the biographical information on MPs and electoral information on their constituencies which were collected for that project covering House of Commons voting in the period 1861 to 1926 is now, in the late 1990s, to contribute to a major, European-wide research project on comparative parliamentary élites from 1848 to the present day. This project is being funded by the European Science Foundation. At present the countries represented are Austria, Denmark (Pedersen), Germany (Best), Great Britain (Cromwell and Rush), Finland (Ruostetsaari), Hungary (Ilonszki), the Netherlands (Secker), Italy (Cotta), Norway (Eliassen), Portugal (Magone), Spain (Gangas and Linz) and, it is hoped, France. All those involved have been able to provide data on parliamentary biographies for at least part of the period covered. The inclusion of further data from any European country not on this list is warmly welcomed. It is planned to produce comparative time series and to present the findings in a clear graphic form. The project focuses on élite transformation and models of representation. This comparative work derives from the pioneering work of Stein Rokkan on state formation in western

Europe.⁸ He saw value in the comparative study of political élites because their structure sets the stage for the formation of particular socio-political coalitions. He believed these particular socio-political coalitions to be the decisive, explanatory factor in any explanation of the variations among European party systems. He was interested in recruitment patterns because he maintained that the changing composition of élites reflected the processes of social and political mobilization and integration. An important early finding by the group relates to the European-wide growth in political professionalization and the increasing recruitment of representatives by parties in the period post-1918. Linked to this European-wide project, Heinrich Best (University of Jena), Michael Rush (University of Exeter) and I have been funded separately by the British Council and the D.A.A.D. to complete a deeper comparison of the British House of Commons with the German Reichstag. In reporting on these two interlinked projects, it must be emphasized that their distinctiveness lies not so much in borrowed methodologies – though they are clearly there – but rather in constructive collaboration between scholars from different disciplines. For instance, in the Anglo-German project, Best is a professor of sociology and Rush a professor of politics: both are nevertheless working from a historical perspective from the early nineteenth century towards the present day: I am a historian. This group is working entirely within the aims of the Commission: it is to be hoped that at future meetings it may be possible to include a session on the group's findings. The two planned books resulting from it will, it is hoped, be included in the Commission's series of publications. Here, in these two inter-linked projects, is demonstrated the use of several analytical models and is emphasised, in this study of parliamentary élites, the importance of prosopography in the comparative approach.

Next to be considered is parliamentary prosopography. As Director of the *History of Parliament*, it is appropriate that I here concentrate on prosopography. Lawrence Stone has described prosopography as 'the investigation of the common background characteristics of a group of actors in history by means of a collective study of their lives'.⁹ Prosopography has been

⁸ Stein Rokkan, *Citizens, Election, Parties* (Universitetsforlaget, Oslo) 1970.

⁹ Lawrence Stone, «Prosopography» in *The Past and the Present* (1981) p. 45.

seen as different from the kind of compilation of short 'lives' or indeed collective biographies which can be traced back at least to Plutarch. Thus, it is possible in Britain, for instance, to see *the Dictionary of National Biography*, the *Complete Peerage* and even *Who Was Who* as raw materials for prosopographers rather than as works of prosopography. As a methodology it became popular in the 1920s and '30s following Charles A Beard's work on the Founding Fathers of the American constitution.¹⁰ *The History of Parliament* was founded in the late 1920s on the joint initiative of Professor Lewis Namier and Colonel Josiah Wedgwood MP, two keen enthusiasts for the history of the English parliament. At the Commission's 1992 meeting in Lisbon I recounted the detailed history of the *History's* difficult early years and now only sketch it for its relevance to the consideration of parliamentary prosopography. Namier had become persuaded of the value of prosopography from his reading of Karl Marx and also from hearing Pareto's lectures in Lausanne. Work on the American Revolution had additionally introduced him to the work of Charles Beard and C.W. Alvord, which influenced his approach to the parliaments of 1760 and 1761 shown in his essay and two books published in 1928, 1929 and 1930.¹¹ He had firmly turned away from the tradition of explaining political change by means of the study of great men or swings in constitutional theory. He was concerned with élites, connection and family groups. In the pursuit of verifiable personal detail he felt on sure ground in attempting explanation. He was not averse to acknowledging a debt to Freud in his work. His was the scholarly input into the project. Wedgwood, who previously sat as a Liberal but had by this time become an independent Labour M.P., knew Namier from his work on the Parliamentary Pro-Palestine Committee. As a keen local historian, he had already researched the parliamentary history of Staffordshire, his family's home county.¹² His fears for the future of parliamentary democracy under the threat of European fascism fuelled his determined campaign to raise money for Namier's and his joint project for a History of Parliament. Namier gradually

¹⁰ Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution* (New York, 1913).

¹¹ L.B. Namier, «The Biography of Ordinary Men» (1928), reprinted in *Cross-Roads of Power: Essays on Eighteenth-Century England*, London 1962; L.B. Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London, 1929; L.B. Namier, *England in the Age of the American Revolution I*, London, 1930.

¹² J.C. Wedgwood, *Staffordshire Parliamentary History from the Earliest Times to the Present Day* (3 vols., 1919-23).

found his own scholarly concerns being sidelined. The managing committee fell apart as the professional historians on it defected. In the late 1930s, Wedgwood nevertheless hurriedly produced two volumes on the period 1439-1509. These were very badly received and in 1940 the remaining funds were vested in the History of Parliament Trust. The virtues of prosopography had meanwhile been demonstrated by the publication in 1939 of Ronald Syme's work on the supporters of the early Principate in Augustan Rome.¹³

The History of Parliament was re-launched in 1951 with government funding. An Editorial Board of distinguished historians was established. It comprised Professor Sir Goronwy Edwards, Professor (now Sir) Lewis Namier, Professor Sir John Neale, Professor T.F.T. Plucknett and was chaired by Professor Sir Frank Stenton. Frank Stenton's 1942 report as President of the Royal Historical Society for the History's Trustees had laid down a blueprint for the project's future development, which the Trustees accepted in the re-launch of the History. The Editorial Board would have oversight of the research work. Chronological sections were commissioned, each under the supervision of a Section Editor who was allocated research staff. The published History was to include biographies of M.P.s and the electoral history of constituencies together with an analytical survey. Thus, in part, the History as re-founded in 1951 enshrined the prosopographical approach so firmly pressed by Namier and adopted by Wedgwood in the 1920s and '30s. Despite his bruising experience with Wedgwood in the 1930s, Namier had not only if reluctantly consented to join the new Board, but also agreed to edit the 1754-1790 Section. In many ways he dominated the project after its rebirth and, after his death in 1960, his was the first Section to be published in 1964. He had not been happy at the decision to write the electoral history of the constituencies and his and his staff's treatment of them was in the event limited just as his concentration in his biographies on second and third-rate figures was idiosyncratic. Namier's fellow member of the Editorial Board, Sir John Neale, by his writings on Tudor and Stuart parliaments, had already shown himself a worthy co-worker in the prosopographical field.¹⁴ Neale had been partly influenced by Lucien Romier. He assumed the editorship of the 1558-1603

¹³ Ronald Syme, *The Roman Revolution* (1939).

¹⁴ J.E. Neale, *The Elizabethan House of Commons* (London, 1949) and «The Biographical Approach to History», *History* XXXVI, 1951, reprinted in Neale, *Essays in Elizabethan History*, (London and New York, 1958).

Section of the History which was also to be published after its editor's death.¹⁵

As the published Sections of the *History of Parliament* made their slow but steady appearance, signs could be distinguished of gradual changes of approach to the research material uncovered indicating how the Editorial Board slowly adjusted its editorial policy in its steering of the project from the 1950s. The employment of senior, usually recently retired, academic historians as Section Editors paid by honoraria proved unsatisfactory for many reasons. Any sort of overarching editorial control and proper supervision of research staff proved difficult and that practice gave way to the appointment of full-time salaried Section Editors. The first of the new-style Sections, 1790-1820, was published in 1986; the last of the old-style, 1386-1421, in 1992. On my appointment in 1991, all Section Editors were salaried. The introductory Surveys to each published Section have become much more wide ranging. Research staff now comb local record offices throughout the country for sources for the biographies and the studies of constituencies. The range of the studies of constituencies has significantly widened. The findings in the next Section to be published, 1690-1715, will significantly benefit from the fruits of the compilation of a major database on Commons' committees derived from the Commons' Journal. The 1604-29 section will also include the results of research on the working of committees and the passage of legislation. 1640-60 will cover in detail the working of parliament's executive role in the Interregnum. Criticism of the History for its failure to consider the way parliament worked and its members' relationships with society outside will, it is hoped, be much less frequently heard.

Nevertheless, the thrust of the work remains prosopographical and, as such, is greatly valued. Since the 1960s, reviewers have been warm in praise while recognizing the *History's* limitations. Philip Howard was clear about this in the *Times* (6 August 1982) reviewing the Sections recently published, «a great work of prosopography, a form of quantitative history using statistical evidence that Namier made fashionable»: Hugh Trevor Roper in the *Sunday Times* (25 September 1983) came to the *History's* defence «'Namierism' has been dismissed as 'counting heads'. It is far more than that. These biographies re-create not mere lobby fodder but individu-

¹⁵ P.W. Hasler, *The History of Parliament: the House of Commons, 1558-1603* (1981).

als». Perhaps more sensitive to the real importance of prosopography, Kevin Sharpe in his review of the 1660-90 Section was clear about its strengths,

By documenting their lives, the History of Parliament has shown the need to appreciate the individuals and complexities which defy easy characterization. In so doing, these volumes point up the necessity and provide an opportunity for a re-evaluation, not only of parliaments and parties, but of the world of Restoration politics.¹⁶

The Board and the Trustees have defended the prosopographical approach since they knew and know that, in addition to the prosopographical importance of the work, the project has proved a major research source for historians. Since the publication of the first Section, 1754-90, in 1964, it has been generally recognised that in addition these published volumes are not only of importance to political or parliamentary historians but also of great interest for those social, urban and local historians and for historical demographers, social anthropologists and political scientists, who have been prepared to delve into them with little guidance. The History of Parliament is soon to offer that guidance to its riches in good measure by electronic publication. The re-publication in 1998 in collaboration with Cambridge University Press of all the published Sections of the History on CD-Rom with appropriate search-tool software will provide for the first time a full indexing facility for the History and grant full access to the wealth of a unique scholarly resource. In addition to the valuable search-tool software, the opportunity is being taken to incorporate a number of valuable additions to the published volumes, for instance lists of M.P.s in each parliament in the periods covered thereby supplementing the Return of Members published in 1879 and respected since and also to include a large number of additional illustrations. Anyone interested in this publishing initiative should contact me for publication details (History of Parliament, Wedgwood House, 15 Woburn Square, London WC1H 0NS, phone 0171-255-1484, fax 0171-255-1442, E-mail cromwell@histparl.ac.uk).

The next Section to be published will be 1690-1715, expected in 1999. At present it is planned to publish that in book form and also later in a second edition of the CD-Rom. That will be followed by 1604-29, 1820-32, 1640-60 and, much later, 1422-1504 on the Commons. As 1690-1715 is

¹⁶ *Times Higher Educational Supplement*, 1984.

published, it is hoped to commence a new Section, possibly on the House of Lords, so far untouched in the History of Parliament – a great and sad gap. The Editorial Board is currently commissioned by the History of Parliament Trust to cover the period 1386-1832 for the Commons. If the House of Lords is chosen to be the next Section, it is hoped to survey the Lords for the same period, but in much longer chronological sections. Whichever option is chosen of the three proposed for the future, the House of Lords, parliament from c.1290-1385 and the Commons from 1833 to 1918, in planning for such future developments, the Editorial Board would obviously wish to consult any historian interested in collaborating in or contributing to such new departures. For the Lords, much work has, of course, already been done on those peers who sat as M.P.s and there are many publications already available on the peerage. Such a study would still be prosopographical but would also focus heavily on parliamentary management and political networking.

Outside the official *History of Parliament*, the prosopographical spell held sway post-1945. In parliamentary history, Brunton and Pennington and Mary Freer Keeler both published major studies of the members of the Long Parliament in 1954.¹⁷ The use of 'collective biography' had influenced studies in English administrative history which proliferated concentrating on personnel: the names of T.F. Tout, Geoffrey Elton and Gerald Aylmer alone indicate its strength. In all these studies, much depended and depends on the availability of different types of source materials. When computer databases are used, the problems of missing data, personal identification and record-linkage loom large. Wills, estate records, enrolment records at schools, college, universities or legal inn all help, but the conclusions reached are inevitably only as good as the quality of data available. Wherever it is used, prosopography should be seen as a technique or range of techniques available to the historian which, if used, should be used with caution and restraint.

We were charged to consider parliament's mission. If the organisers of the meeting wished participants to focus on the role or functioning of assemblies, members of the Commission are well aware of the ways in which

¹⁷ D. Brunton and D.H. Pennington, *Members of the Long Parliament* (London, 1954); M.F. Keeler, *The Long Parliament, 1640-1641: a Biographical Study of its Members* (American Philosophical Society, Philadelphia, 1954).

the role of representative assemblies have changed over time. There are important new developments. Allan Tatham surveys here the functions of parliaments in complex international political unions. Long experience with federal governments as for instance in the United States, Canada and Australia has offered rich material for the consideration of relationships between such federal governments and their individual component states. The appearance of the European Union and Mercosur clearly forces the Commission into wider considerations. This is important, but, at the same time, it is not unreasonable now to play a Cassandra role. Parliaments have long experience of their powers being under attack. The twentieth century has seen the emergence of many new threats to the powers and sovereignty of representative assemblies. Could there be signs of the emergence of another age of absolutism in the new millennium? The ways in which representative assemblies have adapted their modes of working to the emergence of mass electorates and political parties or to the emergence of absolutist monarchs or dictators have preoccupied much of the Commission's time since 1936. Should the Commission not now be interested in the decline in the importance or perhaps relevance of representative assemblies since the growth of mass media in the 1930s and the emergence of global economies post-1945? For instance, it should now be considered how far representative assemblies in different states have lost the opportunities so hardly won in the nineteenth century to control government economic and financial policy and to influence legislation. An area of possible research therefore lies in the recent growth of executive power as against the rights of representative assemblies in the late nineteenth and through the twentieth centuries. In Britain the small-scale nineteenth-century growth of delegated legislation was to become substantial in the period 1918 to 1939 and enormous post 1945. The threat of a strong executive without adequate responsibility to the elected legislature as for instance in France during the Fifth Republic and Britain since the 1960s has raised what is seen as the spectre of 'presidential government'. Is there real parliamentary democracy or a government responsible to parliament where a government is elected with a large majority for a five-year term? How close have parliaments been to the mass twentieth century electorates? What kind of mandate can exist if the links to the electorate are weak between elections? Have governments become more preoccupied with their image in the media than with their functioning in parliament? In Britain the government

has developed media monitoring and rapid rebuttal units. This trend began in Britain with the use made by the Conservative party leader and later Prime Minister, Stanley Baldwin, of the fledgling B.B.C. in the late 1920s. The House of Commons has fought hard but not entirely successfully to prevent governments from using the press rather than the floor of the Commons' chamber for policy statements. Has the twentieth century with the spread of universal electorates paradoxically seen the devaluing of representative assemblies and indeed the representatives?

It is therefore reasonable to ask whether the Commission will still flourish in 2036 on the centenary of its founding?

THE RANGE AND REMIT OF THE *HISTORY* OF PARLIAMENT

Colin Brooks
University of Sussex

What should be in a History of Parliament? That is a question that can be asked of the range of such histories currently being produced in a number of European States¹ and in the United States and Canada. I want to consider here how the British *History of Parliament* has approached this question in the five decades since the project was formally funded and inaugurated. The *History* has a Board of Trustees and an Editorial Board. The first task of the Editorial Board was to determine the chronological limits of each Section, and hence of each set of volumes.² The *History* has had three General Editors – Mr.E.L.C.Mullins, Mr.P.W.Hasler and Miss V. Cromwell, each from very different parts of the historical profession. Miss Cromwell's title is now Director. Each set of volumes has a Section Editor. The length of time necessarily taken to gather and analyse material, to write it up and to prepare it for publication, has meant that few volumes have been overseen from start to finish by one editor. A number of distin-

¹ e.g., the differently configured *Diccionario Biografico de los Parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*, ed. Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga et al., Vitoria-Gasteiz, 1993.

² These, of course, proved difficult to determine, the integrity of a period being liable to clash with manageability: the 1386-1421 section was originally intended to cover 1376 (i.e. all of the reign of Richard II) –1422.

guished historians –Neale³, Aspinall among them– have had to lay down the reins before the coach had reached the inn. Volumes currently in preparation have, wisely, been entrusted to younger historians. But changes in personnel are probably less significant for us in reviewing the evolution of the project than are changes in the historiographical context – and developments in the electronic storage and retrieval of data.⁴

The *History of Parliament* has claimed consistency from the start: it was to be based formally and firmly on the individual biographies of the members returned or elected to the House of Commons. In the words of Wedgwood:

«There are histories of the institution. There are histories of its actions. But of the men who gave the institution life, who shaped it, and in so doing, shaped our history and even our minds, no record has ever been attempted».

More recently, in the introductory note to the 1386-1421 volumes, Sir Robert Rhodes James, chairman of the *History of Parliament* Trust, and himself a distinguished modern political historian and biographer, reminded readers that

«it remains the detailed record, as far as can be obtained, of the individuals who served».

And he proceeded to glory in the fact (the limitation?) that

«it is not the history of an impersonal institution, but of the men who served in it – the famous, the obscure, the venal, the honourable, the ambitious, the silent, the orators and the rank-and-file».⁵

³ «The hope that Neale [who resigned from the Editorial Board in 1971 and from the editorship of the 1558-1603 section in 1974] might [after P W Hasler was asked to join the editorial team for the Elizabethan volumes] then have time and strength to write the Introductory Survey –a hope encouraged by his own determination to keep age at bay– did not long outlast his retirement from the Board. A handful of constituency accounts and two biographies are all that can be specifically credited to him. The omission of his initials from others, and his name from the title-page, respects his wish not to be associated by name with a work which he had not had the opportunity to approve». E.Miller, Chairman of the Editorial Board, Foreword to *History of Parliament*, 1558-1603, i, p.v-vi.

⁴ And changes in editorship have several times been mitigated by the original editor's leaving a core of theses written by his graduate students.

⁵ Qtd. by R.R.James in his Foreword to the 1386-1421 volumes, Stroud, 1992, vol.i, p.vi.

Rhodes James reads the *History* under the rubric, 'all human life is there'. The willingness to embrace variety is, perhaps, somewhat at odds with the stark reference to 'service' which seems to imply an altogether more purposeful style than is evident from many of the biographies. A reviewer of the 1715-1754 volumes, Betty Kemp, was particularly critical of the contributors' susceptibility to eccentricity and to matrimonial instability⁶, but that tendency has left its mark in most of the volumes. And the distinction between individual and institution is surely too clearly drawn: the institution was never 'impersonal'. Indeed, many historians, following Russell's lead, would prefer to see the Parliament before the 1690s as an 'event' rather than an institution.⁷ Further, both the work of the Commons as an 'institution' and the life of its members was shaped by the circumstances under which it operated: the physical condition of the place to which Parliament was summoned and of those annexes in which much business (e.g., committees) was conducted.⁸

Wedgwood's belief that much Parliamentary history has been done, is finished and complete, is not justified. Much, especially over the *longue durée*, remains to be done – on procedure (including, crucially, the operation of committees), on qualification for membership, and on legislative output (and its relation over time to desired and proposed legislation), to cite just three areas of interest. On some of these matters the successive volumes of the *History* provide information, to some they devote attention. It is, perhaps, a combination of the imagination and inventiveness of recent and current editors and contributors with the possibilities opened up by electronic data storage and manipulation, which accounts for the *History's* now casting its net rather wider than previously.

It is also necessarily the case that chairmen of the Editorial Boards and

⁶ B.Kemp, *Eng. Hist. Rev.*, lxxxviii, 1973, p.388. This is especially worrying as the biographies in these volumes are, overall, the shortest and because the editor endeavours to fix a particular interpretation on the period which few of the biographies themselves bear out. As Kemp notes, the longest, on Sir Charles Cottrell, lavishes attention on his contacts with the exiled Stuarts.

⁷ C.S.R.Russell, *The Nature of a Parliament in early Stuart England*, in H.Tomlinson, ed., *Before the English Civil War*, Basingstoke, 1983, p.123-150.

⁸ A matter of abiding interest, rarely touched upon in the *History* (though see Thorne, *History of Parliament, 1790-1820*, vol.i, p.333-4). See P.D.G.Thomas, *The House of Commons in the Eighteenth Century*, Oxford, 1971, ch.i.

of the Trust, like Wedgwood and Rhodes James, simplify the historiographical complexity and evolution of the *History of Parliament*. For the *History*, while in practice, and perhaps necessarily, something less than a full scale institutional portrait, is far more than ‘the detailed records of individuals’. It has also been the established principle that the ‘record’ should be confined to the period of the volume itself: «the plan of the *History* requires every section to be complete within its own chronological limits and not to stray beyond them if a Member’s career in the Commons belongs to more sections than one».⁹ This has caused problems of consistency, and many reviewers have commented on the untidy joins between two sets of volumes. A comprehensive list of errata would be welcome.

We must attend to how successive editors have judged

i. what should go into that ‘detailed record’ and

ii. what contextual information and interpretation should surround and introduce it.

The founding principles were set out in the 1754-1790 Introduction. As to length,

«Generally speaking, the criterion used has been the Member’s standing in the House and the length of his service. Particular attention has been paid to second-rank figures»¹⁰

and as to content,

«The aim of each biography has been to give as briefly as possible the essential information about the Member’s life, and to answer two questions about his parliamentary career: how he became a Member, and what he did in the House of Commons».¹¹

Such self-denial, though occasionally foregone (especially in the 1509-1558 volumes), brings problems in its wake. Biographies sometimes give off the air of

«History ... being constructed by drawing direct lines between passages in contemporary sources – passages which ought so often to be taken as an index to a mind or interpreted in the light of their context».

⁹ *History of Parliament*, 1754-1790, vol.i, p.xiii.

¹⁰ Slightly amended by Thorne (*History of Parliament*, 1790-1820, vol.i, p.xii): who replaces ‘length of service’ by «the availability of material».

¹¹ *History of Parliament*, 1754-1790, vol.i, p.xiv.

This criticism, from Butterfield¹², was echoed by reviewers of the volumes on the period 1660-1690. In part it is a failing inherent in the genre.

Long-term analysis, of the kind which the publication of *Histories* covering a period of five hundred years might allow us to undertake, depends upon consistency in the presentation of evidence and information. For the volumes to have their maximum impact and utility, they must not sacrifice the presentation of information to the desire to tell a good individual story. Information must be provided in such a way as to allow and encourage generalisation to follow from analysis. Morrill has made a similar comment in reviewing the 1660-1690 volumes: «these ... are poised uneasily between presenting themselves as a set of interpretative essays and as a data bank». ¹³ To my mind this delicate balance, the difficulty of attaining it, and the willingness of editors to tilt the balance towards the individual and the circumstantial, is a more important issue than that on which critics have often focused their attention: the exclusion of the House of Lords (now to be remedied by separate volumes on that House). The pattern –this is a series about the House of Commons and its members– once set, to complain about the absence of the Lords is neither here nor there: it is the failure systematically and consistently to present key information on the Commons and its members which is the more worrying.

The pattern throughout has been for the main text –the biographies of Members– to be preceded by

- i. a Constituency volume (or section of a volume).
- ii. an Introductory volume (or section of a volume).

The Constituency volume itself compromises the announced individual member biography basis of the enterprise. This section has been used to reveal information on influence, on patronage and on interests – the concerns of a founding generation of historians, men like Namier and MacFarlane, who simultaneously were in retreat from an analysis based upon the presumed claims of party to be the crucial analytic tool. MacFarlane spoke with some relief of «the absence of any separate fund of political principle», and the *History of Parliament* as currently and to date consti-

¹² H.Butterfield, *Eng. Hist. Rev.*, lxxx, 1965, p.803.

¹³ J.S.Morrill, *Between Conventions: the Members of the Restoration Parliaments, Parliamentary History*, v, 1986, p.126. Morrill suggests 'The House of Commons; Parliamentary Elections and the Activity of Members, 1660-1690' as a truer title.

tuted would have difficulty fitting party, party loyalty and party activity into its mental assumptions and its physical embodiment. This has led to weaknesses in particular volumes. Namier and Brooke and their contributors seemed more at home in the 1750s and 1760s than in the more ideologically charged 1770s and 1780s.¹⁴ And of the 1790-1820 volumes, published in 1986, one reviewer has lamented that:

«Ghosts still seem to stalk the corridors of the Trust's offices, and seem to have encouraged the authors of some of the articles to place undue emphasis on venality, and on factionalism for its own sake ... the articles all but ignore what seems to some of us to be a major development in local electoral history at this time : the increasing identification of local political organisations, in a good many boroughs, with ideological standpoints on the main national issues».¹⁵

Many issues of interest for students of long-term change in representative institutions remain very much open for future study. Since the inauguration of the project, interest in patronage and connection has not declined, but interest in legislation and in ideology has enormously increased. Elton's *The Parliament of England, 1559-1581*, was designed

«to display certain sixteenth century Parliaments at work – to follow events in both Houses as bills turned into acts or more commonly failed to do so».¹⁶

Given that concern for the business of Parliament¹⁷, which is largely neglected by many of the *History's* volumes, the enterprise inevitably has, to a professional historian, something of a dated air to it. Ideology has flowed both upwards to Westminster, and downwards and outwards, over the centuries: the tidal flows ought to be established, and such measurement ought to be facilitated by the dual focus – Westminster and the con-

¹⁴ H.Butterfield, *Eng. Hist. Rev.*, lxxx, 1965, p.801-805, regrets the length of the shadow thrown over the enterprise by Namier's *The Structure of Politics at the Accession of George III*, first published in 1929.

¹⁵ J.P.Parry, *Parliamentary History*, vii, 1988, p.155.

¹⁶ G.R.Elton, *The Parliament of England, 1559-1581*, Cambridge, 1986, p.vii.

¹⁷ Of which the project on the period 1660-1800, funded by the Leverhulme Trust, and led by J.Hoppit, J.Innes and J.Styles, is perhaps the most substantial; see J. Hoppit et al., "Towards a History of Parliamentary Legislation, 1660-1800", *Parliamentary History*, XIII, 1994, p. 312-321; and J. Hoppit extends from Westminster out into the provinces (and from the provinces to Westminster).

stituencies— of the *History*. The last word has certainly not been said about the role of contested elections – when, where, why and how? Nor are we as clear as we might perhaps be as to the changing sense of the representative basis of the Commons.¹⁸ For the first four hundred years of its existence, representatives were summoned and added almost at will by the monarch: and the royal claim to be able to summon characteristically fell into desuetude, rather than being outlawed, after the Newark case in the 1670s.¹⁹ And for the last five hundred years of its existence, it has always proved easier to add to, than to reduce, the number of members.²⁰ One needs to scrutinise the sixteenth century volumes of the *History* carefully to sense when a notion of expected, accustomed, parliamentary representation took root.

The Introductory volumes promise the opportunity to move from individual biography to collective biography, to prosopography. But what the achievement entails has varied very considerably over time, according to the interpretative interests of the editor, the state of historiography at the time of composition (and in the editor's professional past), and the materials available for the volumes. And, strangely, while the volumes have contained a rather miscellaneous section usually entitled Method, they have never included a systematic survey of the records used (either central –the archives of Parliament itself²¹ – or personal) or a bibliography. Such, Namer and Brooke excuse themselves, «would run to inordinate length». ²² More reasonably they emphasise just how far theirs is an interim report: while they wrote, much new information was becoming available, and, with lim-

¹⁸ Commenting on the 1386-1421 volumes, A.L.Brown notes that «it is perhaps still an anachronism to ask how many members should have been returned»: *The House of Commons, 1386-1421 – A commentary, Parliaments, Estates and Representation*, xiv, 1994, p.2.

¹⁹ C.A.Edie, Charles II, the Commons and the Newark Charter Dispute: the Crown's Last Attempt to Enfranchise a Borough, *Journal of British Studies*, x, 1970, p.49-68.

²⁰ C.Brooks, The Size of Parliament, paper presented to the 46th Conference of the ICHRPI, Vienna, 1996.

²¹ To which Sir Geoffrey Elton so consistently called attention.

²² *History of Parliament, 1754-1790*, vol.i, p.xv. There is a related issue as to the method of footnoting, which is often unhelpful in not providing references for specific pieces of information.

ited resources of people and money, they could not subject all known material to «an exhaustive examination».²³

It is important to consider, in order of publication date, the concerns of the Introductory volumes. The first to be published, in 1964, were the three volumes on 1754 to 1790, edited by Sir Lewis Namier, and, after his death in 1960, by John Brooke. Here we find: The Constituencies (including Parliamentary Patronage), The Elections (considered and categorised, chronologically), The Members (down to Suicides and Madmen, of which more below), The House of Commons (including within it Elections and Election Petitions, Legislation, and The Growth of Party). After the Constituency section, appendices provide information on Constituencies and Contested Elections, Reports of Debates, Parliamentary Lists, dates of Parliaments (though not of sessions), and officers of the house (Speakers, Chairmen of Ways and Means, first Ministers and leaders of the House) Within the House of Commons section, elections and petitions occupy three pages; legislation only two. While ample attention is paid to the peculiarities of the suffrage in various borough types, there is no information on contemporary qualifications for election to the House.

The next volumes to appear, in 1970, were the two devoted to the period 1715-1754, edited by Romney Sedgwick. The first volume manages to include not only the Introductory Survey, Appendices and the constituency section, but also the entries for Members, A-D. Sedgwick's Introductory Survey is distinctive, not to say eccentric.²⁴ It is not eccentric in terms of then awakening historiographical preoccupations.²⁵ But it is in terms of the series of *History of Parliament* volumes. In six chapters, Sedg-

²³ *History of Parliament, 1754-1790*, vol.i, p.xvi. Thorne (*History of Parliament, 1790-1820*, vol.i, p.x, includes a list of institutional and public archives (though not of their collections) visited.

²⁴ In his preface (*History of Parliament, 1715-1754*, vol.i, p.ix), Sedgwick asserts that «the electoral system and the composition of the House of Commons in the eighteenth century changed so little that a description of them in 1715-1754 would not add appreciably to that given in the 1754-1790 survey». Scholarship since the 1960s would suggest that the extent of change would have been well worth investigation.

²⁵ Indeed, «the last section of the introductory survey is a redaction of an account of the Tory party by Miss Cruickshanks» (*History of Parliament, 1715-1754*, vol.i, p.vii). Her work was to appear in due course as *Political Untouchables*, London, 1979.

wick disposes first of Procedure (not included in the 1754-90 volumes), then moves on to consider, 'The General Election of 1715 and the first Whig opposition, 1717-1720'; 'The second Whig opposition, 1725-1742'; 'The third and fourth Whig oppositions, 1742-4 and 1747-51'; and The Tories. There follows (masquerading as chapter Six) a section of substantial Notes, often reproducing Parliamentary lists. The Appendices are more to the point, following the Namier-Brooke pattern. Sedgwick's biographies are often sparse, in part reflecting the lack of parliamentary diaries for his period, in part, one suspects, the editor's impatience.

The third volumes covered the reign of Elizabeth I. Edited by P.W.Hasler (who had been sub-editor for the Editorial Board to the 1754-1790 volumes and subsequently became General Editor for the enterprise), they appeared in 1981: information on Members was for the first time entered on computer. Another stout first volume included the Introductory Survey, Appendices, the Constituency section and Members A-C. Hasler provided a statement on method (in fact a review of the treatment of the material and a justification of certain complexities in counting). The Introductory Survey (of only sixty six pages) consists of two chapters: The Men, and The Members, representing yet another way of cutting the cake of evidence and of the reign's parliamentary experience. The Appendices provide detail on the membership of each individual Parliament, and on the known activities of members (a most welcome innovation) and a survey on The Role of the Marian Exiles. Much information (often in tabular form) –on social background, for example –is tucked away in the Survey. We are told of the number of members with two Christian names, and the Survey's final paragraph begins, almost inevitably, «finally here is a list of some rogues from among the men who sat in the Elizabethan House of Commons», though here such a list is «additional to those already mentioned among the embezzlers, speculators with government money and the ruined men».²⁶

The editor for the volumes on the period 1509 to 1558, which were published in 1982, S.T.Bindoff, was unable to complete the Introductory volume. In the absence of any draft of the «projected introduction», the decision to publish just the Constituency and Biography sections, with a series of Appendices, but no Survey, had been taken in 1977. Bindoff himself

²⁶ *History of Parliament, 1558-1603, i, p.35.*

died just prior to the appearance of his volumes. In a sense compensating for the lack of an analytical introduction, Bindoff and his contributors provide considerable amounts of material in their biographies and constituency surveys: the scale of the biographies for many Members is disproportionate compared to those given by, for example, Sedgwick.

The very next year after Bindoff's truncated work had appeared, three volumes on the period 1660-1690 (an interesting way of carving up later Stuart history), edited by the Yale historian Basil Duke Henning, were published. Here for the first and only time appear two prefaces, not only on Method but also on Sources (by J.P.Ferris). The Introductory Survey contains two chapters: The Composition of the House and The Politics of the Members. Nine appendices give us a new slate of types of information, most apparently of particular relevance to the period – Roman Catholics and Crypto-Catholics, for example. I say apparently, because it is not clear that such sections would not have been of interest in other volumes. MPs on the Commissions of the Peace, a brief essay with tables, is not out of place in the era of the Three Questions.²⁷ But would it not have been useful to have provided information as part of the standard across the series?²⁸ It appears in the information given in the biographical accounts of each member, but to date is nowhere consolidated. In this, as in other matters, the availability, from 1998, of the volumes in CD-ROM format will enable such matters to be settled.

The 1790 – 1820 set, occupying five volumes, were edited after the retirement of the original editor, Arthur Aspinall in 1970, by Roland Thorne: they became available in 1986. The Introductory volume is self-contained (with volume two devoted to the Constituency section, and volumes three to five to the biographies of members). Rogues, suicides and lunatics make their ritual appearance. A section on the Changing Face of the House and Political Parties reminds one of the concluding section in the Namier-Brooke introduction, written two decades or more before, and in a very different historiographical context. An extremely useful innovation by Thorne is the inclusion of a list of 362 unsuccessful candidates.

²⁷ In the 1790-1820 volumes, vol.i, p.xiii, Thorne omits «local [offices] of limited interest», including appointments to the bench therein.

²⁸ M.F.Keeler, *The Long Parliament, 1640*, Philadelphia, 1954, reports what to me appears to be a strikingly low figure of M.Ps with experience as Justices.

The most recently published volumes, dating from 1992-3, are on the years from 1386 to 1421 (again, an interesting choice of dates, commented upon by the editor, J.S.Roskell, in his introduction). Roskell's *Introductory Survey*²⁹, with the Appendices written by Linda Clark, is an altogether different kettle of fish from its predecessors. One would not be justified in thinking that it reflects particular and perhaps old-fashioned preoccupations: after all Roskell was the author of a fine paper on Parliamentary history in the late medieval and early modern periods which was one of the first to begin hacking away at the Whig jungle, clearing a path for such later vandals as Conrad Russell.³⁰ The novelty of the approach taken by Roskell and his team can be judged from the section titles in the Survey. Roskell begins by offering a survey of the period (disappointingly concluding that it «was thus very eventful»³¹) and this leads into an analysis of the operation of government and its relation to Parliament ('The Place of Parliament in the King's Government' and 'The Role of the King and his Officials'). Before a survey of 'The Composition of the House of Commons', an (unprecedented) review of 'The Composition of the House of Lords' is offered. Then comes a section on 'Electoral Practice', again unparalleled. Two concluding chapters ('Functions and Procedures', 'The Parliamentary Privileges of the Commons') concentrate on internal workings. Clark's appendices turn from narrative and analysis to structured information: section A deals with dates of Parliaments, speakers and sources for the names of members; section B with social analysis – Knights, men of Law, Sheriffs, the members' place of residence, and their appointment as subsidy collectors. No other volume gives such a sense of the place of the members within the King's government as well as within the context of the Commons itself. Section C reports on the composition of successive Parliaments, and Section D on the experience of members (over time and between boroughs and shires: the latter another topic for which all volumes had, of course, provide the information but to which none had devoted separate attention). There is an eleven page Index.

²⁹ «prepared ... for publication» by Dr. Carole Rawcliffe: *History of Parliament, 1386-1421*, vol.i, p.vii.

³⁰ J.S.Roskell, *Parliamentary History in Perspective*, *Bull. of the John Rylands Library*, xlv, 1964.

³¹ *History of Parliament, 1386-1421*, vol.i, p.5.

No doubt these topics, carefully defined and clearly presented, are particularly useful for the analysis of Ricardian and Henrician political life. But they do remind us of quite how much has been missing in previous volumes, and not only in the most partial of all, those of Sedgwick. On the other hand, both Sedgwick and Roskell/Clark concentrate on particular Parliaments to make a point about political loyalties (with Roskell/Clark lamenting the fact that «constraints of time and space make [a systematic analysis of the Membership of each of the 32 Parliaments] impracticable»). The 1386-1421 volumes scrutinise seven Parliaments: four in order to consider «the strength of the political opposition to Richard II» and three to tease out «the extent of support» for Henry of Monmouth/Henry IV.³²

It is obviously unrealistic to expect complete consistency of material –of information and analysis– across the volumes.³³ The Commons, indeed, changed: so, too did the context. So, too, does the evidence for its work and for its members. The increase in such evidence is the more striking. It is not, of course, consistent: the volume of diaries for the period from the late sixteenth to the mid seventeenth centuries considerably exceeds that for much of the next century. There is less information on the members in late than in early fifteenth century Parliaments.³⁴ When the names of members cannot be ascertained, nothing can be done; when a name floats free, not tied to any other evidence, the situation is no better. But the editors of individual volumes have been allowed excessive latitude in their interpretation of the range of characteristics which ought to be drawn out – and in their ways of presenting that information and analysis, whether in text, in tabular or in list form. Such matters as age and experience surely ought always to be presented in tabular form. And there is much to be said

³² *History of Parliament*, 1386-1421, vol.i, p.184.

³³ It is disappointing that K.R.Bartlett's essay in the 1558-1603 volumes, *The Role of the Marian Exiles*, is not paralleled in the 1660-1690 volumes by a systematic review of Interregnum exiles. More generally it would be interesting to discover what proportion, over time, of members had travelled abroad. I have often wondered whether Robert Harley ever saw the sea.

³⁴ 260 names are known for the Parliament of December 1421 and 259 for that of February 1388, but, in the absence of the formal returns to Chancery, only 24 for that of February 1413, interrupted by Henry IV's death: *History of Parliament*, 1386-1421, vol.i, p.164-5. Such problems continue until the 1530s.

for such an approach to occupation. But it is not always followed through, and we get an uncomfortable combination of a list and a hall of fame: thus

«In the French revolutionary and Napoleonic wars (1793-1815) there were 135 recruits to the army among Members. Thirteen of them were already in the House when they were granted their commissions, and three were volunteers for one campaign only. Of the 135, 96 were still serving when elected to the House».

So far, so good: but then

«Among so many the most distinguished perhaps were...»³⁵.

followed by a list of about forty. It is difficult to see what kind of reader profits from this latter approach and selective information.

So much for comment on the Introductory/Survey volumes. I now turn to a brief comment on the 'detailed record' in the individual biographies. What goes into those entries is determined on the one hand by the availability of materials (on attendance, speeches, committee assignments, votes, correspondence, legislative initiative). These materials are, of course, not uniformly or consistently available. Division Lists (or, indeed, lists of any type) were produced for the atypical occasions: they do not become available as a matter of standard procedure until the later nineteenth century. The same holds true of records of proceedings and speeches. The variable number of parliamentary diaries – so few for the early Hanoverian Parliaments, for example – means not only that individual records are frustratingly incomplete, but also that much of the actual character of Commons' proceedings is lost.³⁶

And, on the other hand, the content and tone of the biographical entries are shaped by the preferences of historians, and, in the case of the *History of Parliament* by the Editor. One immediately notices some tension in the entries between the provision of a record of Parliamentary activity – and the portrayal of an individual character. Beyond this, though, historians tend to make a number of assumptions about the 'political class'.³⁷ I

³⁵ Thorne, *History of Parliament*, 1790-1820, vol.i, p.307: I hasten to add that this is merely an example.

³⁶ C.Brooks, *Individuals, Parties and the Parliamentary Record in the 1690s*, *Parliaments, Estates and Representation*, xvi, 1996, p.175-191.

³⁷ Recent volumes have indicated whether any descendants of the member followed him to Parliament, a crucial question for the debate on the existence and characteristics of a parliamentary and political class: see e.g., E.A. Wasson, "The House of Commons, 1660-1945", *Eng. Hist. Rev.*, CVI, 1991, p. 635-661.

pick out three here: that it would come naturally to them to seek membership of the House of Commons; that they would subsequently seek re-election; and that they should be active in their membership. These are a subset of more general assumptions and preferences. For historians find it hard to deal with failure, withdrawal, apathy, defeat and uninterest. Some historians cling to the secure polarities of political party, others like the clarity of adherence to a connection, a family clan. It is difficult to come to terms with ambiguity and lack of commitment, difficult mentally and in terms of the need to write up a coherent report of one's research. Hence, one might note, the particular problem presented to historians of later Stuart England, or of post-Revolutionary England (and, indeed, Britain) by the figure of Robert Harley, sprawling across, rather than towering over, both the era itself, and the historians' approach to it. How brave, indeed, those historians who have tried to make sense of that life!³⁸ The Whig Junto hold the cards – of clarity (political brutality), and of success.

It follows from this kind of shirking, that historians have not tackled several questions about the parliamentary class and its relationship to the House of Commons. One such question is this: why was the potential parliamentary class so replete with people who did not seek, aspire to, or, indeed, dream of, membership? And another is this: why are there so many members of that class who, having, for whatever reason (whether desiring it, or having had it imposed on them), been members of the House did not enjoy the experience and (a succeeding question) who sought to leave it at the first conceivable opportunity, to spend, in the current cliché, more time with their families, often literally? And, for historians of the *longue durée*, the issue becomes one of the relationship of incumbency to family, connection, and political party, and to the cost of politics. Do increasing rates of incumbency hint at declining competition for seats in Parliament or to a local sense of the importance of having an experienced member?³⁹ Do de-

³⁸ A.McInnes, *Robert Harley: Puritan Politician*, 1970; it is a measure of the Harley problem that even so consummate a historian as the late G.S.Holmes could present a plausible canvas of the era of Anne as a whole, but could not finish his portrait of Harley. D.W.Hayton is currently and bravely writing the entry on Harley for the 1690-1715 volumes of the *History of Parliament*, as well as that section's Introduction.

³⁹ Though Harriss points out what is apparent in most volumes, that the incumbents were by no means necessarily the most significant parliamentary figures: G.L.Harriss, *The Medieval Parliament, Parliamentary History*, xiii, 1994, p.218.

clining rates of incumbency indicate increasing competition for seats – or the indifference and disinterest of county and borough élites? And was it lawyers who stepped into any such breach?⁴⁰

Put the other way around, this is to ask questions as to the implication of the information provided in the volumes of the *History* about the proportion of experienced and novice members in any Parliament, and about the proportion of members who sat in only one Parliament (62% of those sitting in Elizabethan Parliaments, for example). And these implications run both outwards – what do they say about public life in the shires and boroughs – and upwards – what do they suggest about the structure of power within the Commons house?⁴¹

The individual member of Parliament is one angle of a triangle of forces, together with the public and political community from which he has sprung (or into which he has been parachuted, courtesy of a patron, the crown or his own wealth) and the court and ‘central’ government. The figures over time for the proportion of members who held paid office in the latter should be very illuminating. And it will be necessary to work out what proportion held such office before entering Parliament, and for what proportion office followed entry (or even departure from) the Commons. But even those figures will not allow us clearly to deduce cause and effect.

There is a distinction between a political class and individual political ‘careers’. Indeed, that latter notion is probably, for all but a few, inappropriate for the periods as yet covered by the *History*⁴², until perhaps the very recent past.⁴³ The *History of Parliament* provides often ample information

⁴⁰ «Parallel to the decline of belted knights went an increase in the proportion of lawyers»: G.L.Harriss, *The Medieval Parliament, Parliamentary History*, xiii, 1994, p.215. Like Hexter’s ‘middle class’, lawyers are always rising!

⁴¹ J.J.Scarisbrick, in discussing the high proportion of novices, points out that «the ‘green’ can also be tough»: *Parliamentary History*, iii, 1984, p.185.

⁴² A distinction should be made between re-election and «proper parliamentary careers» (Roskell, *History of Parliament, 1386-1421*, vol.i, p.48): to my mind, a ‘proper career’ involves the exclusion of other commitments.

⁴³ I am indebted for provocative thoughts on this subject to a seminar led by Lord Weatherill at the Institute of Historical Research in 1996. As member from 1964 to 1992, and Speaker of the House from 1983 to 1992, Bernard Weatherill had ample opportunity to reflect on the changing preoccupations of his colleagues.

on apprenticeship, as it were, but it rarely provides information on what ex-MPs today describe not as life after death, but as death after life. The grounds for leaving the House are surely as significant for our understanding of long term changes in British political culture and in the role of Parliament as are the grounds for entering Parliament. There is no systematic analysis of why people left Parliament⁴⁴: of the varying roles in any Parliament, and across time, of ennoblement or succession to the Lords; of electoral defeat; of failure to be nominated as a candidate; of declining of such a nomination; of not seeking it; and, of course, of intervening death. And not all volumes indicate whether a particular Member was the last of his family to sit in the Commons. Such an analysis would help chart not only the changing personal characteristics and assumptions of the parliamentary class (e.g., thresholds of boredom) but also the changing hold of family expectations on sons; the changing sense that an individual member can achieve something (whether for himself, his family, his connection, his class or his constituents); and the changing hold of actual debate (as opposed to prior loyalty) on political decision making. Such a study might reaffirm the centrality of Parliament in British public life (thus, an individual's decision not to seek re-election might be a consequence of his consciousness of his inability to meet the high standards of comprehension required for proper participation). Or it might contribute to a redressing of our over-concentration on matters Parliamentary. That would certainly gratify the departed G.R.Elton who drew from his research on the Parliaments of the years 1559 to 1581 this rather disconcerting conclusion:

«Prolonged involvement with Parliament has in the end convinced me that the customary concentration on it as the centre of public affairs, however traditional it may be, is entirely misleading. This is a message that, it seems to me, needs to be absorbed into the general history of England... I now wonder whether the institution – one of the Crown's instruments of government – ever really mattered all that much in the politics of the na-

⁴⁴ cf. Namier and Brooke's two essentials (*History of Parliament*, 1754-1790, vol.i, p.xiv): «how he *became* a Member, and what he did in the House of Commons» (my italics). Thorne (*History of Parliament*, 1790-1820, vol.i, p.xii) reminded us that «how a Member entered the House and how he behaved as a Member remain the principal subjects of the text of each biography» adding only that «the subsequent careers of Members who went up to the Lords have at most been sketched».

tion, except perhaps as a stage sometimes used by the real contenders over government and policy. But it was a highly sophisticated instrument for the making of law and a means available to all sorts of Englishmen in pursuit of their ends».⁴⁵

Namier began by arguing that membership of the Commons provided the highest common factor in the lives of these men. Given all we now know as to reluctance to stand, willingness to leave, indifference to attendance and to participation, and given that the implications of the brevity of Parliamentary sessions at least before the 1690s are now beginning to sink in⁴⁶, Namier's view can no longer be accepted as gospel. In reviewing the 1386-1421 volumes, Gerald Harris argued that «for most [members], Parliament was an incidental experience».⁴⁷ It would be ironic, indeed, if such were to be a conclusion from picking over the bones of the magnificent feast of fact and of assumption which the *History of Parliament* has set before us.

⁴⁵ G.R.Elton, *The Parliament of England, 1559-1581*, Cambridge, 1986, p.ix.

⁴⁶ And given, too, the emphases upon Parliament as (i) «a stage sometimes used by the real contenders» (those who were tied to Court and Council) and (ii) a place for the resolution of local, provincial and personal disputes and priorities.

⁴⁷ G.L.Harriss, *The Medieval Parliament, Parliamentary History*, xiii, 1994, p.207.

REPRESENTACIÓN MUNICIPAL EN LAS JUNTAS DE BIZKAIA: PODER Y SOCIEDAD EN LEIOA DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN

Francisco Manuel Vargas Alonso
U.P.V.-E.H.U.

Este estudio se centra en las élites de una comunidad local, la de la anteiglesia vizcaína de Leioa, y en las formas en que las mismas detentaron el poder socio-político y económico, protagonizando el proceso de transición que contribuyó al éxito de los estamentos privilegiados y a su transformación burguesa en el siglo XIX. La representación municipal en las Juntas Generales de Bizkaia, constituyó para los miembros de la élite local la culminación de un proceso de encumbramiento socio-económico.

Nuestro trabajo se circunscribe al período precedente a dicha etapa, y presenta las conclusiones del análisis prosopográfico efectuado sobre las biografías de 292 personajes de Leioa que desempeñaron los cargos de Juntero en Gernika y Fiel regidor entre 1527 y 1877. Por motivos de disponibilidad de Fuentes y por centrarnos en los mecanismos que conducen a la quiebra del Antiguo Régimen, acotamos lo fundamental de nuestro estudio al período 1700-1840, sin dejar de aludir a una cronología anterior o posterior al argumentar los puntos de análisis.

La Base de datos creada incluye los siguientes datos referidos a los citados individuos que detentaron cargo en Leioa: 1-Nombre; 2-Edad; 3-Años en que ejerció como Juntero; 4-Años en que ejerció como Fiel Regi-

dor; 5-Años en que ejerció como Mayordomo de la Fábrica de la Iglesia; 6-Años en que ejerció como Mayordomo de la Cofradía; 7-Años en que ejerció como arrendatario de diezmos; 8-Años en que ejerció como Sisero; 9-Años en que fue arrendatario de canteras; 10-Propiedad de Caserías y lotes de tierra; 11-Ganado en Propiedad, (incluyendo el cedido en Admeterías); 12-Censos en Propiedad; 13-Participación en Actividades comerciales y pre-industriales (carboneo, ferrerías, etc...); 14-Participación en Pleitos; 15-Deudas; 16-Inventario/Testamento de Bienes; 17-Grupo Familiar del individuo; 18-Esposa; 19-Grupo Familiar de la Esposa; 20-Contrato Matrimonial¹.

1. LEIOA Y EL SEÑORÍO DE BIZKAIA

Las referencias a Leioa con anterioridad al siglo XV son nulas, en contraste con las del Señorío de Bizkaia que, sólo en lo que respecta a sus señores, se remontan al año 1040. El único hecho destacable nos viene dado por la noticia de que el linaje de los Arauco, de Erandio, que englobó a Leioa hasta el siglo XVI, fundó, hacia el año 896, la casa solar de su apellido en Arriaga².

En la convulsa Edad Media se configuró la Foralidad y por tanto la administración del Señorío de Bizkaia a través de órganos de Gobierno propios, que con modificaciones diversas posteriores llegaría hasta 1877, momento en que con motivo de la tercera guerra carlista fueron derogados los Fueros. La aplicación de las medidas de gobierno la disponían las Juntas Generales, Asamblea que recordaba a los batzarres tribales integrados por los más ancianos y existentes en épocas precedentes entre los vascos. Las leyes eran de carácter consuetudinario, refrendadas por el uso y costumbre, y no escritas. Las primeras leyes en tener la última condición serían las penales.

¹ El análisis biográfico lo hemos efectuado en una base de datos File Maker Pro-II. Las Fuentes de Archivo citadas son: ACJG, Archivo Casa de Juntas de Gernika; ADF, Archivo Diputación Foral de Bizkaia; ADF-AML, Archivo cit., Archivo Municipal de Leioa; AHÉV, Archivo Histórico Eclesiástico de Vizcaya; AHPV, Archivo Histórico Provincial de Vizcaya.

² A. Manzano, *Pasajes Históricas de Erandio* (Bilbao, 1985) pp. 17-18.

Las Juntas generales las presidieron primero los Señores de Bizkaia, y posteriormente su representante, el Corregidor. A dichas Juntas acudían las anteiglesias vizcaínas de acuerdo a un orden de llamamiento Foral que establecía una relación de antigüedad entre las distintas Merindades. En total, hasta 115 anteiglesias llegarían a intervenir en la vida política del Señorío. Las de la Merindad de Uribe, precedidas por las de Busturia, Marquina, y Zornotza, ocupaban los números 33 a 63, más el nº 72, de Derio. Leioa tenía el número 46.

A las Juntas, en nombre de cada anteiglesia, acudían representantes con poder delegado para actuar en nombre de sus convecinos. Estos cargos se vincularon a la élite emergente en los municipios vizcaínos. Los linajes principales, que nutrían las filas de los patronos diviseros, saldrían en numerosas ocasiones del ámbito rural, estableciéndose fuera del Señorío, o en las Villas del mismo, desde donde ejercerían su control político-económico sobre las anteiglesias a través de administradores de sus intereses. De las ramas menores de los viejos linajes saldrían quienes ejercieron el poder en la vida cotidiana de la sociedad rural. Así, grandes y medianos propietarios, beneficiados de las Iglesias, y quienes ejercían determinados oficios públicos, caso de los escribanos, estaban normalmente relacionados por lazos de consanguinidad a unos troncos familiares a los que se abría la posibilidad de ejercer los cargos públicos de Fieles Regidores de las anteiglesias, de Apoderados a las Juntas del Señorío.

Lo que conocemos como período de Antiguo Régimen se inició con una fase de crecimiento demográfico que abarcó toda la segunda mitad del siglo XV y la primera del XVI. Un hecho que evidencia la expansión demográfica es el de la aparición de Leioa como entidad independizada de Erandio, a partir de la fundación de la iglesia de San Juan Bautista de Lejona en 1526. Esto refleja la existencia de un contingente humano capaz de componer una parroquia, lo que nos sitúa ya ante una población real que sobrepasaba el centenar y medio de personas, distribuidas en una treintena de caserías. Con la desanexión de 1526 Leioa dejó de pertenecer a la anteiglesia de Erandio, cuya Iglesia, matriz de la de Leioa, fue fundada hacia finales del siglo XI³.

³ Jesús de Basañez, *Lejona. Anteiglesia Vizcaína* (Bilbao, 1971) pp. 331-335.

2. ELITES Y PODER LOCAL EN LEIOA

El poder municipal lo ejercían en Leioa, como anteiglesia que era, los Fieles Regidores. Ellos convocaban al vecindario para resolver cuestiones comunitarias. Los Fieles controlaban las cuentas municipales, y por tanto los ingresos como el remate de montes comunales, o las sisas sobre el consumo de vino. En una palabra, el cargo representaba una de las funciones esenciales de aquella sociedad estamentaria, y por ello estaba en manos de las élites locales que se veían con el poder ejecutivo y legislativo inherente a dichos puestos⁴.

Otro cargo de gran importancia, y superior en rango, era el de representante o Juntero de la anteiglesia en las Juntas que el Gobierno del Señorío celebraba en Gernika. Aquí se resolvían los asuntos que redundaban en el interés de las anteiglesias y villas de Bizkaia. En numerosas ocasiones este cargo se compaginaba con el de Fiel Regidor. En ambos casos los puestos quedaron monopolizados por un círculo social reducido, vinculado a los propietarios. La pretendida estructura democrática del gobierno municipal quedó relegada al olvido, al pasarse, durante el Antiguo Régimen, del concejo abierto al cerrado. En el primer caso todos los vecinos eran convocados para decidir sobre los intereses colectivos, pero esto se trocó por un sistema cerrado en que los miembros del regimiento hacían y deshacían a su albedrío, colocando a la mayoría del vecindario ante disposiciones adoptadas de antemano. Las sesiones del regimiento se realizaban en los aledaños de las iglesias parroquiales, o en el mismo pórtico de las mismas, esta práctica fue además la que dio origen a la voz «anteiglesia». En Leioa las reuniones de los municipales ante el templo se prolongarían hasta la inauguración, en 1865, del actual consistorio.

Detentar un cargo público en nombre de la anteiglesia acabó por convertirse en signo de dominación político-social de unas élites locales provistas en la mayor parte de los casos de una suficiencia cultural, como la de saber hablar, leer y escribir en castellano, que no estaba al alcance de la mayoría de sus convecinos. Esto determinó medidas que restringie-

⁴ Celia Aparicio Pérez, *Poder municipal, economía y sociedad en la ciudad de San Sebastián (1813-1855)* (San Sebastián, 1991) pp. 35-150; Julia Gómez Prieto, *Balmaseda. Siglos XVI-XIX. Una villa vizcaína en el Antiguo Régimen* (Bilbao, 1991) pp. 139-158.

ron el acceso a la función pública de gran parte de los pobladores, especialmente de los habitantes de las anteiglesias. En 1614 se aprobó una resolución que ordenaba que no fuesen admitidos por procuradores de los pueblos a las Juntas Generales aquellos que no supieran leer y escribir. En 1624 a esas condiciones se añadió la de entender bien la lengua romance (castellano), y precisamente por ese motivo las Juntas rechazaron en 1625 a dos apoderados de Leioa, y en 1628 lo fue otro. También hubo denuncias de incompatibilidades por la doble vecindad de algunos representantes a las Juntas.

La relación de junteros y fieles regidores de Leioa permite identificar qué familias monopolizaron dichos cargos durante la Edad Moderna. No se trata de que hubiera una transmisión hereditaria de los cargos, pero el nivel socio-económico de algunos propietarios determinó que unas dinastías familiares concretas fuesen quienes detentasen las atribuciones públicas. A veces se detecta un lapso prolongado de tiempo en que aparentemente los miembros de una familia no detentan cargos como los de fiel regidor, o juntero. Esto parece deberse, aparte de a la desaparición «natural» del apellido, al hecho de que las ramas familiares que gozaban del status que les hacía participar de los puestos pasaban a afincarse a otras localidades, con lo que el apellido quedaba en segundones que tardaban en alcanzar un status parejo al del tronco familiar de origen, o simplemente representaba a familias que se habían desgajado del mismo linaje con mucha anterioridad.

Los apellidos que aparecen en Leioa vinculados a cargos públicos durante más tiempo son, para el período comprendido entre el siglo XVI y el final de la última guerra carlista, los de los Acha (1609-1690; 1775-1790); Alango (1571; 1661-1772); Alzaga (1629-1876); Aqueche (1575-1872); Arechabaleta (1527-1689; 1755-1767; 1820-1872); Aróstegui (1560-1660); Artaza (1615-1728); Asúa (1625-1653); Aurrecoechea (1827-1870); Basaiz (1583-1672); Basañez (1720-1777); Basarte (1738-1766; 1829-1864); Elorrieta (1745-1782); Gana (1741-1780; 1866); Guerediaga (1655; 1743-1793); Ibarra (1745-1784); Icaza (1726-1757; 1798-1877); Iturri (1561-1635); Jauregui (1560; 1667; 1734-1746; 1876); Landabaso (1690-1791); Lejona (1569-1662); Libano (1735-1808); Menchaca (1756-1794); Mendibil (1571-1731); Ondiz (1559-1597; 1671-1812); Ordóñez de Barraicúa (1682-1742); Mendieta (1800-1877); Sertucha (1604-1652; 1733-1860); Udondo (1589-1680; 1804-1856); Ugarte (1724; 1801-1868); Uríbarri (1605-1746); Vidaurrázaga (1558-1672; 1749-1814); Zárraga

(1794-1868); Zuazo (1565-1579; 1653-1760). Otros aparecen con frecuencia menos destacable de cargos.

De los 258 Junteros identificados entre 1527 y 1877 la mayoría, el 74,41%, lo fueron por un sólo año. Únicamente el 1,16% de los que desempeñaron el cargo lo hicieron más de 5 años. En principio, el acaparamiento del cargo por individuo no parece excesivo. Sin embargo, si tenemos en cuenta el anterior o posterior desempeño de otros cargos, –Fieles, Mayordomos, Siseros–, por los mismos individuos, o por miembros de su familia, queda clara una apreciable concentración de poder. Sólo 49 de los Junteros desempeñaron el cargo de Fiel Regidor, y de estos la mayoría, el 59,18% por un único año, normalmente, sobre todo en el siglo XVIII, simultaneando durante su ejercicio el cargo de Juntero en Gernika.

Permanencia en el cargo de los Junteros de Leioa(1527-1877)

| Nº Junteros | Nº de veces se detenta el cargo | | | | | | | |
|-------------|---------------------------------|---------|------|--------|--------|---------|---------|---------|
| | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 10. |
| 258 | 192 | 39 | 13 | 7 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| (100%) | (74,4%) | (15,1%) | (5%) | (2,7%) | (1,5%) | (0,38%) | (0,38%) | (0,38%) |

Fuente: ACJG.

2.1. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

Uno de los capítulos esenciales para la comprensión del poder de las élites en las anteiglesias es el de la administración municipal, gestión que se refleja en las cuentas municipales. Los ingresos y gastos de las localidades nos muestran además la situación de la economía, y nos informan del endeudamiento de los municipios. No contamos con Cuentas anteriores a 1730, año en que se inician las de Leioa que sólo llegan hasta 1770 ya que las que van desde la última fecha hasta los años treinta del siglo XIX figuran entre la abundante documentación perdida, presuntamente, durante la primera guerra carlista⁵.

Leioa entró en el siglo XVIII con percepciones provenientes de montes comunales, canteras, o del barco de pasaje a Portugalete. Sin embargo,

⁵ ADF-AML: Libro de Elecciones (1731-1770).

la mayor parte de lo recaudado por esos conceptos se empleaba en pagar los elevados intereses de censos asumidos por la comunidad. Prácticamente las únicas vías de ingresos efectivos eran las de la sisa de los barrios de Lejonagoitia y Udondo, junto al repartimiento vecinal de las cargas. Esto refleja una insuficiencia económica notable, plasmada en un temprano endeudamiento de la anteiglesia por censos tomados de prestamistas, especialmente de conventos de Ordenes religiosas. De hecho en 1814 el alcalde del municipio reconocía que el único medio para cubrir gastos en la anteiglesia era el recurso al reparto vecinal, medida que perjudicaba a los menos pudientes. Mucho más tarde, en 1842, se debían 11.275 reales al convento de la Cruz, de Bilbao; 12.100 al de la Concepción, de Abando; 8.984 al de la Merced; y 19.434 al de Santa Clara de Portugalete, cantidades que suponían el 33% de las deudas que tenía la anteiglesia en el citado año ⁶.

El barco de pasaje a Portugalete funcionaba «desde muy antiguo», y como muestran las cuentas municipales, al ser un bien perteneciente las tres anteiglesias de Berango, Getxo, y Leioa, era una posible fuente de ingresos. Sin embargo, en el caso de Leioa no tenemos constancia de partidas de esa procedencia en el cargo, aunque sí se aprecian gastos con motivo del mantenimiento del citado barco. La explotación se efectuaba mediante público remate, pagando los beneficiarios unas rentas a las anteiglesias. En ocasiones estas contrataron asalariados para hacerse cargo del barco. Lo más común fue el que algún particular consiguiera el arriendo pujando en los citados remates, pagando después una renta, y asegurándose a cambio el cobro de la tasa ⁷.

La élite de Leioa estaba implicada en la explotación del barco de pasaje. José de Zuazo y Juan de Icaza, ex-juntero y ex-fiel regidor el primero (1760), y futuro juntero (1798) el segundo promovieron autos, en 1778, contra Antonio de Meso, de Getxo, para que pagase el arriendo debido por la explotación del barco. La élite también se vió favorecida en sus intere-

⁶ ACJG: Ayuntamientos, Contaduría, Lejona (1814), Reg. 14, Leg. 4, nº 1., y Expedientes (1842), Reg. 14, Leg. 4, nº 4-1.

⁷ ADF-AMB: Libro de Cuentas Municipales 1751-1832., y AML: Negociado de Hacienda. Libro de Elecciones 1731-1770; AHPV-Protocolos: Ochandategui, M., Leg. 4.401, fols. 210-213 (24-XII-1812).

ses con la mejora de los muelles existentes, tanto en el siglo XVII, como en el XVIII⁸.

Las canteras de Lejona fueron una fuente de ingresos adicionales para la Anteiglesia, ya que eran bienes comunes que se arrendaban en beneficio de las cuentas municipales. En Leioa las canteras del común se arrendaban a particulares, así nos lo muestra el arrendamiento otorgado por los fieles de la Anteiglesia en favor de Antonio Echebarría, en 1763. Sin embargo, los ingresos por ese concepto no aparecen reflejados en las Cuentas Municipales. Los arrendamientos acababan favoreciendo a la élite, pues el citado Echebarría fue en 1770 Fiel regidor y Juntero en Gernika⁹.

El impacto de las guerras del siglo XIX significó para las Anteiglesias un endeudamiento catastrófico que repercutió sobre las economías de los particulares. El primer conflicto carlista es significativo. En Leioa la situación fue grave debido a la destrucción que asoló el vecindario con motivo de los combates y la ocupación militar a que se vio sometida la anteiglesia en 1836, durante el levantamiento del sitio a Bilbao. La deuda del municipio lejonés ascendía así a 222.234 rls. 4 mvs. al final del conflicto¹⁰.

Leioa tras la primera carlistada debió hacer frente a numerosas demandas que incidían negativamente en las expectativas económicas del vecindario. En 1842 el Ayuntamiento solicitó un recargo del arbitrio del vino. El aumento de 5 reales por cada una de las 400 cantaras consumidas anualmente en la localidad se destinaría al arreglo de caminos, y al sueldo del maestro de primeras letras. Pero este tipo de medidas no aseguraban la estabilidad presupuestaria, sobre todo cuando quienes detentaban los cargos veían disminuir su poder adquisitivo¹¹.

⁸ ADF-Corregimiento: Leg. 887, exp. 18 (29-VII-1712); Leg. 293, exp. 22 (22-VII-1788); Leg. 56, exp. 31 (24-V-1800); Leg. 453, exp. 10 (18-XII-1778).

⁹ Sobre las canteras: ADF-Corregimiento: Leg. 2.079, exp. 19, (1757); AHPV-Protocolos: Menchaca, Agustín Pedro (esc.), Leg. 4.677 (1763).

¹⁰ ACJG-Alto-: Leioa. Cuentas de gastos con motivo de la primera Guerra Carlista, Reg. 446, Leg.6, 1-1, 1-2; Reg. 449, Leg. 3, 1-1, 1-2; ADF-AML: Negociado de Servicios al Ejército. Carpeta E-1, nº2, para las cantidades donadas a Portugalete para obras de fortificación.

¹¹ ACJG-Bajo-: Lejona, Contaduría. Reg. 14, Leg. 4, 4-1.

2.2. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LAICO Y LA IGLESIA

Leioa fundó su iglesia de San Juan, que pasó a ser sufragánea de Erandio, en 1526. Ese acto fue el acta de nacimiento de la localidad como anteiglesia independiente. La iglesia parroquial se convirtió en el centro del núcleo poblacional, y en centro receptor de diezmos, y por tanto en el organismo institucional más cercano a los parroquianos. Los diezmos serían un motivo central de conflictos, al que no eran ajenos los patronos, es decir el poder laico particular, –el Señor, pariente mayor, o caballero divisero–, como se confirmaba en Leioa al reconocer su dependencia de Erandio, igualmente divisera. De hecho el paso de sufragánea a secas, sin carácter parroquial definido por no ser anteiglesia, a parroquia sufragánea, se vinculó en Leioa a un conflicto sobre la división de los diezmos mantenido con Erandio, y zanjado mediante la sentencia fundadora aludida.

2.2.1. Las Elites y la Fábrica Parroquial.

La economía parroquial de Leioa puede seguirse a través de los libros de fábrica. Las cuentas se referirán sobre todo al templo local. Buena parte de los gastos fueron fruto de las reparaciones continuas de la iglesia. Las cuentas, al igual que las de la Cofradía, estaban controladas por un mayordomo laico que pertenecía a la élite municipal, llegando a ocupar cargos más relevantes como los de fieles regidores, o junteros en Gernika¹².

Los déficits en las cuentas que tenemos para Leioa no son numerosos, y además todos, –los de 1646-48, 1652, 1662, 1776, 1792-1793, 1801, 1813, 1823, 1827-1828–, se debieron a las obras de reparación realizadas en la Iglesia, a la construcción del nuevo cementerio parroquial (caso de los años 1793-94, 1801), o a la adquisición de ornamentos de plata para el culto. Por otro lado, mientras en el siglo XVII los apartados de gastos e ingresos no solían sobrepasar el valor de 1.000 reales en cada caso, en el XVIII esa cifra se había rebasado ampliamente, siendo frecuentes los años

¹² AHEV-San Juan de Lejona., Fábrica. Cuentas-Visitas. Libros 5-3 (1620-1663), 6-1 (1771-1835), 6-2 (1836-1923).

en que las cifras por cada concepto se elevaban por encima de los 4.000 reales. Y para esta otra etapa ya sabemos que la parte de los diezmos y primicias asignados a la fábrica era la sexta parte del total, que se daba en remate a arrendatarios que pagaban al mayordomo el monto en que quedaba el remate. Los ingresos obtenidos rondarían el 40% del total del cargo de la fábrica. Los gastos por obras, reparaciones, materiales para las mismas, cera, y aceite, representaban la mayor parte del gasto.

El puesto de mayordomo de la fábrica se prolongó hasta 1861 y acabó reflejando el progresivo control laico sobre las cuentas parroquiales. Esto a nivel institucional era patente desde principios del XIX. En 1801 entró en vigor la orden de incorporar al Real erario la novena parte del diezmo, a excepción de las partes de los diezmos que correspondiesen a los parrocos. La posterior instauración de la dotación de Culto y Clero, con la liquidación de los tradicionales cauces de ingresos, (diezmos, réditos censuales, etc.), colocó a los beneficiados de las parroquias al amparo de las dotaciones a abonar por los municipios¹³.

2.2.2. La Elite y la Cofradía del Rosario

En origen, la Cofradía de Leioa, como las de las demás anteiglesias, está vinculada a la Contrarreforma católica. En Leioa la Cofradía del Rosario se estableció en julio de 1616, aunque carecemos de referencias anteriores a 1655, año del que se rinden cuentas en 1656. La información de su fundación se anota en la confirmación de la Cofradía realizada en 1715 por el Prior del Convento de Nuestra Señora de la Adoración de Bilbao¹⁴.

La Cofradía nació con el fin de arraigar el culto entre el común de los vecinos. Contaba con capellán, y mayordomo, y como cofrades se contaban todos los vecinos, hombres y mujeres, mayores de edad. En el caso lejonés existe una amplia cesura documental, (1675-1714), que se justificó

¹³ ACJG.-Alto-, Culto y Clero, Reg. 83, Leg.2, pago de Culto y clero (1857); ADF-AML: G-2, exp. 9, sobre un recurso particular contra la cuota para pago de atenciones de culto y clero. (1877).

¹⁴ AHEV: San Juan de Lejona., Cofradía del Rosario., Libro 6-4 (1655-1679), 6-5 (1715-1825).

por la pérdida del libro de la Cofradía. Esto se subsanó con el restablecimiento de las cláusulas de la misma en 1715.

Las Cuentas de la Cofradía complementan los datos que tenemos para las fábricas parroquiales. El punto negativo que dificulta la comparación con las cuentas de fábrica, son las diferentes lagunas documentales que aparecen para determinados períodos de tiempo. Así, si entre 1680-1714 carecemos de las cuentas de la cofradía de Leioa, las de la fábrica son desconocidas para el período 1663-1770. Lo que sí podemos adelantar es que en principio, durante el siglo XVII, el cargo y data de la fábrica eran normalmente superiores a los de la cofradía, que eran de carácter bianual mientras los de la fábrica eran más bien anuales, en una proporción de al menos dos a uno. En el XVIII es evidente una diferencia más pronunciada, de veinte a uno.

Los limitados ingresos de las Cofradías provenían de la percepción en especie de trigo y maíz, que en el caso de Leioa se situaba en torno a las tres fanegas del primero, y otras tantas del segundo. A esto se añadían las mandas de los particulares, bien mediante donativo anual, o por vía testamentaria, ya que es frecuente que los vecinos que textaban dejasen algunos reales en favor de la Cofradía. En cuanto a los gastos estos se destinaban al pago de imágenes.

Con los mayordomos laicos que manejaban las cuentas de las Cofradías, sucedía lo mismo que con los de la fábrica. Eran vecinos que destacaban por estar vinculados a los cargos públicos que alternaban con el puesto de mayordomo que a todos los efectos era también público, ya que era elegido por el Regimiento municipal. Y en los casos en que no ejercieron los cargos como los de fiel regidor, o juntero en Gernika, no es difícil constatar que al menos pertenecían a familias que contaban con algún miembro que había ejercido, ejercía, o ejercería dichas funciones. El estudio de los negocios particulares de los mayordomos, nos lleva a la idea de que cuando el alcance solía ser favorable, los mismos, durante el tiempo de su mandato y antes de dar cuentas, invertían en sus asuntos el sobrante, aunque luego se anotaba en los libros que restituiría la suma en favor de la Cofradía. Esta práctica estuvo muy difundida en el siglo XVII. Esto puede que explique la fragmentación y las lagunas documentales, ¿intencionadas?, que presenta la documentación referida a las Cofradías, y que confirmaría una administración interesada de las cuentas, por parte de las élites locales, que no hacían sino lo que fue cotidiano durante el

largo transcurrir del Antiguo Régimen en puntos como las cuentas de la fábrica parroquial, y de las propias anteiglesias. No olvidemos que en el último caso deben reseñarse capítulos como la administración de propios, arbitrios, comunales, siempre objeto de especulaciones y componendas en favor de la élite.

2.3. LA ESTRUCTURA DE PODER EN ACCIÓN

A pesar de la connivencia general entre élites y Cabildos parroquiales a la hora de asegurarse ganancias en las relaciones económicas, existe para Leioa un ejemplo claro de las relaciones de clientelismo en la anteiglesia, y de las prevaricaciones cometidas por las élites en beneficio propio. En 1769 Antonio Francisco de Abendaño, sacerdote de Leioa desde 1764, se vió acusado de incontinencia por instigación de numerosos particulares, y por el Cabildo de Erandio. De hecho se le ofreció que «*si dejaba el servicio no se procedería contra él*», de lo contrario se le abriría sumaria.

Abendaño se ganó la enemistad de la élite lejonés al descubrir los procedimientos ilícitos de la misma. Pedro de Sagasti, que había ejercido como Fiel Regidor en 1750, y como Juntero en Gernika en 1762, practicaba el «*comercio ilícito*» o usura, prestando a particulares bajo escritura, con obligación de devolverle más de lo estipulado. Y el escribano Juan Antonio de Elorrieta falsificó el testamento de la hermana de Abendaño, mientras el marido, Simón Echebarría, residía en América. Elorrieta es uno de los máximos representantes del poder de la élite de Leioa, como muestra el hecho de que fuese Fiel regidor en 1774, y Juntero en Gernika en 1770, 1774, 1778, 1780, y 1782.

Abendaño, que atacó la vida nocturna de la élite, fue acusado de incontinencia, por un «cuartel» en el que se incluía Juan Antonio de Ugarte, cura beneficiado de Erandio. Ugarte, por medio de Juan de Zarraga, presbítero servidor de Erandio conocido por sus tratos ilícitos con mozas, ofreció la solución pactada. Esta era la de no seguir con la acusación de incontinencia, a cambio de que Antonio Francisco se fuera, dejando de perturbar los «negocios» de los notables. Elorrieta, Sagasti, Matías de Alango, y el mismo sacristán de Leioa, Francisco Xavier de Beraza, propalaron que Abendaño tendría que irse de Leioa. Beraza maltrató junto a su esposa a

Abendaño. Y este abandonó ese mismo año la anteiglesia, donde le sustituyó como cura Francisco Xavier de Basagoiti, un hombre del Cabildo de Erandio que no dejó de aprovechar la crisis de los años setenta para hacerse con propiedades de vecinos endeudados¹⁵.

El citado caso, que implicó al estamento eclesiástico de Leioa y Erandio, estaba inmerso en un proceso de acentuación de los conflictos socioeconómicos de la anteiglesia. El grupo de poder que conformaban hombres como Elorrieta, y Sagasti, se vio inmerso en causas de igual o mayor trascendencia que la relatada. Varios años antes, (1762), un hijo de Sagasti fue muerto por vecinos de Getxo con los que mantenían diversas diferencias. Elorrieta se vería acusado de nuevo por falsificación de documentos, aunque respondió a las acusaciones promoviendo autos «*por injurias y calumnias*». Debe, además, tenerse en cuenta que los años sesenta fueron de una profunda crisis estructural de la sociedad vizcaína, en la que la crisis económica tuvo un peso trascendental. Dicha crisis se saldó con la Machinada de 1766, fecha que como vemos se enmarca en el período en que se dan los hechos apuntados¹⁶.

3. ELITES Y SOCIEDAD EN UNA ANTEIGLESIA VIZCAÍNA

La sociedad en la que se desarrolla nuestro estudio era eminentemente agraria. Quienes prosperaban más se asentaron en las villas cercanas, controlando sus rentas en la anteiglesia de origen. Los labradores quedaron reducidos a inquilinos, a causa de las deudas, en lo que antes fuera su propiedad. En las anteiglesias se configuraban nuevas élites, o proseguían otras su tradicional papel, de escribanos, labradores acomodados, eclesiásticos. La necesidad de conocer el castellano para ser autoridad en la Pro-

¹⁵ ADF-AML: Negociado de Culto y Clero, Carpeta G-1, 'Expediente promovido sobre queja contra un señor sacerdote' (1769); ADF-Corregimiento: Leg. 223, exp. 15, (1769); Leg. 1.732, exp. 4, (1767); AHEV: Leioa., Bautizados y Confirmados, Libro 1-3, (1769) con el nombramiento de Basagoiti como cura de Leioa.

¹⁶ Emiliano Fernández de Pinedo, *Crecimiento económico y transformaciones sociales en el País Vasco (1100-1850)*, (Madrid, 1974) pp. 410-413, y 421-424; Para los sucesos conflictivos apuntados en Leioa: ADF-Corregimiento: Leg. 1.488, exp. 1 (1762); Leg. 114, exp. 15 (1768); Leg. 574, exp. 29 (1772).

vincia y en la Anteiglesia dejó los cargos en manos de la minoría acomodada que disfrutaba de una cultura más amplia.

3.1. LOS PATRONOS LAICOS

En la cúspide de la sociedad estamentaria que caracteriza a la Edad Moderna tenemos a los descendientes de los linajes que protagonizaron las luchas banderizas del medievo. En definitiva, el patrón divisero fue una figura importante en el organigrama del poder, representando la cúspide del poder socio-económico; pero su autoridad aparecía diluída ante la presencia en la propia Leioa de un estamento de notables que, a pesar de su vinculación con el divisero, tenían sus propios intereses, ejerciendo directamente sus propios privilegios.

Buena parte de los patronos residían fuera de Bizkaia, o de la localidad sobre la que ejercían sus derechos. Su dominio lo ejercían mediante administradores. El patronato de Leioa estaba en manos de los Ordóñez de Barraicúa. Estos ostentaron excepcionalmente la representación de Leioa en las Juntas Generales. En 1682 y 1697 lo hizo el capitán Diego Ordóñez de Barraicúa, y en 1742, José Ordóñez de Barraicúa. Este último residía en Sondika, y empleaba como administrador a Antonio de Evia y Quiñones, residente igualmente en Sondika. Los intereses de los Ordóñez de Barraicúa en Leioa eran importantes, como demuestra el hecho de que el administrador diese, en 1758, en arrendamiento los frutos decimales de Getxo y Leioa, junto a los de la casa Jauregui, y el derecho enfiteúutico de 50 ducados anuales sobre el Molino Mimenaga, al escribano Francisco Antonio de Uríbarri, también de Sondika, junto a Antonio y Prudencio Basagoiti, y a Domingo Elorriaga, por la suma de 1.500 ducados anuales, durante cuatro años. La prueba del lazo de clientelismo entre el patrono y estos arrendatarios, la tenemos en que el citado escribano representó como juntero a Leioa en 1746¹⁷.

¹⁷ AHPV-Protocolos: Ochandategui, Juan Bta., Leg. 4.274 (1752), y Leg. 4.276, fols. 87-90 (1758).

3.2. LA ELITE PROPIETARIA

La división entre poseedores de tierra y casería, y arrendatarios e inquilinos, no alcanzó su máxima expresión, en Leioa y en las localidades vecinas, hasta finales del siglo XVIII. Este proceso podemos seguirlo a través del papel de la élite Propietaria y su triple función de compradores de tierras, arrendadores de caserías y tierra, y parte interesada en los convenios de acreedores.

En la nómina de los principales compradores de tierras entre los vecinos de Leioa destacaron aquellos que en algún momento ejercieron cargo público, bien fuese el de Juntero en Gernika, fiel Regidor, o ambas cosas. Destacaremos los casos de Pedro Guerediaga, Manuel Udondo, Martín Zuazo, Pedro Ycaza, Juan Ochoa Cortés de Aqueche, Simón Zalduondo, y Juan de Mota, que además de protagonizar el proceso de compra de tierras entre mediados del siglo XVII y finales del XVIII, ejercieron los citados cargos. Todo ello confirma como unos estamentos, que formaron auténticas sagas familiares, dominaron el proceso económico de los bienes raíces, beneficiándose de un proceso de empobrecimiento de muchos de sus vecinos, inducido por ellos mismos.

En el caso de los arrendamientos acontece algo similar a lo visto en el proceso de compra de tierra. Los propietarios que dan caserías en arrendamiento se vinculan al Patrono, Ordóñez de Barraicúa. Y de nuevo, la nómina de quienes ejercieron cargos públicos de fieles regidores, y junteros en Gernika, se encuentra reproducida en casos representativos de propietarios que arriendan caserías, tal como muestra en Leioa el caso de Ignacio Alzaga¹⁸.

Entre los prestamistas propietarios de censos se constata igualmente su preeminencia social, ya sea por su vinculación a la función pública o al estamento eclesiástico. Desde el siglo XVI se observa un tipo de actividad que minó la propiedad de los labradores más modestos. Estos, en etapas de epidemias, malas cosechas, o ante la necesidad de adquirir bueyes, o reponer el ganado, se veían obligados a recurrir al prestamo en forma de cen-

¹⁸ Véase AHPV-Protocolos: Legs. 2.833 (1776) Casa Sagasti; 2.835 (1780) Casa Larracoechea; 2.836 (1782-1783) Casas Arana, Echevarría goicoa, Artaza de Abajo; 2.840 (1791-1792) Casas Vidaúrazaga, Sagasti; 2.843 (1797) Casa Larracoeche; 2.844 (1799-1800) Casas Lejonagoitia, Zuazo zaguera.

sos, hipotecando sus caserías, u otros tipos de bienes (el carro, o incluso el ganado que adquirirían con el censo). El interés anual se situó en el siglo XVII y primera mitad del XVIII en un 5% anual, con ello el nivel de endeudamiento no hizo sino crecer, y los deudores no pudieron hacer frente ni siquiera a los intereses de la deuda, acabando por perder sus propiedades en ventas, o quedando las mismas embargadas para el pago de la deuda en los concursos de acreedores. En la segunda mitad del XVIII la renta anual de los nuevos censos escriturados en estas fechas descendió al 3 %, aunque no es menos cierto que la cantidad estipulada en el censo había ascendido considerablemente, ya que si en el siglo XVII los censos no solían pasar de los 100 ducados de principal, y lo normal era sobre los 50, en el XVIII los censos van a ser en gran medida de más de 100 ducados de principal, pasando a veces de los 200 ó 300 ducados¹⁹.

Entre los prestamistas lejoneses destacaron fieles regidores o junteros en Gernika, como Pedro Ochoa de Udondo, Antonio Lexona, o Juan de Icaza. A finales del siglo XVIII, en 1799, la propiedad debía en Leioa 18.011,5 ducados de censos a 47 acreedores, de ellos 18 (38,29%) eran instituciones de carácter religioso, que controlaban el 55,8% del valor de los censos. La renta anual generada por dichos censos ascendía a 540,3 ducados²⁰.

La propiedad colectiva de la tierra suponía el aprovechamiento común de los recursos naturales (madera, leña, piedra extraída de canteras del común, explotación de prados). Esta forma se vería a lo largo de la Edad Moderna reducida, primero al arrendar las anteiglesias parcelas de monte común con el fin de conseguir ingresos que no repercutiesen sobre los particulares, aunque como es natural esta práctica benefició a unas élites locales que eran las únicas con suficiente poder para pujar en el remate público por los comunales. Después la necesidad de grandes sumas con que hacer frente a las deudas provocadas por los conflictos bélicos que se suceden desde finales del siglo XVIII, motivaron la venta de esas propiedades, cuyo efecto fue la agudización del generalizado empeoramiento que la economía familiar de los labradores arrastraba desde el siglo anterior²¹.

¹⁹ Véase AHPV-Protocolos: Leg. 4.073 (1645).

²⁰ ACJG: Propios y Arbitrios (1799)., Lejona.

²¹ A. Arizcun Cela, 'Bienes y aprovechamientos comunales en el País Vasco del Antiguo Régimen. Su papel económico', *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia de Euskal Herria*, Tomo III (San Sebastián, 1988) pp. 137-162.

Durante la Guerra de Independencia las cargas contributivas impuestas por los franceses obligaron a los ayuntamientos a desprenderse de propiedades comunales. Los Fieles de Leioa solicitaron de la Diputación General la facultad para enajenar el sitio donde estuvo la venta de Udondo con su huerta y vega, y los terrenos comunes de Lamiako. Estos bienes comunes estaban embargados a instancia del bilbaíno Clemente de Yturriaga, al que se adeudaban más de 4.000 reales por los que tenía planteado juicio ejecutivo para su pago. Para cubrir esa deuda y los demás débitos se procedió a dar un paso que supuso la liquidación de un patrimonio comunitario que caracterizó la realidad socio-económica de la Edad Moderna²².

En Leioa, pese a la ausencia de referencias precisas, acerca de los comunales, para los años anteriores a 1850, el expediente del Convenio de acreedores que se preparó entre 1853 y 1857 estableció en principio una relación de 65 lotes de tierra para la extinción de las deudas mediante la venta/ entrega de dichos lotes a los acreedores. Sin embargo, el total de lotes que se tasaron fue de 121, que en total abarcaban 232.897 estados de tierra tasados en 121.007,41 reales. En definitiva, el proceso de la acumulación primitiva de capitales que se da durante el Antiguo Régimen, conduce a la implantación del modelo socio-económico capitalista en el siglo XIX. En el proceso buena parte de los productores agrícolas se van a ver separados de la propiedad sobre los medios de producción, sobre sus caserías, sobre los comunales, que van a parar a manos de las élites vencedoras en el proceso de transformación de la propiedad feudal, vinculada, amayorazgada, en propiedad privada individual²³.

El estudio de los Testamentos e Inventarios de Leioa nos presenta cómo la élite la formaban los propietarios libres en gran medida de deudas, y que además estaban implicados en negocios de prestamos censuarios, y de compra-venta de ganado. Los beneficios se invertían en la compra de tierras y caserías de propietarios endeudados. A finales del siglo XVIII resulta evidente un cambio en cuanto a los testamentos. Si en el XVII textaban también los propietarios más agobiados por las deudas, desde finales

²² AHPV-Protocolos: Leg. 3.051, fol. 22 (1840); AHPV-Protocolos: Arias y Bareño, Juan Bta., Leg. 2.871, fol. 327 (1802).

²³ ADF-Corregimiento: Leg. 1817, exp. 15 (1817).

del XVIII este tipo de documentos se hicieron casi exclusivos de la élite propietaria no empobrecida. Esa élite pasaba a asentarse en localidades más importantes desde el punto de vista socio-económico, como Getxo, Portugalete, o la Villa de Bilbao, dejando sus propiedades en las anteiglesias arrendadas. Con ello seguían la estela que dos siglos antes siguieran las élites medievales de los patronos laicos²⁴.

3.3. ELITES Y POLÍTICA MATRIMONIAL

A finales del siglo XVIII los contratos matrimoniales se refieren en la mayoría de los casos a quienes han superado la fase de endeudamiento conservando sus propiedades, aunque endeudadas muchas veces. Para esas fechas son muy raros los contratos de inquilinos sin propiedad sobre casería y heredades, reflejo del triunfo de las élites locales, que han conseguido acumular capital invirtiendo y pasando a residir a los centros urbanos. Si los contratos van a pasar a ser patrimonio de quienes tenían necesidad de dar cuenta de lo que aportaban al matrimonio, el grueso de la población sólo dejaba constancia de su matrimonio en los libros parroquiales, igual que quedaba, en ellos, etiquetado al morir con el epígrafe de «no textó por ser pobre»²⁵.

La política matrimonial durante el Antiguo Régimen refleja la preocupación social por defender la troncalidad de los bienes, la perpetuación en el seno familiar del patrimonio heredado.

Desde luego, resulta imposible discernir intimidades más allá del dato escueto sobre bienes o deudas que proporciona un contrato matrimonial. Sin embargo, existen testimonios documentales que permiten la profundización en algunos aspectos de algo tan cotidiano como la vida matrimonial, o de pareja. Así, los escasos casos detectados de conflictividad matrimonial aparecen documentados fundamentalmente para la élite social de la localidad. Probablemente porque la élite era la única capaz no sólo de sufragarse los gastos de un largo proceso, sino también de rehacer su vida sobre una base

²⁴ AHPV-Protocolos: Legs. 4.143 (1684); 4.144 (1748); 4.146 (1759); 4.147 (1761); 2.840 (1791).

²⁵ AHPV-Protocolos: Legs. 2.760-2.768 (1730-1755); 4.272-4.283 (1746-1784); 4.144-4.149 (1748-1790); 2.826-2.842 (1760-1794); 4.400-4.401 (1801-1815).

económica firme tras la separación. La parte agraviada recurría a interponer causa criminal contra el otro. En 1819 una fémina señalaba con respecto a las relaciones con su esposo, ex-Fiel en 1775, que «*el trato cruel de obra y palabra me obligó a separarme de su casa y compañía, y demandarle en juicio sobre alimentos*». Sin embargo el tribunal dictaminó que no había lugar a la demanda mientras no estuviese concedida la demanda de divorcio²⁶.

4. ELITE Y ECONOMÍA EN LEIOA

La Economía va a estar definida en Leioa, durante el Antiguo Régimen, por una serie de actividades agropecuarias características. En Bizkaia, la agricultura, con la revolucionaria adopción del maíz en el siglo XVII, fue la base de un siglo de crecimiento. En Leioa, la adquisición de tierra, junto a la dedicación a la ganadería, —especialmente la cría de ganado vacuno—, y el carboneo marcan la actividad económica que abrió el camino del éxito a la élite. Esta, al actuar en los sectores de mayor dinamismo se aseguró, pese a los riesgos, el cambio de la estructura socio-económica, y a posteriori el del marco jurídico que frenaba sus aspiraciones.

En los siglos XVII y XVIII se dio un importante crecimiento del ganado vacuno, la transacción de este tipo de ganado en Leioa y otras localidades limítrofes adquirió particular relieve. La importancia en la roturación y en el transporte de los tiros de bueyes hizo que muchas de las fortunas emergentes en dichas localidades se creasen en torno a la compra-venta de estos animales.

Entre los propietarios de ganado van a destacarse, como en todos los ámbitos económicos, las élites locales. La nómina de Fieles regidores o apoderados en Gernika que se destacaron en el negocio del ganado, bueyes sobre todo y cabalgaduras, ganado este más cotizado, es numerosa. En Leioa, Martín Zuazo en el siglo XVII, y Domingo de Zarraga, Pedro Sagasti, Antonio de Diliz, y Miguel Lopategui, para el XVIII, son ejemplos de cargos públicos que destacaron en la venta de bueyes²⁷.

²⁶ ADF-Corregimiento: Leg. 1.761, exp. 6 (1761); AHPV-Corregimiento: Leg. 2.877, fols. 261-262 (1819).

²⁷ ACJG: Nómina de Apoderados de Leioa., y AHPV-Protocolos: Legs. 4.150 (1691); 3.093 (1797), 3.094 (1808).

Los testamentos nos dan constancia del nivel de negocio a que podía dar lugar la compra-venta de animales. Algunos casos son notables, Juan de Libano, Fiel regidor de Leioa en 1735, 1750, 1754, y 1760, y Juntero en las dos últimas fechas, era dueño de 20 bueyes y vacas cedidos en 7 admeterías, y tenía como haber a su favor 1.289 reales procedentes de 5 bueyes y 1 vaca. Los propietarios de admeterías estarán en relación con las élites locales, tanto laicas como eclesiásticas. Por ejemplo, el lejonés Juan de Arechabaleta, Juntero en Gernika en 1663 y 1680, era propietario, en 1666, de una admetería de 3 cabezas de vacuno cedidas por 4 años²⁸.

La actividad siderúrgica influyó sobre la economía de la zona geográfica en que se enmarca Leioa. Como ferrería encontramos la lejonesa de Alzaga, que funcionó en la cuenca del Gobelas durante el siglo XVII. En el XVIII no hubo ninguna ferrería en la localidad, pero el suministro de carbón de madera a las existentes en Butrón, Sondika, y la margen izquierda (Baracaldo) nos muestra el interés que tenía dicha actividad pre-industrial para los vecinos de Leioa²⁹.

La actividad del carboneo se refleja documentalmente para Leioa desde principios del siglo XVII, en el que, en base a la documentación de Protocolos, sabemos qué particulares abastecían de carbón de madera a las ferrerías de Butrón, y a la ya citada de Alzaga que era una ferrería menor³⁰.

Precisamente el período que tenemos más documentado sobre contratos ferreriales de cargas de carbón para Leioa, es aquel de la segunda mitad del siglo XVIII en que se produce una etapa de recuperación y de último auge de la ferrería vasca. Las ferrerías a las que va destinado el carbón de madera en la segunda mitad del XVIII eran dos, la de Butrón, que hacia 1760 administraba Doña Manuela Bernarda de Landazuri, vecina de Gatica, y la de Urquiaga, en Sondika, que primero aparece administrada por Antonio Quiñones, y después por Francisco Antonio de Uríbarri, el primero administrador del patrono de Leioa, y el segundo Juntero por la localidad en 1746. Las mismas Anteiglesias, con el fin de aumentar el cargo de sus

²⁸ AHPV-Protocolos: Legs. 4.146 (1759), testamento de Juan de Libano.

²⁹ Inmanuel Wallerstein, *El Moderno Sistema Mundial*, Vol. 1º (Madrid, 1984) pp. 180-369); E.J. Hobsbawn, *En torno a los orígenes de la revolución industrial* (Madrid, 1983) pp. 60-61, 89-114; En ACJG, (Alto), Propios y Arbitrios, Lejona, Reg. 8 bis, nº 57, (año 1795).

³⁰ AHPV-Protocolos: Leg. 5.567 (1612).

cuentas procedían a sacar a público remate la leña de los montes comunales³¹.

La potencialidad, en lo que respecta a cargas de carbón, de las propiedades pertenecientes a Antonio de Libano, se refleja en la obligación que varios años después (1797) suscribió sacando a remate el corte de la leña de los jaros de su casa de Arrigunaga. En total se estipulaban 600 cargas de carbón en tres partidas (de 174, 171, y 255 cargas) que remataron Domingo de Zarraga, lejonés que ejerció de Juntero el año anterior, y otros dos rematantes de Erandio. Si tenemos en cuenta que los citados pagaron a Antonio de Libano 6 reales por carga, precio con el que en 1772 se suministraban las cargas directamente a las ferrerías, y que los rematantes procederían después a suministrarlas a las ferrerías a un precio mayor, no es difícil vislumbrar que la siderurgia vasca había entrado en una crisis de competitividad motivada por elevados costos de producción. Con respecto a los molinos de Leioa señalaremos la práctica inexistencia de documentación³².

La vinculación de la élite de Leioa a actividades marítimas lucrativas, como el comercio, no aparecen documentadas. Sí consta su participación en empresas que podían dar pingües beneficios, caso de las tareas de rescate de naufragios. Los restos de los buques se adjudicaban en público remate, como el que consiguieron el lejonés Matías de Alango, futuro juntero y fiel en 1772, y dos vecinos de Getxo, al hacerse en 1770 con los restos del navío «Santo Cristo de Finisterre» en la barra de Portugaleta³³.

5. CONCLUSIONES

Las relaciones de poder de una anteiglesia como la de Leioa, presentan una estratificación que nos lleva desde el lejano control de los patronos absentistas, ejercido en la localidad por sus administradores, hasta el do-

³¹ AHPV-Protocolos: Legs. 2.829 (1772), 2.843 (1797).

³² AHPV-Protocolos: Leg. 2.843 (1797); ADF-AML: Negociado de Hacienda, Carpeta A-44.

³³ URIARTE, Gaizka: 'Estructura Económica', en VV.AA., *Historia del País Vasco. Siglo XVIII*. (Bilbao, 1985) pp. 145-157; ADF-Corregimiento: Leg. 1.928, exp. 32 (1770).

minio que sobre la vida cotidiana ejercían estamentos privilegiados, como los propietarios y el clero locales. Es evidente la existencia de una élite que utilizó su poder económico y cultural, –el dominio del castellano incluido–, en beneficio propio, monopolizando los cargos públicos y empleando su status en interesadas operaciones económicas que permitieron, paulatinamente, la transformación de los notables rurales en un estamento urbano burgués.

Los cargos públicos formaron parte de un curriculum que sirvió a las élites rurales para afianzar un poder plasmado en unas relaciones de clientelismo perfectamente definidas. La condición de Juntero en Gernika, en los casos más afortunados, significó la culminación de un proceso de detentación del poder que incluía el paso por los cargos de Fiel Regidor de la localidad, condición esta compartida en muchos casos con el citado cargo de Juntero, y los de mayordomo de la fábrica de la Iglesia, o de la Cofradía del Rosario.

LOS PARLAMENTARIOS LIBERALES NAVARROS (1891-1923). UNA APROXIMACIÓN PROSOPOGRÁFICA¹

Angel García-Sanz Marcotegui
César Layana Ilundáin
Universidad Pública de Navarra

1. LA SINGULARIDAD POLÍTICA DE NAVARRA DURANTE LA RESTAURACIÓN

La atención al tema de esta comunicación nos parece justificada porque cada día parece más evidente la necesidad de estudiar el sistema de la Restauración en los ámbitos regional, provincial y aun local.

En este sentido, en el caso de Navarra el estudio pormenorizado del régimen político de ese periodo se hace imprescindible por las peculiaridades de sus instituciones privativas —«los fueros»—, que en algunos aspectos administrativos otorgaban a la Diputación competencias tan amplias que hacían de ella un auténtico gobierno territorial. De ahí que estuviese en condiciones de controlar en alguna medida los resortes electorales y que por tanto los diputados a Cortes dependiesen en buena manera de los diputados forales².

¹ Este trabajo es la primera entrega de los resultados de un proyecto de investigación de los dos autores, «Los liberales navarros. Una aproximación prosopográfica (1868-1931)», financiado por el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

² A. García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra (1877-1923)*, Pamplona, 1992, pp. 18, 19 y 306, y *Diccionario*

Además, hay que tener en cuenta otra circunstancia que caracteriza, aunque no en exclusiva (habría que ver en qué medida ocurría otro tanto en Castilla-León, el País Vasco, etc.), el panorama político navarro: la hegemonía –con todo, como vamos a ver, limitada en las clases elevadas– de unas fuerzas tradicionalistas (carlistas e integristas) distinguidas por una extrema intransigencia y beligerancia activa contra el liberalismo y el parlamentarismo. Como consecuencia de ello, quizás más que en cualquiera otra región, los liberales navarros se desarrollaron en un medio hostil y agresivo contra ellos. Tal como se dirá más abajo, las acusaciones más frecuentes a las que tuvieron que hacer frente fueron las de anticlericales y antifueristas, lo que tuvo que contribuir, junto a su división interna, a que sus resultados electorales fuesen muy magros. Todo ello propició a su vez que sus adversarios resaltaran siempre su carácter minoritario y los presentaran como ajenos a Navarra. De ahí la idea tan extendida como interesada de que los liberales de esta provincia eran gentes venidas de fuera, lo cual, independientemente de los resultados electorales y de su implantación real, no tiene ningún fundamento.

Si a todo ello se añade el escasísimo interés que ha despertado en los historiadores el estudio del liberalismo en Navarra, se entiende así que los parlamentarios navarros adscritos a esta corriente política constituyan un grupo no sólo minoritario sino también desconocido y marginado. Este olvido historiográfico casi total, en lo que respecta a la época isabelina, el Sexenio Democrático y a la etapa del sufragio censitario de la Restauración, ha sido reparado en buena parte por César Layana Ilundáin con su tesis doctoral que cubre el periodo 1869-1889. Por ello estamos en condiciones de llevar a cabo un primer análisis comparativo de los resultados electorales de las etapas del sufragio censitario y del universal con objeto de concretar el número de escaños que obtuvieron los liberales en una y otra. De esta forma podremos establecer, entre otras cosas, si hubo diferencias en cuanto a la implantación de las diversas fuerzas políticas, y sobre todo respecto al liberalismo.

En la etapa del sufragio censitario, tanto en las elecciones generales

Biográfico de los diputados forales de Navarra (1840-1931) (Pamplona, 1996), pp. 16 y 17; y C. Layana Ilundáin, *Comportamientos políticos en Navarra durante la Restauración entre 1876 y 1890*, Tesis doctoral leída el 14 de marzo de 1997 en la Universidad Pública de Navarra (Pamplona), p. 680.

como en las provinciales, se pusieron en juego 44 escaños. Los liberales obtuvieron 17 en las primeras y 22 (contando 2 republicanos) en las segundas³. Esto supone el 38,6 y el 50%, respectivamente, de los escaños en liza.

Como es sabido, a la hora de valorar estos resultados electorales, además de las reservas propias con las que hay que acoger todos los de la Restauración, hay que tener en cuenta también el hecho de que los carlistas permanecieron en el retraimiento, excepto en las provinciales al final del periodo. No obstante, considerando que la participación fue similar a la de otras regiones y que en las provinciales desde 1882 el censo electoral era el 75% del que fue en la etapa del sufragio universal, estos datos están en la línea de lo ya apuntado por la profesora Mina Apat al analizar el periodo de 1891-1923: en Navarra podría ocurrir que *la ideología y la fuerza política dominante no fuesen las de la clase económicamente dominante*⁴.

Veamos los resultados que le permitieron corroborar esta hipótesis de partida que planteó a partir de su conocimiento de la sociedad navarra. De los 114 diputados a Cortes elegidos en Navarra en las 16 convocatorias habidas entre 1891 y 1923, 45 fueron conservadores, 44 carlistas y 14 liberales. Los restantes fueron 7 integristas y 4 nacionalistas vascos⁵. En cuanto a las elecciones provinciales, podemos añadir que los resultados fueron muy similares a los anteriores: de 64 escaños los liberales solo consiguie-

³ La adscripción de alguno de ellos presenta algunas dificultades. Así, la de Esteban Pujadas Sáenz de Navarrete, que fue éuskaro y liberal.

⁴ M^a C. Mina Apat, «Elecciones y partidos políticos en Navarra (1891-1923)», en García-Delgado, J. L., ed., *La España de la Restauración: política, economía, legislación y cultura*, Madrid, Siglo XXI, 1985, p. 111.

⁵ Hubo tres convocatorias extraordinarias: en 1908, en el distrito de Tudela, y en 1915 y 1916, en la circunscripción de Pamplona. En 1910 las elecciones del distrito de Tudela fueron anuladas.

Por lo demás, estas cifras presentan alguna pequeña discordancia con las de Mina Apat y Olábarri Gortázar, que podría explicarse por la dudosa adscripción de algunos diputados. Así, por ejemplo, Eduardo Díez de Ulzurrun salió elegido en 1898 y 1899 por la circunscripción de Pamplona como liberal independiente (con esta adscripción y el apoyo de los republicanos concurrió también en 1901, aunque sin éxito) y ya en 1903 lo fue en el distrito de Tudela como conservador independiente. Por su parte, el marqués de Montesa en 1896 se presentó por el distrito de Tafalla como liberal y en 1899 y 1901 salió elegido como conservador en el mismo distrito.

ron 9, los conservadores e independientes 24, los carlistas 23, los integristas 5, y los nacionalistas 3⁶.

A grandes rasgos las elecciones senatoriales tuvieron una evolución similar a las expuestas. La mitad (17) del total de los senadores de la etapa del sufragio censitario fueron liberales, mientras que en la del sufragio universal sólo lo fueron 15 de los 51 elegidos.

Los datos anteriores ponen de manifiesto la singularidad de las pautas políticas de Navarra durante la Restauración: la fuerte implantación carlo-integrista (de los 117 diputados carlo-integristas elegidos en toda España en este periodo 48 lo fueron por Navarra). Empero, dichos resultados provocan también algunas sorpresas y plantean no pocos interrogantes: así, tal como señaló la citada profesora M. C. Mina, llama la atención el hecho de que en una provincia considerada abrumadoramente carlista el mayor número de los parlamentarios elegidos fueran conservadores (incluimos lógicamente a mauristas, datistas, Eduardo Díez de Ulzurrun Alonso⁷ y al marqués de Montesa citados en la nota 5, y al católico independiente Justo Garrán Moso), puesto que en efecto apuntan a que quizás en Navarra el carlismo, al menos entre las «élites» provinciales, no era tan hegemónico como tradicionalmente se viene admitiendo.

De todos modos, lo que aquí importa resaltar es que, a pesar de que en alguna convocatoria la derrota del candidato liberal fue por apenas unas docenas de votos (en 1905 el carlista conde Rodezno únicamente consiguió 28 votos más que el candidato liberal Valentín Gayarre), durante la etapa del sufragio universal el apoyo electoral a los liberales en Navarra fue notoriamente inferior al de la etapa anterior.

De otra parte, hay que señalar también otra circunstancia específica de la situación política navarra: la ausencia de parlamentarios republicanos y la presencia de nacionalistas vascos, que contribuyó aun más al predominio de las derechas políticas.

En este contexto, alcanzan todo su interés cuestiones como las siguientes: ¿Cuáles fueron las razones que explican el predominio conservador y carlo-integrista en Navarra, y por ende la escasa presencia elec-

⁶ A. García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales...*, p. 313.

⁷ Al parecer, su separación del partido liberal tuvo lugar a finales de 1902 y a causa del descontento que había entre los fusionistas navarros con la política que llevaba el gobierno de Sagasta en la provincia (*El Anunciador Ibérico de Tudela*, 12-XI-1902).

toral de los liberales? ¿Por qué la hegemonía carlista no empieza hasta 1901 y hasta qué punto fue debida a la política anticlerical del partido liberal a partir de esa fecha? ¿Cómo influyó la división interna de los liberales navarros? ¿En qué medida éstos últimos actuaron solidariamente con los conservadores?⁸ ¿Cómo se explican las diferencias en la implantación de las diversas fuerzas políticas, y por tanto de los liberales, en las distintas comarcas y valles de Navarra? ¿Por qué el carlismo decae de 1917 a 1923?

Obviamente las respuestas a estos interrogantes exigen investigaciones de mucho más calado de las que permite esta comunicación. Por ello nuestro objetivo es menos ambicioso. El trabajo que aquí se presenta pretende poner las bases para conocer a los parlamentarios liberales navarros y hacer una primera valoración y análisis comparativo con los de otros grupos políticos. Con el trazado de las biografías correspondientes y el seguimiento de las sagas familiares liberales más conocidas a lo largo del tiempo intentamos sobre todo descubrir en qué medida sus trayectorias de vida son distintas o similares a las de los conservadores o carlo-integristas y en qué grado las acusaciones de que eran objeto por parte de éstos últimos tenían razón de ser. Importa señalar que tratamos de acercarnos a estas cuestiones desde la prosopografía, pero sin caer en el mero y poco fructífero eruditismo. Por el contrario, tratamos de reflejar las condiciones y el clima sociopolítico en que se desarrolló la política navarra y averiguar cómo influyeron en los liberales navarros.

En definitiva, lo que se trata es de estudiar si el perfil del grupo contiene algunas claves interpretativas sobre los resultados electorales y de esta manera ir avanzando en la explicación de la implantación de las distintas fuerzas políticas y del funcionamiento del sistema de la Restauración en Navarra.

2. LA PROPAGANDA ANTILIBERAL

A continuación se da cuenta de algunas noticias que constituyen un

⁸ Ver al respecto I. Olábarri Gortázar, «Notas sobre la implantación, la estructura organizativa y el ideario de los partidos del Turno en Navarra, 1901-1923», *Príncipe de Viana*, Anejo 10 (1988), p. 327.

buen exponente del clima político en el que tuvieron que maniobrar los liberales navarros. A este respecto, puede afirmarse que éstos se vieron obligados a desarrollar su actividad política en medio de una continua propaganda contraria de sus adversarios, que a través de sus órganos de expresión los acusaron machacona e ininterrumpidamente de anticlericales y anticatólicos, antifueristas, poco navarros y de usufructuar los cargos de la Administración del Estado.

Dadas las dimensiones de esta comunicación, únicamente vamos a ilustrar la opinión que el liberalismo les merecía a las fuerzas tradicionalistas reproduciendo unas pocas citas de algunos de sus periódicos⁹. Por ejemplo, en medio de una polémica que sostuvo con *El Liberal Navarro*, el periódico católico-fuerista *El Aralar* (29-XII-1894) centró su descalificación a los liberales en lo siguiente:

*El Liberal Navarro sabe muy bien que nuestras doctrinas acerca del liberalismo nos inducen a desear la muerte de todo partido liberal no solo en Navarra sino en España y en todo el mundo. El Liberalismo, partido, sistema o escuela, según el aspecto en que se le considera, es ¿quién lo ignora ya? enemigo de Dios, de su Iglesia, de la sociedad, ha inferido agravios sin cuento a la Religión católica, ha sumido a España en la miseria, arruinándola moral y materialmente, y es sistema inventado para destruir, si fuera posible la Iglesia de Dios. ¿Cómo no hemos de combatirle y procurar que desaparezca de nuestro suelo? ...para ver destruir el liberalismo en las mismas posiciones que ocupa, pues matarle sería arrojarle para siempre de ellas; para trabajar eficazmente contra los enemigos de la Religión y de la Patria, nos colocamos y fomentamos la Unión de los Católicos dentro de la más perfecta legalidad, propósito que, como sabe **El Liberal Navarro**, ha sido bendecido por el Pontífice, que ha denominado a los liberales imitadores de Lucifer.*

La percepción del liberalismo como algo nefasto y aborrecible por todos conceptos y por tanto como algo a combatir aparece también nítida

⁹ Sobre los ataques personales a significados liberales por parte de algunos semanarios criptojaimitas, puede verse A. García-Sanz Marcotegui, *Intransigencia, exaltación y populismo. La política navarra en tres semanarios criptocarlistas*, San Sebastián, 1994, pp. 77, 78, 116 y 146.

damente en *El Pensamiento Navarro*. En un artículo, titulado «El liberalismo y su obra. Nuestra obligación» (17-VI-1914), se le muestra como el objetivo fundamental de sus ataques. A la par se descalifican absolutamente las actuaciones concretas del régimen liberal. En tono apocalíptico, tras aludir a las calamidades que provocan la obra nefanda, la conducta criminal, los despilfarros, maldades, etc. de los liberales, el firmante «Juan Español», como consecuencia de lo anterior, termina con el siguiente llamamiento:

Jóvenes españoles, decidámonos; agrupémonos y con fuerte y vigorosa acometida acabemos y destruyamos ese estado de cosas, que amarga nuestra existencia, impide el desarrollo de nuestra actividad y arruina y consume a nuestra adorada España, tiraniza y oprime a nuestra Religión, dificulta la realización de nuestra Historia: que secuestra la libertad, se burla y escupe nuestra tradición, disipa nuestra Hacienda, esquilma la Agricultura, debilita el Comercio y mata la Industria. ¡Jóvenes españoles. A luchar, a vencer, a triunfar!

El portavoz de los carlistas navarros desde 1897, que acusó frecuentemente a los liberales navarros de beneficiarse de los empleos oficiales (12-XII-1897, 10-XII-1908), presenta también al liberalismo como enemigo de la moral y las buenas costumbres. Así, a propósito de una entrevista de una prostituta en el *Heraldo de Madrid* reproduce la respuesta que una abuela de la Montaña de Navarra habría dado a su nieta cuando ésta le preguntó, en 1820, qué era eso de la Constitución: *Constitución, nieta mía, es que todas las porquerías quieren hacer en medio de la calle* (28-VII-1900). Si entonces pudo parecer poco apropiada y aventurada esta definición, hoy, añade el periódico, *hay que alabar su casi profética clarividencia porque el liberalismo ha venido a parar en eso. La prensa liberal ha descendido de una manera espantosa la pendiente que lleva de la vergüenza al impudor, del decoro al escándalo.*

Por si fuera poco, con el objeto de descalificar a los liberales, *El Pensamiento Navarro* aludió frecuentemente (por ejemplo, 17-XII-1897) a la desamortización como a un robo escandaloso de bienes eclesiásticos. También, con el mismo objetivo, al referirse al periódico liberal *Heraldo de Navarra*, habitualmente ponía de relieve que estaba al servicio de hermano Paz, el nombre de Sagasta en el corto tiempo que

perteneció a la masonería, y en ocasiones (17-XII-1897, 26-I y 1-V y 29-IX-1898), al igual que *La Avalancha* (24-VIII-1898), le atribuía un carácter anticlerical¹⁰.

Otra de las recriminaciones más constantes contra los liberales fue la de su presunto antifuerismo. Esta imputación es suficientemente conocida en el caso de la prensa carlo-integrista, e importa señalar que alcanzaba mayores cotas de virulencia en la nacionalista. En un artículo «Del natural», publicado en el semanario de esta orientación, *Napartarra* (8-V-1915), se decía lo siguiente:

La inmensa mayoría de los que forman grupo liberal nabarro, de los que conocen el partido liberal, tienen como cosa secundaria el fuero, si no lo desprecian, como desgraciadamente hay casos...

Los otros liberales, los penetrados de la política liberal española¹¹, esos son antifueristas, antinabarros. Son los herederos de aquéllos malos nabarros, de aquéllos hijos renegados que ¡horror! pidieron al Gobierno de Madrid que nos quitase los fueros...

A las acusaciones de anticlericales y antifueristas hay que sumar la insistencia en el carácter minoritario y aun foráneo de los liberales navarros. *La Tradición Navarra* (18-XII-1909) comenzó un artículo, «El liberalismo en Navarra», diciendo que el liberalismo *es planta exótica, idea extranjera, sistema político que no encaja con nuestra antigua libertad foral*, y señala la conveniencia de desenmascarar a quienes querían introducirlo en Navarra. Este planteamiento venía de antiguo, pues ya en 1865 el obispo de Pamplona, Pedro Cirilo Uriz y Labayru, en su polémica con los progresistas pamploneses aludió a su periódico *El Progresista Navarro, dos adjetivos de extraña concordancia*, que evoca el paralelismo del comentario posterior de Pío Baroja sobre *El Pensamiento Navarro*.

De todos modos, la prensa tradicionalista no podía menos que admitir que en Navarra había liberales, como quedaba implícito cuando se certificaba su defunción. Por ejemplo, *El Pensamiento Navarro* (7-III-1899),

¹⁰ El 26 de enero de 1898, refiriéndose al asunto Dreyfuss, señaló que el *Heraldo de Navarra* empezaba a dar síntomas alarmantísimos de estar a favor de la causa judía.

¹¹ Antes había aludido a la impronta liberal de algunos valles navarros (probablemente la Aézcoa, Roncal y Salazar), para decir que no conocen lo que es liberalismo y que más que liberales son anticarlistas, y ello a causa de la postura que habían adoptado en las guerras civiles del XIX.

analizando la situación política navarra tras la subida al poder de los conservadores, dice: *De los morrionistas navarros solo hemos de decir que están muertos*. Igualmente, en el artículo de *La Tradición Navarra* citado se acepta implícitamente su presencia al aludir al papel de la desamortización en su desarrollo.

No obstante, estos periódicos y otros de su órbita ideológica, como se ha dicho, tienden a resaltar su carácter minoritario y además ajeno a las preocupaciones del pueblo bajo. En este sentido habitualmente para designarlos hablaban del «puñadico» (por ejemplo: *El Aralar*, 2-V-1895 y *El Pensamiento Navarro*, 21-XII-1897 y 22-I-1898)¹² y los presentaban como a gentes pertenecientes a las clases pudientes. Importa señalar que en alguna medida contribuyeron a ello los propios liberales. Así, a finales de la centuria el periódico fusionista *Heraldo de Navarra* (22-VI-1898), para demostrar que tenía más ventas y suscripciones que el carlista *El Pensamiento Navarro*, afirmó que el 95% de los que llevaban *camisa blanca* en Navarra eran liberales, lo que fue aprovechado por este último (26-VI-1898) para señalar que no les extrañaba que muchos de éstos se la hubieran comprado con lo que habían robado con la desamortización. También en otra ocasión (5-XII-1897) el *Heraldo de Navarra* se refirió a que en el partido carlista había apenas gente de *camisa limpia*, lo que mereció la misma respuesta de *El Pensamiento Navarro* (17-XII-1897) respecto a la desamortización. El periódico carlista preguntaba además capciosamente si su adversario, que repetía con frecuencia que la gente jornalera, trabajadora y honrada estaba con ellos, confesaba ahora que ésta era carlista.

Un documento en el que se plasma la simbiosis entre la defensa a ultranza de la religión católica y de los fueros –asociación omnipresente en Navarra– es *La tesis católica en Navarra o sea el programa de los católicos navarros por un navarro*, publicado en Pamplona en 1901 por el sacerdote Natalio Sarasa. Este folleto, escrito para defender las actuaciones de los católicos navarros (o de los más exaltados de ellos) con ocasión de la manifestación de apoyo al obispo de Pamplona por la excomunión del republicano Basilio Lacort y en protesta contra éste, constituye quizá el ejemplo más acabado de lo que oportunamente se ha dado en llamar *foral-catolicismo*. En su Prólogo figuran párrafos como los siguientes:

¹² El empleo del término es continuo, pero en Vizcaya los nacionalistas lo utilizaron en el mismo sentido para referirse a los carlistas (*La Patria*, 28-VIII-1904).

Los católicos navarros que, cual otros boers, desprecian con desdén a nuestros modernos demócratas, que nos insultan sin conocernos; desean, piden y exigen que sus creencias, sus convicciones católicas, sus tradiciones, sus franquicias por vínculo indisoluble unidas a nuestra fé, sean respetadas.

Después en el capítulo «Nuestros amigos» deja meridianamente claro quienes son éstos:

Amigos nuestros son los que en Navarra, por lo menos abominan la Constitución liberal y miran como enemigos de Jesucristo, Rey de pueblos y naciones, y de la patria nuestra, a los que la defienden.

Amigos de nuestra bandera son los que consideran que la tolerancia religiosa y los principios todos del liberalismo, que informan la Constitución del 76, no solo son errores doctrinales en absoluto, sino que tratándose de imponerlos en Navarra son una iniquidad, una injusticia, un atentado contra nuestras leyes, un estado de cosas, que repugna a la recta razón, a las nociones más elementales de política.

Más adelante, tras aludir a la desamortización como a un robo y calificar al Estado de monstruo, señala que los enemigos son aquellos que defienden la independencia del individuo o del Estado de Dios, la Constitución, la tolerancia religiosa, etc. A todo ello se añade la descalificación absoluta del régimen liberal y parlamentario, al que acusa de haber corrompido la justicia, haber provocado revoluciones devastadoras, ser o estar en manos de masones y haber vendido las riquezas del subsuelo a *logreros judíos*.

Por fortuna, sostiene el autor, el pueblo navarro se ha visto libre del liberalismo como lo ha demostrado en las manifestaciones católicas, que tanto han contrariado a los masones y liberales de España y que han puesto de manifiesto que los navarros son más religiosos, ilustrados y libres porque pertenecen a un pueblo

que no está dominado por la masonería, que no puede hacer presa en él, corrompiéndole con sus ideas, que no son las de Navarra, que únicamente busca el reinado social de Jesucristo, y ama sus fueros con delirio, porque siempre ha visto el lazo que une la unidad católica con nuestras leyes, la ley concordada con la ley pactada.

En capítulo dedicado a analizar el Concordato de 1851 afirma que la diócesis de Pamplona es la más católica del mundo y sostiene que el que es

arrojado de la Iglesia, como Basilio Lacort, debía ser expulsado, sin que pudiera reclamar el fuero de extranjería, y que el ayuntamiento de Pamplona tenía derecho a echar de sus puestos a aquéllos de sus empleados que simpaticen con él o con su periódico *El Porvenir Navarro*¹³. A continuación plantea como un deber y un derecho de los católicos navarros expulsar a los vendedores de los periódicos liberales y anticatólicos y hacer con ellos un auto de fé, tal como hicieron con *El Imparcial*, cuando atacó los fueros¹⁴, pues la legalidad constitucional, a pesar de ser liberal,

no autoriza, sino que prohíbe toda manifestación y propaganda de error que se oponga a la verdad revelada; y la tolerancia, en mala hora otorgada a las opiniones religiosas, no puede traspasar los límites del hogar doméstico.

En el capítulo relativo a la Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841 –en su terminología Ley Paccionada– se insiste de tal forma en la imbricación entre catolicismo y fueros que presenta a ambos conceptos como algo absolutamente inseparable:

La pérdida de nuestros fueros es para el navarro la pérdida de la familia cristiana, la vida corporativa, las libertades regionales, nuestra unidad católica con la que está íntimamente enlazada con misterioso vínculo; porque como decíamos, el navarro que en el monte de Altobizcar y Montejurra, o en la Virgen del Camino o en la capilla de Santa Ana, ora a Dios y reconoce su dependencia, mezcla las plegarias que a Dios dirige, con el culto constante a sus franquicias y libertades.

El autor termina haciendo un llamamiento para que los carlistas, integristas e incluso un sector de los alfonsinos –los que rechacen la Constitución y se separen del liberalismo–, se unan en torno a la recién creada Asociación de Católicos presidida por el Obispo, defiendan el programa de la tesis católica y la unidad católica y combatan a masones y liberales de toda

¹³ Este era un semanario republicano pamplonés (1898-1913?), cuyo propietario y director, Basilio Lacort Larralde, fue excomulgado por el obispo de Pamplona en 1899 por la línea anticlerical que imprimió al periódico. A la par su lectura y su mera retención fueron también prohibidas.

¹⁴ Se refiere a «la Gamazada», cuando en la plaza del Castillo de Pamplona se quemaron ejemplares de ese periódico madrileño.

especie para ocupar el poder, conseguir todo lo que éstos les habían arrebatado –la unidad católica con todos sus derechos– y decidir quién ofrecía mayores garantías para conservar *nuestros benditos intereses*.

La claridad de los planteamientos integristas del folleto nos exime hacer cualquier comentario. Además, a la vista de las citas de sus periódicos expuestas más arriba, parece evidente que la minoría dirigente carlo-integrista, aunque polemizase sobre la oportunidad de concurrir como unión de los católicos y sobre los candidatos¹⁵, se identificaba plenamente con estas ideas¹⁶. Lo que interesaría es saber hasta qué punto estaban arraigadas en el clero y entre los católicos navarros, es decir en la práctica totalidad del pueblo navarro. De todos modos, sea cuanto fuere, lo que sí está comprobado es que el clero intervenía con no poca frecuencia en las campañas electorales y en general lo hacía atacando virulentamente a los candidatos liberales. Los primeros testimonios de esta intromisión clerical son incluso del periodo isabelino, cuando se denuncia *esa forma separada de navarrismo*, que utiliza la religión y los fueros en provecho de los candidatos carlistas, y son habituales desde las elecciones de 1869 a 1936¹⁷. Y hay que recordar también que en las elecciones de principios de siglo los tradicionalistas se presentaban bajo el nombre de Coalición Católica Antiliberal.

3. EL PERFIL DE LOS PARLAMENTARIOS LIBERALES NAVARROS

Llegados a este punto es la hora de conocer quiénes eran los esforzados individuos que participaron activamente en política haciendo gala de sus ideales liberales, a pesar del poco favorable clima social existente en

¹⁵ J. P. Urabayen Mihura, «Católicos navarros y anticlericalismo: Elecciones generales de 1901», en *Congreso de Historia de Euskal Herria* San Sebastián, Editorial Txertoa, 1988, T. VI, pp. 345-361.

¹⁶ Alguna noticia sobre el gran número de sacerdotes carlistas en Navarra en C. Robles Muñoz, «Católicos y participación política en Navarra (1902-1905)», *Príncipe de Viana*, Anejo 10 (1988), p. 411 (n. 29).

¹⁷ Además de los que se expondrán más adelante, algún ejemplo en García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales...* pp. 171, 172, 176-178, 191.

Navarra para su desarrollo, y llegan a ser parlamentarios en las Cortes de Madrid.

En el cuadro nº 1 se ofrece un resumen global sobre los principales hitos de su trayectoria¹⁸.

CUADRO 1 DIPUTADOS Y SENADORES POR NAVARRA (1891-1923)

| NOMBRES | ORIGEN GEOGR. | SOCIO- PROF. | CARGO PARLAMENTARIO | OTROS CARGOS |
|--|---------------|--------------|---|---|
| R. M ^a Badarán G. de Ech. | Falces | Propietario | Diputado (1891) Senador (1893) | |
| E. Díez de Ulzurrun | Corella | Propietario | Diputado (1898, 1899, 1903) | |
| J. Gastón Elizondo | Irurita | Propietario | Diputado (1896 y 1916) Senador (1898, 1901, 1905) | Diputado Foral Vicep. Diputación Gobernador Civil |
| J.M ^a Gastón Pujadas (hijo del anterior) | Los Arcos | Propietario | Diputado (1919) Senador (1923) | Gobernador Civil |
| V. Gayarre Arregui | Roncal | Propietario | Diputado (1896, 98 y 99) Senador (1916,18,19 y 21) | Subs. Gobernación Comisario General Seg. |
| M. Gómez-Acebo | Madrid (?) | Propietario | Diputado (1923) | |
| M.E. Guelbenzu Sánchez | Cascante | Propietario | Diputado (1893, 98, 01 y 05) | Diputado Foral |
| A. Larrondo Oquendo | Pamplona | Propietario | Senador (1896, 98, 99 y 01) | Alcalde de Pamp. Gobernador Civil |
| W. Martínez Aquerreta | Olite | Abogado | Senador (1896, 98, 99 y 01) | |

¹⁸ Más datos sobre los dos Gastón, los parientes de Badarán y Guelbenzu en A García-Sanz Marcotegui, *Diccionario Biográfico...* pp. 503-508 y 621-627, y sobre Badarán y Martínez Aquerreta en C. Layana Ilundáin, «Biografías de los parlamentarios por Navarra (1869-1889)», en *Huarte de San Juan. Geografía e Historia* (Pamplona, 1997), pp. 310-312 y 359-360; sobre Larrondo, puede verse A. García-Sanz Marcotegui, *Las elecciones municipales de Pamplona en la Restauración (1891-1923)*, Pamplona, 1991, pp. 157 y 158.

Siguiendo la línea que nos hemos marcado más arriba, una de las primeras cuestiones a dilucidar, es la de averiguar si las acusaciones y reproches de sus adversarios tradicionalistas tenían o no razón de ser.

En primer lugar, dada la virulencia y los ribetes nativistas y etnicistas que en algunas elecciones alcanzaron las polémicas surgidas en torno al carácter navarro o foráneo de ciertos candidatos¹⁹, es importante destacar que todos los parlamentarios citados habían nacido en Navarra o, en caso contrario (el de Gómez-Acebo, muy probablemente nacido en Madrid), estaban entroncados con familias navarras.

Además, en este sentido, cabe resaltar su pertenencia a familias de abolengo liberal, otros de cuyos miembros también participaron en política y ocuparon cargos en Navarra. Así, el padre de Ramón María Badarán González de Echávarri (Falces, 1842-Madrid, 1903), el abogado José María Badarán Balzola (Falces, 1808-Pamplona, 1873), fue alcalde de su pueblo natal; su hermano, Joaquín María Badarán González de Echávarri (Falces, 1840-Oronsuspe, Aizoáin, 1915), intervino en las elecciones a Cortes constituyentes de 1869 y en 1871 se presentó, aunque sin éxito, a las elecciones municipales de Pamplona. A su vez, un hijo de este último, José María Badarán Yanguas (Zaragoza, 1883-Pamplona, 1944), fue diputado foral. Por si fuera poco, él mismo contrajo matrimonio con Guadalupe Zozaya Maritorea, hermana del diputado foral y a Cortes liberal Miguel María Zozaya Irigoyen (Erratzu, 1822-1896).

Eduardo Díez de Ulzurrun Alonso (Corella, 1869-Madrid?, 1935) era hijo del diputado a Cortes y senador por Navarra Luis Díez de Ulzurrun López de Ceráin (Asiáin, 1826-Madrid, 1901), marqués de San Miguel de Aguayo, y su abuelo y bisabuelo maternos Eduardo Alonso Colmenares (Corella, 1822-Madrid, 1888) y José Alonso Ruiz de Conejares (Corella, 1781-Madrid, 1855), respectivamente, fueron diputados a Cortes por Navarra y ministros de Justicia y el primero también de Fomento²⁰. Asimismo, su abuelo, Ramón Díez de Ulzurrun Eraso, fue nombrado por Espoz y Mina coronel de la División de Navarra en 1813, y su tío, el también coro-

¹⁹ Ver A. García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales...* pp. 167 (n. 419), 189, 190 (n. 496), 192, 198, 199 y 300.

²⁰ J. L. Arrese, *Colección de biografías locales* (San Sebastián, 1977, 2ª edición), pp. 63-69, y J. Aguirreazkuenaga, et al., *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*, Bilbao, 1993, pp. 103-113.

nel Miguel Díez de Ulzurrun López de Ceráin (Pamplona, 1821), fue igualmente diputado a Cortes por Navarra²¹.

En la familia Gastón, emparentada con la del anterior (sus abuelos paternos eran de Los Arcos), destaca José María Gastón Echeverz (Maya, 1819-Pamplona, 1882), perteneciente a una de las familias de más relieve del valle del Baztán, que fue diputado foral y a Cortes y gobernador civil, padre y abuelo, respectivamente, de Joaquín María Gastón Elizondo (Irurita, 1858-1937) y de José María Gastón Pujadas (Los Arcos, 1886-1938).

Por su parte, el padre de Martín Enrique Guelbenzu Sánchez (Cascañe, 1839-Madrid, 1908), Martín María Guelbenzu Villanueva (Gascue, Odieta,?-Cascañe, 1861), fue corregidor de Cascañe, y su hijo, Martín María Guelbenzu Martín (Cascañe, 1866-Zaragoza, 1929), diputado foral.

Antonio Larrondo Oquendo (Pamplona, 1857) era hijo del médico Policarpo Larrondo Vicuña, miliciano nacional y concejal de Pamplona en dos ocasiones, y primo de Rafael Ripa Larrondo (Pamplona, 1821-1877), miembro del partido progresista, que participó en la revolución de septiembre de 1868 y fue diputado foral de Navarra.

En los casos de Valentín Gayarre Arregui (Roncal, 1870-1938) y Wenceslao Martínez Aquerreta (Olite, 1853), no sabemos, por el momento, que tuvieran familiares directamente implicados en política, pero en todo caso estaban enraizados en la de su tierra natal.

En cuanto a Manuel Gómez-Acebo Modet, hijo de José Gómez-Acebo Cortina (Madrid), diputado a Cortes, senador y ministro de Hacienda y Fomento, su entronque con Navarra le venía por su madre, Margarita Modet Almagro, que era hija de Juan Bautista Modet Eguía (Estella, 1825-Madrid, 1875), diputado a Cortes por Estella.

Todo lo dicho pone en evidencia el sinsentido que supone presentar a los parlamentarios liberales navarros del periodo estudiado como ajenos a Navarra. Mientras tanto, y a la luz de lo visto hasta aquí, resulta tanto más paradójico que 8 de los 15 diputados a Cortes carlistas por Navarra, que compararon 27 de las 43 actas conseguidas por este grupo, no eran navarros²².

²¹ Una hermana de Eduardo Díez de Ulzurrun Alonso, Rita (Corella, 1871), se casó en 1898 con Rafael Gasset Chinchilla, nueve veces ministro de Obras Públicas y director y propietario del *El Imparcial*, en el oratorio de su palacio. El matrimonio fue bendecido por el arzobispo de Madrid-Alcalá (*Heraldo de Navarra*, 26-VII y 3-X-1898).

²² Tampoco lo era Lorenzo Sáenz Fernández, el ganador de las elecciones del distrito de Tudela en 1910, que fueron anuladas (ver la nota 5).

Respecto a las acusaciones de anticlericalismo, es indudable que alguno de estos parlamentarios, como Gastón Elizondo, Gayarre, Guelbenzu o Larrondo, como promotores y principales accionistas del *Heraldo de Navarra* y/o de *El Demócrata Navarro*, fueron los responsables de estos periódicos liberales pamploneses, que en alguna ocasión censuraron la actividad de determinados clérigos, sobre todo cuando iba ligada a una ideología política concreta, antiliberal. No obstante, es preciso señalar que tales periódicos sostenían la perfecta compatibilidad entre ser liberal y católico²³. Y, de igual modo, parece obvio que los citados parlamentarios fueron católicos y, además, católicos practicantes. Algunas noticias personales disponibles, aunque escasas, así lo corroboran.

Lo mismo que en el caso de José María Gastón Echeverz, los reproches de anticlericalismo a su hijo, Joaquín María Gastón Elizondo²⁴, y a su nieto, José María Gastón Pujadas, se entienden dentro del contexto de las campañas electorales en que se produjeron. El primero, según testimonios familiares, cuando estaba en Los Arcos llevaba la cruz en la procesión del Viático. El segundo en la campaña electoral de 1918 fue objeto de acusaciones tan inconsistentes por parte de algunos sacerdotes que se querelló contra ellos²⁵. También resulta sumamente significativo que los hermanos Pedro Fernando, Ramón María, María Angeles, María Rosario y Micaela Pujadas Gastón, sobrinos y primos hermanos respectivamente de los anteriores e hijos del diputado foral liberal Esteban Pujadas Sáenz de Navarrete (Los Arcos, 1848-Logroño, 1902), consiguieran en 1908 instalar un oratorio en su casa²⁶.

Todo lo anterior es válido para Guelbenzu, que se vio obligado a retirar su candidatura en la campaña electoral de 1899, por *el censurable aprovechamiento de instituciones respetabilísimas que siempre debieron permanecer alejadas de la política y que han servido ahora de medio para plantear organizaciones de carácter electoral*²⁷. Asimismo, dos años más

²³ Así lo hizo constar *El Demócrata Navarro* (31-XII-1911) cuando salió al paso de las afirmaciones de un periódico pamplonés de que un liberal había abjurado de sus errores poco antes de morir. A juicio del diario canalejista citado, no había tal, pues sus ideas políticas nunca le habían impedido cumplir con su deberes religiosos.

²⁴ A. García-Sanz Marcotegui, *Diccionario Biográfico...*, pp. 385 y 390.

²⁵ A. García-Sanz Marcotegui, *Navarra. Conflictividad social a comienzos del siglo XX*, Pamplona, 1984, pp. 40, 43 y 44.

²⁶ Archivo Diocesano de Pamplona, caja 5, nº 18.

²⁷ *El Eco de Navarra*, 16-IV-1899.

tarde Gayarre, en una carta publicada en *El Eco de Navarra* (18-V-1901), anunció la retirada de su candidatura en las elecciones generales porque

conducido por mis adversarios, en la presente contienda electoral, a una lucha religiosa, en la que, a pesar de mi cortés pero enérgica protesta, me atribuyen el carácter de encarnizado perseguidor de la Iglesia, mi condición de católico me impide aceptar esa cualidad que, contra mi voluntad, se me adjudica.

El 11 de junio de 1931 Gayarre insertaría otra carta en *El Pensamiento Navarro* en protesta por el reciente incendio de conventos ocurridos en diversas ciudades y contra los que querían suprimir las órdenes religiosas y, aun cuando admitía la libertad de cultos, contra la ilegalidad de los decretos que afectaban a la Iglesia Católica²⁸.

De otros disponemos también de alguna información que apunta a sus convicciones católicas. Por ejemplo, de los que, como los hermanos Pujadas Gastón ya mencionados, solicitaron y obtuvieron poder tener oratorios privados en sus casas. Entre ellos Eduardo Díez de Ulzurrun Alonso, al que se le concedió en marzo de 1901, es decir cuando se presentó a las elecciones a diputados a Cortes, apoyado por el partido republicano²⁹. Asimismo, hemos podido comprobar que este último fue colaborador de la revista *Soluciones Católicas* (Valencia, 1899)³⁰. De Guelbenzu sabemos que, al igual que toda su familia, fue benefactor de la basílica del Romero de su ciudad natal.

Así pues, todo indica que fueron razones políticas –en concreto tratar de descalificarles ante la opinión pública durante las campañas electorales– las que llevaron a los tradicionalistas (carlistas e integristas) a motejar de anticatólicos y anticlericales a sus adversarios liberales. De ahí que estos últimos en las mismas circunstancias intentaran paliar los efectos negativos de tal recriminación pidiendo y logrando el beneplácito del obispo para su candidatura, Así lo hicieron, en las elecciones a Cortes, Badarán en 1891³¹ y Gayarre en 1898³². Por su parte, con el mismo objetivo,

²⁸ En 1912 José Otín consiguió una canongía en Tudela gracias a las gestiones de Gayarre (*El Demócrata Navarro*, 5-III-1912), lo que implica que tenía buenas relaciones con algunas autoridades eclesiásticas.

²⁹ J. P. Urabayen Mihura, op. cit., pp. 351 y 359 (n. 15).

³⁰ A.B.E.P.I. (*Archivo Biográfico de España, Portugal e Iberoamérica*), I 270, 422.

³¹ A. García-Sanz Marcotegui, *Diccionario Biográfico...*, pp. 504 y 505.

³² *El Pensamiento Navarro*, 4-III-1898.

otros, como Manuel Gómez-Acebo en las generales de 1923³³ y Veremundo Ruiz de Galarreta en las provinciales de 1886³⁴, pusieron énfasis en su catolicismo.

Por lo demás, el hecho de que los carlistas actuasen en connivencia con liberales en algunos momentos –en 1916 llegaron a un acuerdo electoral– indica también que las recriminaciones lanzadas contra sus adversarios liberales eran sólo un instrumento más, aunque quizás el más poderoso, para desacreditarlos. En la misma dirección apunta el propio hecho de que en no pocos consejos de administración de las escasas empresas navarras hubiera conocidos integristas, carlistas, conservadores y liberales, y que algunos sectores tradicionalistas motejaran de poco consecuentes con el catolicismo a los conservadores: al propio marqués de Vadillo³⁵, Andrés Arteta Jáuregui, Teófilo Cortés Marichalar³⁶ y hasta a Antonio Maura³⁷.

Tampoco parece que los reproches de antifuerismo tuviesen una base real muy sólida. En este sentido el único argumento utilizado por los carlo-integristas y éuskaros y nacionalistas en contra de los liberales era que la Ley de Modificación de Fueros del 16 de agosto de 1841, así como los proyectos de nivelación fiscal de 1893-1894, era obra de aquéllos. Sin embargo, importa señalar que tales fuerzas políticas, si se exceptúan sus declaraciones grandilocuentes, apenas hicieron más por los fueros que los liberales, al menos hasta 1917-1919³⁸. Además, éstos últimos en momentos cruciales tuvieron una actitud fuerista tan firme como aquéllos. En 1894 el texto de Martín Enrique Guelbenzu Sánchez en el único número de la revista *Navarra Ilustrada*, publicada con ocasión de «la Gamazada», es bien ilustrativo, a pesar de su brevedad, de sus convicciones fueristas:

³³ *El Pensamiento Navarro*, 11-IV-1923.

³⁴ A. García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales...*, p. 100.

³⁵ J.P. Urabayen Mihura, op. cit., p. 351.

³⁶ *El Eco de Navarra*, 1-V-1901. De todos modos, en una carta publicada ese día Pablo Jaurrieta, adalid de la unión de los católicos (A. García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales...*, pp. 44, 62, 130 y 140; y *Diccionario Biográfico...*, pp. 83, 84, 176, 419, 450, 451), tuvo que disculparse ante Arteta y Cortés diciendo que jamás había puesto en duda su catolicismo.

³⁷ A. García-Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales...*, pp. 178 y 179 (n. 455).

³⁸ A. García-Sanz Marcotegui, *Daniel Irujo Urra (1862-1911). El carlo-integrismo imposible del defensor de Sabino Arana*, Pamplona, 1995, p. 11.

Las olas embravecidas y orgullosas hacen presa en pobres embarcaciones o naves mal gobernadas, pero se estrellan y convierten en espuma ante los peñascos de las costas.

Los políticos absorbentes y reformadores atropellan con frecuencia el derecho de los pueblos débiles; pero fracasan en el choque con la opinión unánime de regiones prudentes, nobles y viriles, fiadas en la justicia de su causa y en el éxito de su valiente esfuerzo.

El mismo sentido tiene la colaboración del senador Wenceslao Martínez Aquerreta publicado en la mencionada revista y que se reproduce parcialmente:

... Para impedir que se consume la ruina de la nación, violando solemnes pactos y pretendiendo la igualdad general bajo el yugo de un poder, que se reconoce incapaz de gobernar con justicia y administrar con moralidad, deben hacerse aún mayores esfuerzos y sacrificios; porque la destrucción de los ya mezquinos pero venerandos restos de nuestra antigua autonomía regional por un poder semejante, sería la señal más cierta de que España había caído en el estado de aniquilamiento en que se encontraba a fines del siglo VII y principios del VIII...

Según *La Lealtad Navarra* (24-IX-1895), en las elecciones legislativas de 1895 Valentín Gayarre se dirigió a los alcaldes, jueces municipales, secretarios, etc. del distrito de Aoiz comunicándoles que concurría *como fuerista y sin añadir a ese nombre ninguna denominación*. En su afán por desacreditarlo, el diario carlista pamplonés citado (20-X-1895) llegó a decir que el hecho de presentarse sólo como fuerista invalidaba a Gayarre como candidato ya que todos los navarros lo eran. En la asamblea celebrada en Pamplona el 30 de diciembre de 1918 Gayarre fue uno de los partidarios de que Navarra siguiera sola en el proceso de reintegración foral, pero ello no implica que rechazara unos vínculos con las provincias Vascongadas, pues se quejó de que durante «la Gamazada» los parlamentarios vascongados no hubieran auxiliado a Navarra *como claramente lo exigía y demandaba la identidad de raza*³⁹. Después, en 1930, fue uno de las perso-

³⁹ *La Reintegración Foral de Navarra. Acta de la Asamblea celebrada en el Palacio Provincial el día 30 de diciembre de 1918*, Pamplona, Imprenta Provincial, 1919, pp. 11 y 51.

nalidades navarras consultadas por la Sociedad de Estudios Vascos para conocer su opinión sobre la fórmula de autonomía vasca. Parece que se mantuvo en una actitud ecléctica, pero más inclinado hacia un Estatuto Navarro, ya que lamentó la posibilidad de que con la aprobación de un Estatuto Vasco desapareciera *hasta el nombre de Navarra*. Todo ello pone de manifiesto que, por encima de proyectos políticos concretos, Gayarre dio pruebas de un navarrismo tan acendrado como el de sus adversarios políticos. Y la misma lectura merece el hecho de que en la dictadura de Primo de Rivera los tres diputados forales que dimitieron, en protesta contra el Estatuto Municipal y Provincial impuesto a la provincia, fueron liberales, entre ellos el hijo del propio Martín Enrique Guelbenzu Sánchez ya citado.

Con todo, es preciso poner de manifiesto que este fuerismo de los parlamentarios liberales navarros estaba en armonía con un profundo españolismo. A ello debió contribuir sin duda la tupida red de relaciones políticas, pero también personales y profesionales, que fueron tejiendo fuera de Navarra por ocupar altos cargos en los aparatos del Estado (subsecretario, en algún caso, gobernador civil, en varios, etc.) y el que en no pocas de estas sagas hubiera militares (además de los citados, lo fueron un hermano de Joaquín María Gastón Elizondo y otro de Alberto Larrondo Oquendo –Mario, fallecido en 1901⁴⁰–, y un hijo y un sobrino de Martín Enrique Guelbenzu). Parece, por tanto, legítimo suponer que probablemente su concepción de los fueros fue adquiriendo unos perfiles distintos a los de otras fuerzas políticas. En cualquier caso, lo que es evidente es que cuando se inició la presencia del nacionalismo vasco en Navarra fueron los liberales los que se arrogaron la tarea de defensa de la españolidad. El tono visceralmente antinacionalista del periódico liberal del momento, *El Demócrata Navarro*, es buena prueba de ello.

Después de las notas apuntadas hasta aquí se hace inevitable una pregunta que hace surgir a su vez otros interrogantes: ¿Cómo se entiende esta virulencia antiliberal en Navarra? ¿Tiene lógica pensar que puede tener alguna relación con que quizás los liberales no eran tan insignificantes como pretendían los tradicionalistas? La necesidad de terminar esta comunicación nos impide extendernos sobre estos extremos. No obstante, aunque casi telegráficamente, nos parece oportuno resaltar lo siguiente: con inde-

⁴⁰ Además hubo otro militar, Antonio Larrondo Prieto, destinado en Pamplona a principios de siglo.

pendencia de su implantación, parece bastante evidente que los liberales supusieron en Navarra un adversario muy a tener en cuenta por los carlo-integristas. De entrada, porque los liberales navarros se definían básicamente como anticarlistas y se manifestaban a favor de una unión de los demás partidos (conservadores, etc.) contra el carlismo. Además, los liberales navarros podían contar en algunos momentos con el favor del Gobierno Central a ese objeto. El propio portavoz carlista *El Pensamiento Navarro* (14-VIII-1903) lo señaló en alguna ocasión. Por ejemplo, cuando informó de que se estaba formando un *trust anticarlista*, que con el apoyo o beneplácito del propio monarca y del gobierno (presidido entonces por el conservador Raimundo Fernández Villaverde), planeaba disminuir la influencia de los carlistas en la Diputación, el ayuntamiento de Pamplona y en los de las principales localidades de Navarra, etc. y propiciar el ascenso de los liberales en todas las ramas de la administración.

Por otro lado, hay que tener en cuenta también que los liberales contaron con una prensa de partido abundante y muy importante y que se dedicó a atacar a sus adversarios políticos con la misma crudeza y acritud que éstos empleaban contra ellos. En efecto, los órganos de prensa entablaron una lucha ideológica constante para socavar la hegemonía tradicionalista en la provincia. Este combate contra lo que denominaban la reacción aparece en la prensa desde el final de la época isabelina, con *El Progresista Navarro* (1865-1866), hasta *El Liberal Navarro* (1886-1897), el *Heraldo de Navarra* (1897-1898), *El Demócrata Navarro* (1904-1913) e incluso *El Pueblo Navarro* (1916-1931). Y, aunque alcanzaba su máxima expresión en acontecimientos señalados –así, con ocasión de las manifestaciones en favor y en contra de la ley de asociaciones de 1906 y 1910–, puede decirse que se aprovechaba cualquier ocasión para hacerlo siempre presente. Ponemos sólo el ejemplo de las noticias sobre la inauguración de algunos círculos de Unión Democrática que como ocurrió con el de Alsasua, se decía que iban a servir para contrarrestar las demasías de la *reacción ensoberbecida* (*El Demócrata Navarro*, 16 y 17-I-1912). En definitiva, en cierta manera la prensa liberal navarra pretendió una movilización social.

Por desgracia, las colecciones de varias publicaciones liberales custodiadas en entidades públicas son muy incompletas, incluso en algún caso el número de ejemplares se puede contar con los dedos de una mano o simplemente no se conserva ni uno sólo. Esta circunstancia nos impide conocer la situación de los liberales navarros en algunos momentos –la falta de

El Navarro (1881-1884), en bibliotecas y hemerotecas públicas, hace que únicamente sepamos de la lucha entre liberales y éuskaros por *Lau-Buru* (1880-1886), órgano de éstos últimos— o una de las causas de su debilidad: las divisiones internas, en las que tanto énfasis ponían sus adversarios⁴¹.

Con todo, es de esperar que la consulta sistemática de los periódicos existentes, junto la aparición de nuevos ejemplares de otros y de nueva documentación, fundamentalmente en archivos privados, permita ir conociendo mejor a los liberales navarros y poder responder a los interrogantes planteados más arriba.

⁴¹ Ver *El Aralar*, 21-XII-1894 y *El Liberal Navarro*, 17-20-XII-1894.

EL CACIQUISMO BAJO LA LÁMPARA PROSOPOGRÁFICA. SOCIEDAD Y EJERCICIO DEL PODER EN LA CASTILLA DE LA RESTAURACIÓN

Rafael Serrano García
Pedro Carasa Soto
Pilar Calvo Caballero
Universidad de Valladolid

PRESENTACIÓN

Algunas viejas preocupaciones científicas de la historia social se han venido diluyendo por los efectos de vecindad de las otras ciencias sociales sobre la historia, particularmente de la antropología y la politología, y al mismo tiempo estos influjos han fructificado dando innovadoras respuestas en el contexto de una nueva historia política «recreada». Frente a la sociología histórica, orientada a la búsqueda de regularidades en su análisis del Estado, el historiador viene últimamente buscando la comprensión más plena e integral de todo el espacio político, esto es, del poder y de su ejercicio en el sentido más lato del término. Semejante conquista está tratando de conseguirla por medio de la recuperación de lo particular y situándose en una perspectiva microanalítica; con ello está logrando matices explicativos que los planteamientos generales no ofrecían. Este enfoque ha sido reforzado en los últimos trabajos por el redescubrimiento de inéditos sujetos históricos, por el afán de salvar las distancias entre actores colectivos «abstractos» y actores «reales» y de atender al grave problema de la desi-

gual actuación de los individuos. De ahí el éxito de la biografía política, en sus versiones individual y colectiva o prosopográfica.

Frente a persistentes posiciones de la sociología histórica, que hacían saltar al Estado al primer plano, incluso hasta erigirlo en poder autónomo (Michael Mann), nos decantamos más bien por una lectura social del poder político que comparte la descentralización del concepto de poder que atisbara Roland Barthes y cristalizara en Michael Foucault, esto es, entendido como relaciones de fuerza distribuidas de manera asimétrica por toda la sociedad. Al tiempo que compartimos inquietudes antropológicas por descubrir la red que teje el individuo, elegimos la perspectiva prosopográfica porque, como apuntó L. Stone y nosotros hemos puesto de relieve en otra ocasión¹, nos ayuda a hacer más inteligible la acción política y nos descubre las filiaciones sociales, culturales y económicas de las agrupaciones políticas. En otras palabras, nos permite mostrar cómo opera la maquinaria política e identificar a aquéllos que accionan sus palancas en la Meseta norte durante la Restauración, y a ello dedicamos las siguientes páginas.

1. LA APUESTA POR UN ANÁLISIS SOCIAL DEL CACIQUISMO

A lo largo de la investigación que hemos desarrollado desde el año 1991 para acá y de la que hemos ofrecido ya varias visiones de conjunto o parciales, no nos habíamos detenido suficientemente en describir los hallazgos conceptuales que el estudio nos ha deparado en torno al caciquismo, al funcionamiento real de las relaciones entre la sociedad y el Estado en la Castilla de la Restauración, y a la semejanza o no de las élites castellanas, tal y como las hemos percibido, con los estereotipos que han circulado con éxito hasta hace unos cuantos años. Aunque el desarrollo minucioso de estos planteamientos, junto con una relación detallada de la bibliografía y fuentes que los sustentan, podrá encontrarlo el lector interesado en una obra recientemente aparecida²

¹ L.STONE, «Prosopografía», en *El pasado y el presente*, México, FCE, 1986, pp. 61-94; P.CARASA (Edit.), *Élites. Prosopografía Contemporánea*, especialmente el capítulo «La prosopografía y la recuperación de la historia política», Universidad de Valladolid, 1994, págs. 41-52

² P.CARASA, (Dir), *Élites castellanas de la Restauración. Vol I. Diccionario Biográfico de Parlamentarios castellanos y leoneses (1876-1923)*, Vol.II. *Una aproximación al poder político en Castilla (1876-1923)*, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, Valladolid, 1997.

que recoge los resultados de nuestra investigación, hemos creído oportuno presentar una visión sintética en este interesante foro de debate específicamente dedicado a la prosopografía y el parlamentarismo, pensando que quizá pueda ser de alguna utilidad para quienes trabajan sobre estas mismas cuestiones.

1.1 EL ANÁLISIS PROSOPOGRÁFICO DE LAS ÉLITES PROPICIA UNA VISIÓN MÁS INTEGRAL Y SOCIAL DEL PODER

1.1.1 La articulación de los conceptos combinados de poder, caciquismo y élite en el método prosopográfico

Después de postular una contemplación social del caciquismo, otro consecuente paso nos lleva a dibujar un marco igualmente social para el estudio de la naturaleza y función históricas de las élites. Creemos que, coherentemente con el planteamiento anterior, para conseguir este objetivo se hace necesario interrelacionar tres variables: el poder institucionalizado, la sociedad concreta donde actúa y las élites que se mueven entre esos dos ámbitos, de forma que en este triple esquema se ha movido todo nuestro trabajo.

Con relación al poder, partimos de considerarlo como una realidad histórica concreta, para cuyo análisis e interpretación, en vez de aplicarle desde arriba teorías generalistas, ha de ser contemplado desde abajo, como una realidad fragmentada y a veces encarnada en instituciones, partidos, intereses, familias o líderes vinculados al Estado y al poder político gobernante; el objeto es realizar así primero una taxonomía del poder, que permita conocer mejor los procesos de su construcción y los componentes de su estructura. En cuanto a la sociedad la concebimos, para esta época histórica, como una realidad también fraccionada, en la que son las comunidades locales las principales interlocutoras y en la que se imponen los intereses más inmediatos al lugar y a los prohombres que se erigen en sus más denodados defensores. En este escenario es donde tiene sentido la hipótesis de los intermediarios que expondremos en el epígrafe siguiente. Las élites, a su vez, padecen una similar fragmentación y una tensión interna connatural a su función, que hace que se compongan de múltiples grupos no identificables todos bajo el mismo rótulo, ni seguidores siempre

de los mismos intereses, ni articulados de la misma forma. Tal vez lo que de forma más cabal y homogénea les caracteriza es hallarse casi siempre dependientes y ser frecuentemente los abanderados de las demandas de la comunidad local que representan.

Una vez establecidos estos presupuestos conceptuales que, como se ha visto, insisten en la contemplación de los problemas desde abajo, desde el microanálisis (razón por la cual la historia local y la prosopografía nos han sido extraordinariamente fructíferas), estamos en condiciones de proceder a una revisión de las clásicas interpretaciones del poder político castellano contemporáneo (la de la subordinación económica de una masa pasiva bajo la explotación oligárquica de un bloque de poder terrateniente, o la del liderazgo individual ejercido por unos grupos más o menos articulados de amigos políticos). Estos paradigmas, a pesar de sus méritos incuestionables y a su considerable fecundidad, sólo han permitido un conocimiento somero y muy sesgado de los miembros que hacían funcionar el mecanismo caciquil, y además nos han proporcionado una percepción del fenómeno muy dualista, excesivamente simple y generalizante que ha enfatizado la determinación económica o la política, en detrimento del estudio de las relaciones con la sociedad. Ambas interpretaciones tienen en común el partir de una visión de contraposición, la una de dialéctica de clase, la otra de liderazgo político de una élite o grupo dirigente y una masa pasiva y desmovilizada. Este enfoque, por haberse adoptado desde perspectivas excluyentes, no ha permitido agotar todo el haz de relaciones que se establecen entre el poder político y la sociedad. Otros defectos de este planteamiento consisten en haber producido algunos efectos no deseados, como la pasividad asignada a la sociedad o la hipertrofia del papel concedido a los líderes políticos o a sus patrimonios y actividades económicas. La perspectiva de la historia social del poder y en concreto la hipótesis de los intermediarios, por el contrario, permiten rescatar los aspectos sociales que quedaban sumergidos en las anteriores visiones abrumadoramente económicas y políticas. Y es que en el poder nos parece que intervienen otros elementos tanto o más definitorios que el político o el económico (la fuerza de la comunidad local, los componentes familiares, clientelares, culturales, etc.) que pueden explicar de forma más completa su naturaleza y su funcionamiento.

1.1.2 La percepción más cabal de la realidad del caciquismo a través del microanálisis

En lugar de las visiones unívocas del caciquismo, que lo presentan como un bloque compacto y monolítico, cuyo funcionamiento se plasmaría en varios niveles perfectamente articulados (estatal, provincial y local), nuestro estudio nos ha deparado una visión diferente, en la que la realidad caciquil aparece como una polivalente red de relaciones y factores de poder, que tiene como característica su especificidad personal y espacial, muy por encima de los rasgos impuestos desde la cúpula. Un aspecto, este último, que seguramente obedece a que el caciquismo castellano se construyó y práctico más bien de abajo a arriba, y no al revés, de modo que las características o comportamientos de muchos de los miembros de nuestras élites se perfilaron en razón a las demandas de la circunscripción, y no de las exigencias de los poderes superiores. Y es que, de los dos extremos o polos de la relación en la que opera el cacique (las imposiciones de Madrid y del aparato político de turno, por un lado, y las exigencias del lugar o distrito o, en su caso, la provincia, de otro), hemos percibido que aquel influjo al que mejor se adapta (y que suele acabar prevaleciendo) es el de las fuerzas locales. Lo cual se traducirá a menudo en una defensa de los intereses inmediatos de la comunidad frente a los intentos de diseñar unas políticas más generales. Es cierto que con el tiempo este caciquismo, tan marcado por el particularismo, fue despegándose del entorno inmediato y adaptándose a exigencias más generales y foráneas, pero, en la medida lenta en que eso sucede, el caciquismo fue debilitándose y descomponiéndose en un proceso que no acaba de consumarse hasta la II República.

Nuestras pesquisas, por tanto, nos han colocado ante una realidad del poder antes fragmentaria y disimétrica que monolítica y equilibrada y el descubrimiento de este matiz lo consideramos una consecuencia de la orientación de nuestro proyecto hacia el microanálisis de los ámbitos provinciales así como de la preferente atención que hemos concedido al análisis prosopográfico de los ochocientos parlamentarios, al estudio de instituciones como las Diputaciones Provinciales, las dos Universidades de Salamanca y Valladolid, la Iglesia, por su condición de canteras de parlamentarios, de lugares privilegiados para su reclutamiento.

Esta manera de proceder, siguiendo un itinerario ascendente en la construcción del análisis histórico, en vez del anterior descendente que

partía del diseño de hipótesis generales de corte globalizante y sociológico, ha encontrado en la prosopografía, en el microanálisis de personas, instituciones y espacios reducidos la herramienta adecuada que nos ha aproximado mucho mejor a la polivalente realidad del poder, compuesto y conformado de unas redes y factores multifacéticos, con frecuencia desdeñados en épocas anteriores, pero que se nos han revelado tanto o más decisivos en la construcción de las élites de poder que los antiguos parámetros de la propiedad, de la organización patronal o el control de los medios de producción.

1.2 LA PROPUESTA HERMENEÚTICA DE LOS INTERMEDIARIOS

1.2.1 El caciquismo como una función de intermediarios entre la sociedad tradicional y el Estado parlamentario

Tras exponer la percepción, nacida de la práctica prosopográfica, de las estructuras de poder en Castilla, creemos conveniente indicar que la misma engarza con determinadas interpretaciones del caciquismo, como la de F. X. Guerra³ y las que últimamente están apuntándose entre los estudiosos del poder⁴. En las más recientes propuestas metodológicas se sostiene que las interpretaciones del caciquismo se están centrado, no ya tanto en el clásico rol del patronazgo (otorgamiento de favores mediante la utilización arbitraria de los recursos sobre los que dispone un control directo: tierra, empleo, préstamos), cuanto en el de *intermediación* (gracias a sus contactos estratégicos con quienes poseen un control directo sobre aquellos recursos). Un rol de intermediarios entre la comunidad campesina y el Estado, que también se ha descrito como «guardabarreras» o «amortiguadores». Nosotros preferimos darle un contenido semántico que procede del mundo comercial, los que ponen en contacto a productores con

³ F. Xavier GUERRA, «Los orígenes socio-culturales del Caciquismo», en *Anuario del IEHS*, Tandil (1992) págs 181-195.

⁴ Cfr. A. ROBLES EGEA (Comp.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España Contemporánea*. Madrid, 1996, particularmente la colaboración de J. Alvarez JUNCO, «Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX», particularmente en la página 75.

consumidores, o diversos consumidores o distribuidores escalonados de productos comerciales o financieros, extrayendo de dicha actividad no sólo un pingüe beneficio propio, sino una ambivalente posición de poder en la relación que pretenden controlar y rentabilizar. Traspuesto al plano político, este esquema enfatiza las dimensiones sociales y culturales de los caciques y parlamentarios, que serían complementarias –nunca determinantes ni excluyentes– de los anteriores paradigmas económicos y políticos, resaltados casi en monopolio en los análisis clásicos del fenómeno.

Uno de los fundamentos del caciquismo, según dicha interpretación social, estaría entonces en la persistencia de concepciones de poder de tipo tradicional, centradas en el grupo antes que en el individuo, en sociedades donde, por el contrario, el sistema legal de referencias es ya de tipo moderno y constitucional. Pero en esta cultura tradicional los actores de la política no son todavía los ciudadanos nuevos, sino los viejos hombres poderosos con su entorno de gentes que les apoyan y a los que están ligados por varios tipos de vínculos: se trata pues, más bien, de actores tradicionales más próximos al protagonismo comunitario que individual, que dependen de determinadas familias o grupos y que se mueven por valores como la costumbre, el parentesco, la amistad, la influencia, entre otros. Unos valores en su mayoría heredados, y que son los que informan los vínculos antes citados que cohesionan a estos actores tradicionales. El problema reside en que cuando estos grupos articulados de ese modo (tan ajeno a la voluntad libre de cada individuo), y regidos por estos imaginarios y culturas de tipo tradicional hubieron de participar en un régimen electoral y constitucional, basado en conceptos individualistas de tipo moderno, se produjo el choque y el resultado caciquil⁵. Es seguro que este universo sociocultural heredado del Antiguo Régimen se mantuvo vivo en Castilla durante todo el siglo XIX, conviviendo con el proceso de implantación del constitucionalismo y la participación en la representación parlamentaria (en los ámbitos rurales debió estar vigente aún durante buena parte del primer tercio del S. XX).

El caciquismo, pues, actuó de nexo de articulación de dos sistemas heterogéneos, hizo funcionar una sociedad estructurada en grupos con sus imágenes y valores tradicionales, pero dotada a la vez de Constituciones y

⁵ La exposición que acabamos de exponer es deudora de F. Xavier GUERRA, «Los orígenes ...», 181-195

leyes que sólo reconocían a individuos iguales y ciudadanos. Resulta lógico, entonces, que se produjera un desajuste, tanto más cuanto que el universo mental tradicional no era tan fácil y rápidamente modificable como la organización jurídico-política. Pero se añade otra importante peculiaridad en nuestro caso castellano, puesto que dicho choque, que encontramos en la mayoría de las sociedades occidentales, ha revestido un impacto mayor en el caso castellano y español porque esta situación de suyo transitoria ha durado demasiado, enquistándose como algo permanente. Hay que tener en cuenta que esta situación mixta no ha producido sólo retrasos y rémoras en el proceso de cambio socio-político; frecuentemente se ha traducido en procesos de adaptación que conllevan más elementos de modernización que de inercia.

1.2.2 Los parlamentarios como prestamistas de un capital político a cambio de intereses sociales

La situación híbrida de una sociedad de cultura política tradicional y la implantación de un sistema político participativo contemporáneo que hemos encontrado bien plasmada en Castilla en el periodo restaurador es precisamente la que nos ha exigido más que sugerido la hipótesis de una función de intermediario y nos ha conducido a explicar en ese contexto cultural y social el caciquismo y su anómala duración. Dicha función de intermediarios será desempeñada por élites sociales, por representantes parlamentarios, encargados de salvar la distancia entre sociedad y poder, entre tradición y modernidad. Debe señalarse, además que la mezcla entre esos dos extremos la advertimos en primer lugar en las mismas élites, que se reclutan inicialmente entre las categorías socialmente relevantes de la sociedad antiguorregimental (nobles, hacendados, notables rurales) y, andando el tiempo entre profesionales vinculados a la propiedad, empresarios, industriales, periodistas, etc. La encontramos, asimismo, en el lenguaje empleado en la intermediación, lo que explica que sean el propietario y el abogado (que pueden traducir al lenguaje político y jurídico las demandas y agravios de los grupos tradicionales) quienes realizan a la perfección esta función necesaria cuyo perfil político no es, en principio, lo más sobresaliente: es mucho más importante su función social, cultural y económica que les vincula a la comunidad y al Estado al propio tiempo.

Estos intermediarios, por tanto, nos presentan un rostro y una naturaleza bifrontes: moderna y tradicional, legítima y vergonzante. Han de observar, por ejemplo una ficción democrática e individualista pero deben satisfacer también demandas vinculadas al viejo mundo, utilizando para ello medios de presión, manipulando en favor de sus amigos la administración pública, entre otros aspectos. Debe decirse asimismo que esta función de intermediarios subsistirá siempre que se produzca el contraste ente el sistema de valores de la sociedad con el de las élites y el Estado; es decir, que habrá caciques mientras exista diferencia de cultura política, ideas, principios morales y comportamientos entre ambos, y que desaparecerá en la medida en que progrese la individualización de la sociedad y ésta abandone sus viejas coordenadas políticas por medio de la educación, la opinión pública, las formas de sociabilidad, la urbanización, el crecimiento económico, etc. En el caso de la Meseta castellana este proceso de sustitución de culturas y comportamientos ha seguido un ritmo más lento, pero en ningún caso esencialmente diferente al del resto del país.

En el contexto de una importante distancia y desentendimiento entre las comunidades locales y las instituciones o personas del poder central, en ese escenario a veces contradictorio y tenso, casi siempre caracterizado por grandes dosis de incomunicación, distancia y dificultades de relación, ofrece posibilidades explicativas la figura del intermediario. La enrarecida relación de la sociedad con el Estado, de la comunidad con el poder, se comporta como si se tratara de un espacio comercial mal articulado por la inadecuación de una demanda tradicional y una oferta modernizada, situación que hace especialmente necesaria la figura del intermediario para poner en contacto ambos extremos del poder. De esta intermediación obtiene un importante beneficio la élite misma, así como reciben ciertas ventajas las comunidades demandantes, pero de ella disfruta especialmente el poder estatal, puesto que es lo que permite que el sistema siga funcionando. En el contexto de esta intermediación se produce habitualmente la posibilidad de incrementar la propia capacidad de influencia y de control de recursos, es en esta órbita donde se mueven las élites, en nuestro caso los parlamentarios.

Así, su función más destacada ha sido básicamente sociopolítica, de vehiculadores, de corredores o «brokers» entre el Estado y la sociedad o, mejor, entre el poder central y la comunidad concreta a la que se encuentran ligados. El poder central se ha servido de este conjunto de personajes, que no necesariamente han de ser destacados líderes o poderosos terrate-

nientes, para conseguir de la sociedad lo que necesitaba de ella (pago de impuestos, orden, obediencia, votos) y al propio tiempo, mantenerla distante. La sociedad concreta, por su parte, incapacitada para relacionarse con el poder directamente y habituada a articular su participación política mediante grupos ligados por viejos vínculos, se ve obligada a servirse de estos emisarios para relacionarse con el poder político superior y, al tiempo, trata de aprovecharse de los beneficios que de esta función intermedia-ria pudieran derivarse (exenciones fiscales, obras de infraestructura, servicios administrativos u otras prestaciones del Estado). Desde esta perspectiva se comprende mejor que fuera la figura del propietario o del abogado, con un pie descansando en los intereses agrarios dominantes en aquella sociedad y otro afincado en el conocimiento y dominio de los resortes del Estado y la administración, la que mejor personificara el anclaje entre esas dos realidades disimétricas (más tarde, sobre todo en ámbitos urbanos, ese papel lo jugará también el industrial-financiero).

Ha sido, pues, esta clave interpretativa, basada en el paralelismo con la figura comercial de los intermediarios, la que hemos intentado aplicar al caso de las élites parlamentarias castellanas de la Restauración, un conjunto que, visto desde ese enfoque, no se nos ha aparecido ni como una cúpula de poder ni, menos aún, como un bloque: la impresión dominante que hemos extraído ha sido la de fragmentación, escasa cohesión y la de su ubicación equidistante entre tres puntos de referencia: el poder instituido, la sociedad local y sus propios intereses. Es decir, estos parlamentarios se agitan urgidos desde arriba por las exigencias del poder central (Gobierno, Administración, cúpulas de los partidos), movidos desde abajo por las demandas de la comunidad y, al mismo tiempo, estimulados por el mayor aprovechamiento personal y familiar de su posición de intermediarios.

Debe decirse, por otro lado, que la sociedad castellana se habituó bien a esta especie de prestamistas de capital político, estos intermediarios impuestos desde arriba, gracias sobre todo al peso del localismo, a la circunstancia de sentir implicado en sus mismos intereses al parlamentario y a los pequeños favores que obtenía de esa relación. De ahí también que estimara como normal el que su representante no sólo pudiera, sino debiera ser titular de importantes patrimonios o negocios; sin embargo esta comunidad tardó en acostumbrarse a su profesionalización política, al entender que así los parlamentarios se distanciaban de sus intereses. Tal acomodo y aceptación cabe razonarlas además en la circunstancia de que en Castilla,

pese a las reiteradas acusaciones de centralismo, era donde se percibía como más lejana e inasible la influencia sobre el Estado, donde el poder central se sintió como algo más bien extraño, distante e incluso adverso, lo que explica la importante carga social de encargado de superar barreras que revestía el intermediario parlamentario.

Todo ello nos conduce a desmentir el tópico de unas élites desligadas de su sociedad en la Castilla restauracionista y a subrayar la relevancia –tal y como se nos ha impuesto en el transcurso de la investigación– de la naturaleza social de su poder por encima de sus implicaciones políticas o de las adscripciones ideológicas. Ha sido, en este sentido, abrumadora la riqueza de aspectos que la documentación nos ha deparado en lo que se refiere a la relación de estas élites con su entorno social, del que no estuvieron aisladas en absoluto ya que formaron parte de redes familiares locales, promovieron asociaciones o movimientos, dirigieron la prensa o los más variados grupos de presión, controlaron buena parte de las instituciones locales y, de cualquier modo como se mire, echaron fuertes raíces en el distrito. Incluso, y si se nos apura, por donde flaquea en Castilla el engranaje de esta ambivalente intermediación de la mayoría de los parlamentarios es por el extremo del poder central y de los partidos políticos, con los que la relación era más difícil a pesar de la urgencia que el Estado y el aparato de poder tenía de conectar con ellos, por cuanto la mayoría de los miembros de las élites estuvieron siempre más dispuestos a acceder a los requerimientos localistas que los superiores. El caso no demasiado frecuente de los cuneros, los celos que suscitaban y la marca de ilegitimidad que les acompañaba resultan en este contexto bastante paradigmáticos de la escasa importancia que la sociedad castellana concedía a la relación asimétrica de los parlamentarios con el poder central.

Ese papel de intermediarios lo van a cumplir por lo general las élites castellanas en las afueras del Parlamento (presionando sobre el Gobierno, ante los líderes madrileños o las oficinas de la administración), lo que realza, desde otro punto de vista, la primacía de su función sociopolítica antes que jurídico-legislativa. En este contexto se explica mejor la poca convicción ideológica de que siempre han hecho gala la mayor parte de estas élites políticas, y la razón estriba en el poco rendimiento de la ideología como medio para relacionarse con la sociedad, con su comunidad concreta, (su utilidad era mayor en las relaciones con el Estado y los aparatos de los partidos). También así se comprende mejor la escasa relevancia que en-

tre ellos ha tenido los partidos como laboratorios ideológicos y el gran papel que han jugado como marcos de relación y aparatos de clientelas.

1.2.3 Los objetivos y cambios de esta relación con la sociedad

Es seguro que el objetivo último de los detentadores del poder se centrara en mantenerlo, aumentarlo y rentabilizarlo. Para lograrlo y ejercer el liderazgo necesitaban obviamente de unos mínimos de riqueza (interpretados entonces, más que como instrumentos de explotación sobre los subordinados, como atributos necesarios para ser admitido como líder de la comunidad, como garantía de que les movían en mayor grado los mismos intereses que a su comunidad). Necesitaban igualmente de unas redes de relación política, de forma que el aparato del partido era requisito indispensable para entrar en el restringido club de la élite parlamentaria. Pero sus armas fueron, sobre todo, las relaciones sociales o profesionales, e identificarse con los intereses más próximos, así como la satisfacción de las demandas locales más inmediatas: protección del mercado, mejora de infraestructuras o solución de los problemas particulares de sus votantes que requerían el acceso a los servicios del Estado. Es una interrelación que se configura, en este orden jerárquico, por realidades culturales, sociales, económicas y políticas, por lo que se impone a nuestro juicio una perspectiva historiográfica que prime estos aspectos, y probablemente en el orden señalado, de forma que es difícilmente perceptible desde consideraciones exclusivamente políticas o económicas. Aquí encuentra una explicación rica y coherente el hecho de que dichas funciones las cumplieran inicialmente muy bien los propietarios y abogados, que son exactamente las dos figuras que representan paradigmáticamente los dos extremos que interrelacionan el poder. Enseguida, a medida que la cultura política se iba ampliando y flexibilizando, se incorporaron otras categorías socioprofesionales de clase media alta (examinando las distintas provincias lo que se impone es la variedad tipológica de los representantes, lo que consideramos otra prueba más de que esta flexibilidad social y relativo cambio de cultura política se produjo en muchas provincias de esta región). Sin embargo, los parlamentarios raramente llegaron a representar la cúpula económica propiamente dicha y no hemos llegado a advertir que se diera una identificación generalizada entre representación parlamentaria y elite económica.

Es indudable que estas élites obtenían beneficios de esta relación, pero no fueron las únicas ya que dicha función de intermediarios se saldó a menudo en Castilla con un triple aunque inestable provecho: la comunidad local representada obtuvo favores, apoyos o defensas, si bien en conjunto estos resultados beneficiosos cabría calificarlos de las migajas del banquete; el régimen político de la Restauración fue sin duda el mayor beneficiario ya que a esa relación debió su consolidación y permanencia y, en fin, en semejante proporción se lucró el mismo parlamentario en quien se personificaba la función aludida y que cobraba una tasa de intermediación, tomando de la comunidad su buena cuota de riqueza, prestigio o liderazgo, y del Estado su cargo, status, exención o uso privado de recursos públicos.

De todos modos, y como ocurrió en otras partes, en el ejercicio de su función mediadora, estos parlamentarios evolucionaron, valiéndose de los sucesivos mecanismos que la historiografía ha identificado para explicar sus relaciones con inferiores, iguales o superiores, y que irían desde el patronazgo deferencial más tradicional, al intercambio de votos por favores, a la coacción y compra de votos posteriormente y, por fin, a la movilización ideológica de la opinión pública. Un proceso que, en el caso castellano, lo hemos percibido de naturaleza semejante a la descrita en otros ámbitos incluso periféricos, sólo que dotado de ritmos e intensidades más atenuadas; por lo que se refiere a sus características más o menos conflictivas o pactistas, no se percibe una visión blanquinegra y simple. Convivieron siempre actitudes de ambos tipos, si inicialmente pudieron predominar las de conformidad o sumisión, posteriormente tendieron a transformarse en actitudes de lucha, conflicto y subordinación, finalmente aparecieron la convicción y la profesionalización, sin embargo en todo caso estuvieron presentes mutuas, desiguales y beneficiosas transacciones. Esta forma de evolucionar la relación comportó paralelamente cambios en la naturaleza de las élites políticas; mientras la primera generación de la Restauración fue la que representó de modo neto ese papel intermediario, a partir del cambio de siglo se asistió a un proceso de transformación de las élites parlamentarias y de la forma en que realizaban su función que culminó en la descomposición generalizada de los viejos hábitos surgiendo una última generación –después de 1917–, abocada a abandonar en parte los modos caciquiles y a renovar y profesionalizar su manera de relacionar la sociedad y el poder del Estado.

Este papel y sentido de intermediario permiten matizar más a la hora de calibrar el valor positivo o negativo, en términos de modernización, del caciquismo y su explicación histórica. Creemos que no debe de identificarse la existencia de una red de intermediarios en Castilla como un signo de atraso y arcaísmo. Es cierto que no se trata de un estadio de modernización avanzado y que esta búsqueda de intermediarios entre el poder y la sociedad representó más bien una fase de transición entre los viejos mundos cerrados, autárquicos, donde el cacique no necesitaba de relaciones exteriores porque era la autoridad natural de su comunidad encapsulada, a otro estadio en que la comunidad ya no era autosuficiente y el creciente poder del Estado la obligó a relacionarse con él. Pero como no pudo alcanzar aún esta relación de forma directa por el abismo que se abría entre sociedad y Estado, ni conseguía obtenerlo a través de instituciones participativas y democráticas, excluidas del sistema, (ni esto parecía posible en una sociedad con una cultura política tradicional), debió consentir y asimilar la existencia de unas élites intercesoras. Lastrada aún con la rémora de la tradición, se inclinó a buscar intermediarios más personales que institucionales, entre los que destacan los parlamentarios, si bien no serían los únicos ya que otras muchas fuerzas actuaban en el mismo sentido pero con menor extensión e intensidad, seguramente.

2. LA RED SOCIAL QUE SIRVE DE ACCESO AL PARLAMENTO

La «*representación estable*», esto es, poseer asiduamente el acta de diputado o senador en una provincia, ha sido el baremo que nos ha permitido individualizar al grupo de prohombres nuclear de la elite política castellana deslindándolos de los cuneros, cuyo peso, si bien fue considerable (27%), no erigió a Castilla en máxima receptora de políticos foráneos, sino que registra índices más bajos que otras regiones, incluso exporta políticos, y el papel del cunero se circunscribió, en general, a ser mera ave de paso sin trascendencia. De esta realidad de apropiación de actas en pocas familias, aunque extensas y ramificadas, se desprende que encuadremos el ejercicio del poder parlamentario en la doble vía de ascenso a diputado o senador y su reproducción en el cargo. Ahora bien, ambas se sitúan en la encrucijada de relaciones de poder entre el grupo que aspira a representar

y la sociedad en la que se inscribe, lo que justifica la perspectiva social de nuestro análisis del poder político.

2.1. LAS CLAVES DE FAMILIA, PATRIMONIO Y PROFESIÓN

2.1.1 La familia: punto de arranque de la carrera de ascenso al poder

La *familia* actúa a modo de nave nodriza asegurando el despegue político de alguno de sus miembros, garantizando el soporte económico, a veces la representación simbólica y más a menudo actuando como vehículo de movilidad social, vía matrimonial o extendiendo sus conexiones sociales. De manera que, a los «*amigos políticos*», deberíamos añadir el concepto de «*familias políticas*» para explicar esa red de que se vale el parlamentario para acceder al poder. De esta suerte, la «*familia política*» da cuenta tanto de la construcción de vínculos ideológicos que fructifican en facciones, cuanto del papel de la sangre en la conformación del poder político. En este sentido, la *familia* es correa de transmisión del poder en relevos generacionales que cristalizan en sagas incombustibles, como dan cuenta los Silvela, Requejo, Rodríguez, Calderón, Gamazo, Gil de Biedma, Oliva, Alonso Martínez, Merino, Osorio..., pero la «*familia*» es también potenciadora de lazos endogámicos que fortifican el engranaje familiar al emparentar con destacados hombres de negocios, propietarios, políticos locales, que empiezan a despuntar en la provincia. Buen paradigma fue el caso de la familia abulense de los Aboín, que reprodujo su despegue político con enlaces matrimoniales que acabaron vinculándola con las principales familias políticas de la provincia: Berte, Silvela, Muñoz Morera, Sánchez Albornoz y Conde de Crescente. El parentesco aflora como canal de transmisión del poder político, de control sobre uno o varios distritos ya conquistados por el padre o el abuelo, incluso antes de la Restauración. La *familia*, como núcleo que cohesiona y reproduce el poder, es junto con el personalismo la clave que explica el carácter patrimonial del poder.

La importancia del parentesco se deja sentir en la combinatoria de las tres raíces socio-económicas que registramos en el acceso a parlamentario: importantes patrimonios y negocios, redes clientelares hacia abajo y redes horizontales con iguales o alta mesocracia.

2.1.2 El patrimonio: plataforma donde comunidad y elite reconocen su proximidad de intereses

Habitualmente se ha considerado el patrimonio de las élites, sobre todo el territorial e inmobiliario, como un instrumento de explotación y subordinación con que sojuzgaban a las comunidades donde ejercían su poder. Esta apreciación tenía mucho de cierta y sigue siendo objeto de atención en nuestro análisis. Pero junto a ella existe otra perspectiva del patrimonio que complementa y enriquece la anterior, se trata también de una especie de credencial por la que la comunidad local reconoce como próximo e implicado en sus mismos problemas al representante del poder. La propiedad de importancia, que no necesariamente ha de ser de carácter terrateniente, es el vínculo primario que une al miembro de la elite de poder con la comunidad y su entorno territorial. Desde esta perspectiva, el propietario es opuesto al cunero, es el hijo del territorio reconocido como tal por la comunidad, y en esta calidad de marchamo local, las propiedades no sólo son disculpables, sino que son convenientes y hasta necesarias, no sólo para entrar en los círculos superiores de la elite, sino para ser reconocidos y asimilados por las comunidades como elementos vinculados que estarán siempre dispuestos a anteponer los intereses locales a los dictados que imponga desde arriba el partido o el aparato del Estado. A los propietarios les concede más autoridad y más cuota de poder su condición de referentes del viejo y tradicional liderazgo heredado de la anterior cultura política que las dimensiones reales y cuantitativas de su carácter de terratenientes explotadores, que también pueden estar presentes, pero seguramente con menor capacidad de fabricar poder.

Además, el patrimonio y la profesión cumplen un papel nada despreciable por cuanto que permiten relaciones clientelares con los de abajo y acceso a cargos de poder local y administrativos, ideales plataformas de acceso a parlamentario.

2.1.3 La profesión: poderoso medio de entrelazarse con las élites y de labrarse prestigio social

El balance ocupacional de la elite castellana da cuenta de su adscripción medio-alta, pertenecen a tres colectivos y por este orden: profe-

siones liberales (abogados, médicos, ingenieros y periodistas), propietarios (agricultura y/o ganadería) y hombres de negocios (industria y/o finanzas), siendo minoritarios los funcionarios-militares y los intelectuales-escritores. Entre las profesiones liberales, propietarios y hombres de negocios se advierte una fuerte ligazón, ostentando a menudo el doble carácter de abogado y propietario, abogado e industrial o de propietario e industrial, combinando una imagen de burguesía urbana y agraria que acaba siendo fiel reflejo del pulso económico de la región y de sus resortes administrativos. Más aún, de elemento de cohesión y estabilidad de la elite de poder, por cuanto que crea una comunidad de intereses compartidos entre sus miembros y que coinciden con los segmentos medio-altos de su sociedad.

El predominio aplastante de la abogacía, que aúna a propietarios, empresarios, funcionarios e intelectuales, incluso, delata tradiciones decimonónicas y advierte sobre la operatividad de un sistema político que sigue teniendo en el abogado a su profesional indispensable. Por otra parte, el creciente peso de técnicos y periodistas apunta la diversificación profesional de políticos y sociedad. En el mismo sentido valoramos el papel político del hombre de negocios, que adscribe a una cuarta parte de los parlamentarios, con una trayectoria de crecimiento que contrasta con el retroceso de los propietarios, no compadeciéndose con el despectivo tópico de calificar a los políticos castellanos de tradicionales y agrarios. En definitiva, se trata de unas élites más próximas a la sociedad que al Estado, en las que hacen mella los intereses económicos, aunque tampoco debe colegirse la identificación de intereses económicos con los políticos, sino contemplarlos como dos esferas interrelacionadas.

El cruce de profesiones e ideologías arroja la inclinación de los propietarios por las filas conservadoras, mientras que las profesiones liberales y hombres de negocios se decantan por el partido liberal. Coinciden propietarios y hombres de negocios en alimentar las disidencias frente a la ortodoxia y, en este sentido, cabe recordar las raíces castellanas de las disidencias gamacista, silvelista, albista y maurista. En cualquier caso, este indicativo vuelve a romper con el tópico: no es una tierra aplastantemente conservadora, ni es inexistente el empuje liberal ni está ausente la disidencia.

2.2 LAS REDES CLIENTELARES COHESIONAN A LAS ÉLITES VERTICAL Y HORIZONTALMENTE

Junto al patrimonio y los negocios, otra de las claves de acceso al poder que hemos constatado han sido las redes clientelares hacia abajo. La evolución de estas relaciones experimenta el paso desde las más tradicionales fórmulas de *patronazgo deferencial*, manifiesto en vínculos personales y paternalistas con la autoridad de siempre, que empieza a instrumentalizar las situaciones de dependencia económica (renteros, colonos, crédito usurario, obreros), a prácticas *transicionales*, que generan clientelas por compensaciones concretas desde la Administración (servicio militar, perdonar multas), a las más evolucionadas *transaccionales* de compra de votos, que delatan la ruptura de lazos clientelares por la independencia e igualdad en el trato del votante. La fórmula *transaccional* se detecta en el segundo relevo generacional, a partir de la primera década del siglo XX, y vino acompañada muy a menudo de la violencia política. Esta división no debe interpretarse en sentido estricto, sino que en la práctica acontece la mezcla de instrumentalizar la dependencia económica, prácticas transicionales, transaccionales y de violencia política según el calibre de la pugna por el acta. De la misma forma, no habrá que esperar a las movilizaciones albista y maurista para despertar a la masa neutra, sino que desde finales de los ochenta del siglo XIX se aprecia un continuo avance de las prácticas de *convicción*, manifiestas en el recorrido de pueblos, mítines y campañas electorales, mensajes a los electores, manejo de la prensa como creadora de opinión, la politización del asociacionismo... con la mira puesta en movilizar y despertar los deberes civiles del cuerpo electoral. Medios de *convicción* que sorprenden por lo bien trabado de su discurso y aparato difusor, pero que no despegan por el yugo de prácticas caciquiles, cuya responsabilidad cabe, más que a la sociedad, que despierta lentamente y por otras vías a la participación política, a unas élites de discurso contradictorio, capaz de movilizar o frenar a la sociedad en función de sus intereses.

La tercera de las claves que facilita el acceso al poder se refiere a las redes horizontales con iguales o alta mesocracia, aspecto que cabe singularizarse por ubicar a la elite política en el contexto social. De este aspecto nos ocuparemos en una de las características de la elite castellana que exponemos a continuación.

3. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ELITES DE PODER EN CASTILLA

3.1 UNAS SEÑAS DE IDENTIDAD MÁS MESOCRÁTICAS QUE OLIGÁRQUICAS

La tónica general apea a la elite parlamentaria de los primeros puestos de las listas de mayores contribuyentes, de los grandes negocios y fortunas, del control del poder local y provincial, de los referentes simbólicos y de la dirección de los núcleos de sociabilidad, salvo contadas excepciones como el palentino Abilio Calderón, de ahí que podamos adscribirlos sin dificultades a la clase media alta. Una mesocracia alta que recrea bastante bien la parte superior de la sociedad castellana: clases medias profesionales acomodadas y relativamente dinámicas, representantes de la emprendedora burguesía agraria, industrial y de negocios y un relevante núcleo de nobleza rancia y nueva. Incluye así a los sectores más representativos que dominan la sociedad castellana, que vive de la actividad agraria, administración, servicios y, en menor medida, de las actividades industriales y financieras.

Partiendo de ese carácter mesocrático, las relaciones familiares, profesionales y económicas tejen redes horizontales entre iguales, a menudo parientes y amigos entre los que se dibuja cierta jerarquización. Conectan con líderes y miembros de partidos y facciones, especialmente cuando se reúnen en la sala del Congreso para coordinar la actitud y actuación en la defensa de intereses, también se relacionan con las instancias de poder, de manera que rentabilizan su posición ganando enteros cerca de sus paisanos, porque la prensa adicta presenta a bombo y platillo cada pequeña intervención en las Cortes, magnifica su participación en la defensa de intereses locales y acaba rodeando de una aureola al parlamentario. Prestigio que aprovecha el interesado en beneficio propio para aumentar su poder, reproducirlo y organizar una elite provincial por él controlada.

En la primera generación de políticos, que se prolonga hasta la década de los noventa o principios del siglo XX, los más destacados que superaron el marco provincial pasaron a engrosar los consejos administrativos de compañías ferroviarias, empresas industriales y financieras, con ingresos fabulosos como en el caso de Alonso Martínez, que revierten en amasar un patrimonio que une propiedades territoriales y urbanas, títulos de deuda y acciones ferroviarias como fortuna estándar. En la segunda gene-

ración encontramos, de un lado, a aquellos políticos que heredan no sólo un determinado distrito sino el patrimonio y, por tanto, pueden no ejercer actividad alguna y vivir de las rentas. Por otro, a quienes no heredando distritos proceden de extracción mesocrática, viven de sus ingresos profesionales o de su sueldo de funcionarios.

Heredar distritos, como se heredan patrimonios, no es sinónimo de bloque de poder u oligarquía, como se desprende de las claves que protagonizan la reproducción del poder:

fragmentación de las élites y su carácter evolutivo y abierto.

3.2 LA FRAGMENTACIÓN CARACTERIZA A LA ELITE INTERMEDIARIA

La distancia entre una sociedad que desarrolla lentamente la actuación colectiva esperando del Estado que atienda y llegue donde ella no lo hace y, por otro, de un Estado que potencialmente dispone de medios de respuesta, se salva con un intermediario: el político, que conocedor de los intereses locales sea capaz de defenderlos y arrancar del Estado satisfacciones a las necesidades de sus paisanos que, en buen número de ocasiones, desbordan el marco local y son compartidas por gran parte del país. No siempre esta misión intermediaria es resuelta al gusto del mosaico de intereses locales, de ahí que reaccionen organizándose por vía asociativa a la conquista de bienes políticos.

Ese papel de intermediarios, de defensores de los intereses locales como gustan autoproclamarse, entraña también un servicio propio que no tiene otra meta que perpetuarse en el poder, como si se tratara de un oficio más, con todo lo que implica de continuidad del orden político vigente. Ahora bien, ser intermediarios no significa que conviertan el pacto y el consenso en ejes de su actuación, sino más bien la combinatoria de aprovechar la dependencia, el acuerdo, la resignación y movilizar o desmovilizar, según circunstancias, a la comunidad que representan.

Conservan su papel de intermediarios explotando el localismo, médula de la psiquis comunitaria, porque el burgalesismo, sorianismo, palentínismo, leoneisismo... se convierten en vehículos de identidad colectiva, reforzado por una prensa que gusta en recrearlos. Así se entiende que el

localismo fuera el argumento de legitimación de los parlamentarios castellanos frente a las argucias del encasillado del Ministerio de la Gobernación, tratando de movilizar al electorado contra un cunero, esto es, un *señorito de Madrid, un potentado bilbaíno o un catalanista que no defenderá los intereses castellanos...* ni los del distrito porque los desconocen, sólo paran los días previos a las elecciones en el trayecto que media entre la estación, la posada, el lugar del banquete y el recorrido obligado para soltar las consabidas pesetas o duros, según la cotización del momento. Pero las *familias políticas* coinciden en idénticas prácticas, de ahí que no les quede otra alternativa defensiva ante la prepotencia del Estado que explotar la diferencia de ser forastero. Estrategia que tiene sus peores efectos en boicotear los esfuerzos por construir sólidos partidos de ámbito nacional, alimentando, por contra, el mosaico de facciones y el camaleonismo, a menudo sinónimos de personalismo sin ideas, que caracterizó a la Restauración.

Las élites, reunidas en largas sagas familiares, legitiman su poder haciendo valer su papel de intermediarios entre las esferas local y central. Pero no basta con esto, sufren la competencia de los cuneros que cuentan con el brazo estatal, y de oriundos que empiezan a despuntar. A medida que avanza la Restauración, la elite política castellana abandona la homogeneidad de la familia, el patrimonio y las redes clientelares y se va fragmentando en una serie de élites nuevas, más jóvenes y menos unidas a la cultura política tradicional y al esquema caciquil establecido. El proceso de reproducción en el poder revela conflictos y entradas de nuevos elementos competitivos que diversifican y escinden los grandes grupos. En su lucha por mantenerse y reproducirse, las familias políticas trasladan esta competencia y tensión al resto de la sociedad, diluyendo el mito del inmovilismo que fue atribuido a la sociedad castellana. La radiografía del poder es muy fragmentada, múltiples élites se lo disputan, lo que les obliga a un consenso que se traduce en remodelaciones internas, de manera que no se trata de élites compactas y permanentes, sino abiertas y en continua evolución interna, reclutando con frecuencia por vía matrimonial a quienes puedan despuntar en la provincia, se trate de oriundos o de afincados. Los partidos nacionales no pueden impedir el carácter autónomo de estas élites provinciales, que no se dejan manejar desde Madrid y juegan con escudarse en la cultura de una sociedad que legitima su papel de intermediarios. Los peores efectos de esta autono-

mía de las élites los percibimos en su incapacidad para establecer lazos con las élites de otras provincias, no colaborando a la construcción del espacio regional, además de alimentar los efectos negativos del localismo, que hemos cifrado en el mosaico de facciones que debilitan el papel de los partidos nacionales.

3.3 EL PROBLEMA DEL BALANCE MODERNIZADOR DE LA ELITE POLÍTICA CASTELLANA

Desde las décadas interseculares, y más a medida que avanza el siglo XX, se perciben cambios de los que no se libra ningún ámbito, ya pensemos en clave económica, social, cultural o mental. Desde un punto de vista social, entre otros, destaca con nombre propio el asociacionismo, no escapando a sus contemporáneos que tildaron al siglo XX de *siglo del asociacionismo*, por lo que supone de articulador de la sociedad civil. Sociedad que expresa por vía asociativa sus demandas políticas, perfectamente encorsetadas a sus intereses. Ante ello, la elite política castellana demuestra relativa capacidad de respuesta a partir de la crisis finisecular. Así lo prueba la entrada en la política de profesionales y hombres del mundo económico, que se adecúan a las demandas de la comunidad. Hubo líderes que fueron por delante de su sociedad trabajando en la modernización de los hábitos políticos, despertando las obligaciones civiles del cuerpo electoral, en este contexto enclavamos el cruce de movilizaciones de albistas y mauristas a partir de los años finales de la primera década del siglo XX, luego por católicos.

La elite política cumple con su papel de intermediario participando en las manifestaciones que organizan sus distritos: desde los mítines de los intereses económicos, a las inauguraciones, atentos relativamente al pulso de las necesidades de las Cámaras de Comercio, del urbanismo, de los desastres naturales... en una palabra, no se les puede negar sus conexiones con la sociedad que representan, pero sí se echa en falta que no se atrevan a salvar las distancias entre un discurso político modernizador y su práctica.

Se percibe la avanzadilla modernizadora de algunos líderes, como Santiago Alba, en cuyos mítines domina un mensaje que sabe captar las necesidades de la comunidad, que les alienta a participar. Pero este discurso

no se complace con una práctica en la que priman no tanto pedir cuentas sobre el ejercicio del cargo parlamentario cuanto mirar por la propia supervivencia del elector, porque de errar su apuesta por un vencido sufrirá multas y otras vejaciones que los vencedores suelen propinar a los «*enemigos políticos*». Lejos de propiciar hábitos más democráticos, no tienen escrúpulos en servirse de la violencia política, en lugar de apearse de la maquinaria caciquil procuran dominarla en las esferas urbana y rural para controlar el poder, algo que ya detectó José Varela Ortega en los casos de Azcárate, José Muro y Santiago Alba⁶.

De ahí, para concluir, que compartamos con Teresa Carnero sus afirmaciones al culpar a la elite de no abrir vías para la democratización política cuando sectores sociales amplios reclaman la participación ciudadana⁷. Nos explicamos esta contradicción desde la óptica de la rentabilidad. Es una elite que conjuga responder a las demandas más imperiosas de la sociedad sin comprometer la estabilidad del sistema, porque también es la suya propia. No se arriesgan a que se desboque la realidad política porque tendrían que perder y sería una incógnita lo que pudieran ganar.

⁶ J. VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo durante la Restauración (1875-1900)*. Alianza, Madrid, 1977, pg. 381.

⁷ M.T., CARNERO ARBAT, «Modernizació, desenvolupament polític i canvi social: Espanya (1874-1931)», *Recerques*, 23 (1989), pp. 73-89. «Democratización limitada y deterioro político, España 1874-1930», *Instituto Universitario Ortega y Gasset*, Documento de Trabajo 0296, Madrid, 1996, pp. 111-138.

PRESS DATABASES AS INSTRUMENTS FOR PARLIAMENTARY ANALYSIS*

Javier Díaz Noci
Mikel Urquijo
U.P.V.-E.H.U.

The analysis of parliaments, their formation, their members, their activity, is a fairly extensive field of study. In previous works we have dedicated our attention to some of these aspects. To the members of parliament¹, to the sources for their study², to electoral results³, to the sources for parliamentary history⁴, etc. With all of this we have been making known fragments of our work, in which we aim to create a model for the study of Spanish parliamentarism and to contrast this with others.

* This research was funded by the University of the Basque Country (UPV.021.323-HB004/94).

¹ *DICCIONARIO biográfico de los Parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*.— Vitoria - Gasteiz : Eusko Legebiltzarra - Parlamento Vasco, 1993.

² AGIRREAZKUENAGA, J., SERRANO, S., URQUIJO, J.R., URQUIJO, M. «Spanish Parliamentary prosopography during the rise of the Liberal Revolution (1808-1874)».— In : CORCIULO, M^a Sofia (a cura di). *Contributi alla Storia parlamentare europea (secoli XIII-XX)*.— Camerino : Università degli Studi di Camerino, 1996; p. 248-261.

³ URQUIJO, J.R. (dir.) *Atlas electoral de Vasconia (1808-1876)*.— (en prensa).

⁴ URQUIJO, M. «Sources for the Study of the Spanish Parliament in the Nineteenth Century».— In : *Parliaments, Estates and Representation*.— (1996) n° 16; p. 115-130.

In the paper that we are presenting today we will describe another fragment of our work, in which we will explain a project that is underway: the creation of a press database for the study of Parliament.

THE CREATION OF PRESS DATABASES

The aim of this database is not solely the study of Parliament but rather it forms part of a broad project for the creation of a research Institute for the study of the transition from the Ancien Régime. Our point of departure is the existence of a Laboratory around which is grouped a collective of researchers interested in this question. Besides the different studies already published, we have been creating a basic research infrastructure, to which we have referred elsewhere⁵. This database forms part of our project of creating a basic infrastructure that will facilitate research. In spite of that, its design shows our preferential interest in a series of subjects, amongst which the most outstanding is parliamentary history.

The creation of a database, as complete as possible, of all hemerographical sources from a specific period (the Ancien Régime in this case), is an undertaking full of difficulties, but, at the same time, of fundamental importance since no serious research about a contemporary period can be begun without a deep knowledge of these sources. Some of the difficulties referred to will be explained here, but, nevertheless, there are some goals that can also be presented. Although much of the data that we will be showing you is provisional (the complete search for all Basque journals of this period is not yet finished), it will have the value of explaining the method we are using to explore this rich source of historical knowledge. Given that we are in a Conference about History of Representative and Parliamentary Institutions, this will be the main subject that we will be dealing with, but not the only one to which we will refer. A source as rich as the journals and magazines of this period must be examined for all references to a society as complex as Basque society was during those years.

It is important, even decisive, to prepare appropriate questions to obtain appropriate answers. We will explain the questions we have posed in

⁵ AGIRREAZKUENAGA, J. and URQUIJO, M. «Relación documental del Laboratorio para el análisis de la transición del Ancien Régime».- In : *Historia Contemporánea*.- (1991) n° 5; p. 285-299.

our databases, in order to obtain an ordered mass of data, but with an order that makes it possible for us, and also for any researcher interested in any relevant aspect of Basque society between 1800 and 1876, to find this data in a great number of sources – journals and magazines. In many cases there are a great number of issues of a publication that are not located in a single place, but are sometimes dispersed through libraries both inside and outside the Basque Country. Due to this dispersion our work is accompanied by an attempt to microfilm the scattered press collections and to group them together in the Microfilm Laboratory of the Department of Contemporary History of the University of the Basque Country.

THE TIME AND SPACE OF OUR DATABASE

The complexity of what we call «the Basque Country», «Vasconia» or «Euskal Herria» is that in the modern period it has not formed a single political unit, although its different parts have been interrelated in various ways⁶. Today it is divided into three administrative zones: the Southern Basque Country, which includes the Basque provinces («Provincias vascongadas»), which nowadays form the Basque Autonomous Community, and Navarre. These two areas have at times, as Professor Joseba Agirreazkuenaga has demonstrated⁷, maintained a degree of collaboration but, at least in modern times, they cannot be considered together as a political or administrative unit; and the Northern Basque Country, made up of the territories (not «provinces» in a legal sense under the French Constitution) of Labort, Soule and Bas-Navarre, which with the coming of the French revolution of 1789, and later with

⁶ An example could be MARTINEZ, M.S. «Las relaciones entre la Diputación Navarra y las Provincias Vascongadas en 1866».- In : *Noveno Congreso de Estudios Vascos. Antecedentes próximos de la Sociedad Vasca actual. Siglos XVIII-XIX*.- San Sebastián : Eusko Ikaskuntza, 1983, p463-465 or IDOATE, F. «Un intento frustrado de Universidad vasco-navarra en 1866».- In : *Letras de Deusto*.- (1971) n° 1, p. 29-45.

⁷ AGIRREAZKUENAGA, Joseba, et alii: *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*.- Bilbao : D.F.B.-D.F.G.-D.F.A., 1995.

the Jacobin conception of the State (strongly centralized) did not form an administrative unit, but form part of the department of Basses-Pyrénées (now Pyrénées Atlantiques), together with some non-Basque territories. The Southern Basque Country is included in Spain and the Northern Basque Country in France. The fate of both parts of the Basque Country has been quite different, and the nexus of union between them is given by a common language, divided into many dialects – not all with the same degree of development as a cultured (written) language – and a particular sense of belonging to a diffuse, cultural or even «racial» community (the idea of a Basque «race» was to be formulated by Sabino Arana after our period of study; his nationalist doctrine was to obtain a very different adherence in the Southern Basque Country, where he lived, and in the Northern Basque Country, a place where Basque nationalism has found a very weak response). A very unequal economic and industrial development, the presence of two great languages, increasingly powerful to the detriment of the Basque language, are some other facts that must be borne in mind in any research about our people.

At any rate, throughout the XIX century relations between the two sides of the Pyrenees were habitual. Bayonne was considered the first Spanish city in France, a place for receiving political refugees, whether Liberal or Absolutist. A point of connection and one of the routes by which the new Liberal ideas reached Spain. It was the meeting place of the Assembly that drew up the Napoleonic constitution for Spain. The port of Bayonne was the port of departure for America for many young Basques who emigrated across the Atlantic, etc. It thus seemed appropriate to us to include all of the territories of Vasconia in a single database that aims to be broad and useful to the greatest possible number of researchers.

With respect to time, our works are an attempt to deepen understanding of the crisis of the Ancien Régime, thus our period of study stretches from the dawn of the eighteen hundreds to the end of the last Carlist civil war in the Basque Country, which clearly marks the end of this transition.

These years also saw the creation and development of the press⁸. In this period the press evolves from a very poor typographical model with an

⁸ See SEOANE, M^a C. *Historia del periodismo en España.*– Madrid : Alianza, 1983.

elite content (very informative, but full of official information) to an opinion-based model, in which political parties and other organizations take on the role of protagonist that had previously only been played by Kings (as head and expression of an Absolutist State). In the final years of our period, particularly in the Northern (French) Basque Country, where a central State model was stronger than the moderate liberal form of government present in Spain⁹, mass media appear and new communication techniques impose more global, world-wide communication models and, at the same time, the organisation and establishment of national informative models¹⁰.

Hence we have worked out two databases: the first one, a morphological database related to all journalistic titles we have found in the Basque Country, and the second one, a larger database in which we have included all references of interest to historical aspects of the Basque Ancien Régime, especially data about persons, associations and groups of political or administrative relevance.

THE MODEL OF PRESS RECORD

The model chosen for cataloguing all the titles (known or unknown, present or not in our libraries) is the one that French researcher Jacques Kayser established in his *Le Quotidien Français*¹¹. There are other models, but we have employed this one because of its widespread use amongst us. It is, for example, the model that is employed by Adolfo Ruiz de Gaura in his *Catálogo de publicaciones periódicas vascas de los siglos XIX y*

⁹ This weakness of the Spanish liberal state model was reflected particularly during the Carlist Wars. In these conflicts the dispute about the political organisation of State and the polarization between the ancien régime model and the liberal model reached a violent expression. See the works of the seminar: «Guerras civiles y violencia en Vasconia (s. XIX-XX)».- In : *Vasconia. Revista vasca de Historia*.- (1997), in press and other works of these authors.

¹⁰ See, for example, TIMOTEO ALVAREZ, Jesús: *Del viejo orden informativo*, Actas, Madrid, 1991, specially pages 139-172. For French history of the press, see CAZENAVE, Eliabeth, and ULMANN-MAURIAT, Caroline: *Presse, radio et télévision en France de 1631 à nos jours*, Hachette, Paris, 1994.

¹¹ We have used the Spanish translation, *El diario francés*, ATE, Barcelona, 1984.

XX (Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1990)¹², and which we also used in previous works¹³. Both have been used as a basis and a beginning for the present study. It would probably be impossible to draw up an exhaustive catalogue of all journals and magazines, some of them only known to us through references and of which no copies have survived. There are also some examples in our study: *El Contrabajo* (which is not quoted by Ruiz de Gauna in his work), a publication that appeared in San Sebastian in 1868, and which is only known to us because it was quoted by its rival *La Unión Vasco-Navarre*. It is only by searching through all issues of the press known to us today that some reference appears to lost journals such as this one.

Kayser's system has some advantages, but also some disadvantages: for example, it doesn't take into account all of those aspects that are of interest to us, such as the language used in the journals and magazines, or political ideology. The main problem with Kayser's model is that it was made for a specific land and time (France in 1960), and for cataloguing «living» journals, not for dealing with historical problems. It is a widely used tactic to modify (or, better put, to add) some fields to the original ones. This has been done by Ruiz de Gauna and Díaz Noci in their work, and we have also followed this practice. Thus we can say that in Basque, Spanish and French academic circles Kayser's model is the most widely used, standardized method for cataloguing the press.

The database of Basque journals that we have prepared is made up of the following fields:

1. Title
2. Subtitle or indications following the title
3. Place of publication or address(es)

¹² Other catalogues PARLAMENTO VASCO. *Catálogo de publicaciones periódicas vascas*.– Vitoria-Gasteiz, 1986; SANTAMARIA, J. E. *Catálogo de publicaciones periódicas impresas en Navarra*.– Pamplona : Gobierno de Navarra, 1990 y IMBULUZQUETA, G. *Periódicos navarros del siglo XIX*.– Pamplona : Gobierno de Navarra, 1993.

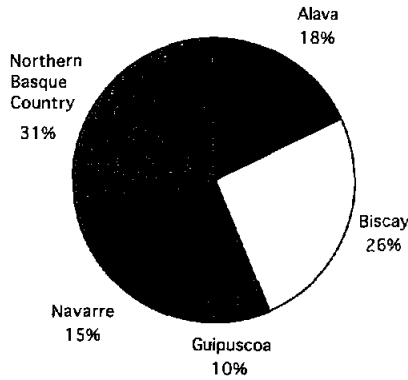
¹³ DIAZ NOCI, Javier: *Euskarazko aldizkari, almanaka eta egutegi en errolda (1834-1959)*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 1994. Also in DIAZ NOCI, Javier: «Los inicios de la prensa vasca: primeros pasos y formas protoperiódísticas (siglos XVII-XIX)», in *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 42th year, XXXIX, number 2 (1994), pp. 245-275.

4. Periodicity
5. Appearance (day of the week, morning or evening...)
6. First year of publication
7. Last year (and, if possible, number of issues)
8. Distribution area (not always coinciding with place of publication)
9. Number of issues by edition
10. Price
11. Size
12. Pages
13. Publisher
14. Printer
15. Editor
16. Type
17. Ideology
18. Language(s)
19. Collections (where they are to be found)
20. Bibliography

This model allows us, with all of its imperfections, to make a catalogue of all the titles that we must find and study, where they are, how many volumes or issues they consist of, etc. Some fields are particularly difficult to know: for example, it is almost impossible to ascertain the number of issues printed or sold for every edition, unless this is quoted in the journal itself, and this data is not very reliable. Some other fields are highly interesting for us and for our objectives in Parliamentary History, for example, the director's name, frequently a significant person in the city, province or territory, or a *frontman* of theirs. But this fact frequently remains unknown, especially in the Spanish Basque Country; this is not the case in the French Basque Country, since the law decreed that a person must take responsibility for the publication (the name of the true owner or founder of the journal might not appear, instead that of a person in his confidence). Often to ascertain such information we must search through the pages of the journal, or, as we will now explain, refer to our second database.

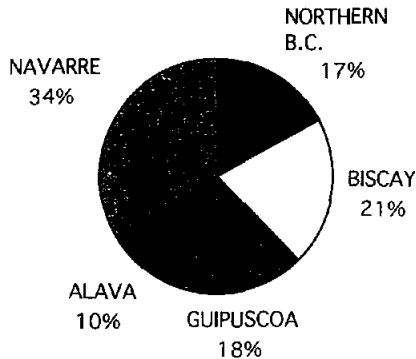
The work carried out until now reveals an important volume of publications in the French Basque Country, greater than should correspond to its population. Doubtless, this is due to the greater freedom enjoyed by the press in France starting from the 1830's, which is when the publications

Journals and magazines by zones(1800-1876)



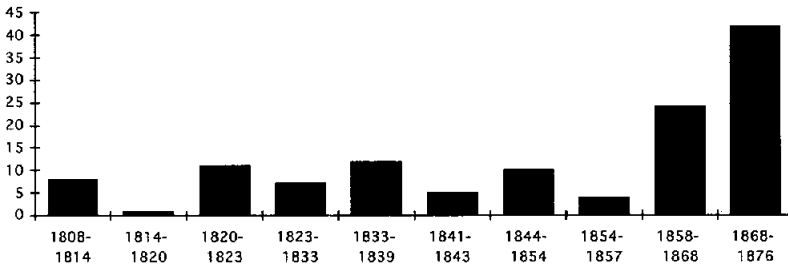
become widely developed. On the other hand, amongst these publications we have included those published in Pau, for which reason the population to which we are referring is greater. Finally, the start of the press in French Aquitaine is much earlier than that in the Spanish Basque Country and it is thus not surprising that it should have flourished sooner.

POPULATION IN 1876

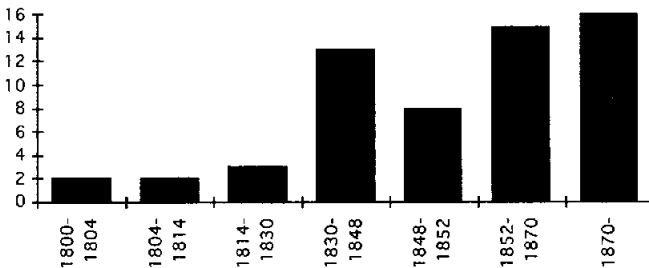


With respect to the other territories, Biscay and Alava are outstanding with a percentage of publications greater than that of their population; the situation is different in Guipuscoa and Navarre, especially the latter territory, which shows a percentage of publications that does not reach a half of the percentage of the population. In the case of Biscay it would seem logical to suppose that the greater number of publications is linked to its importance as the commercial capital of the zone, something that becomes evident as the century advances and with it the development of Bilbao. In relation to the periods of development of the press in the Spanish Basque Country its flourishing can be appreciated in the times of greatest press freedom, coinciding with the period of the War of Independence, the Liberal governments of 1820-23, the return of Liberalism in the I Carlist War; curiously, the number of titles increases in the Moderate decade, given the restrictions experienced by the press in that period. But the period when the press flourished was to be the decade of the Liberal Union government and

JOURNALS AND MAGAZINES BY TIME. SOUTHERN BASQUE COUNTRY



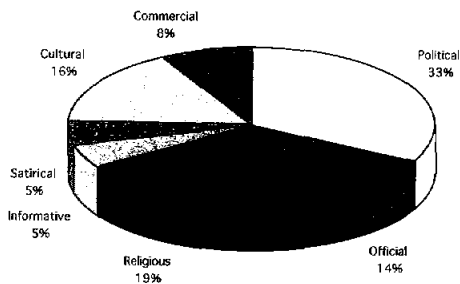
JOURNALS AND MAGAZINES BY TIME. NORTHERN BASQUE COUNTRY



especially the Sexenio Democrático (the Democratic Six years), characterized by the proclamation of liberties, which evidently included the freedom of the press.

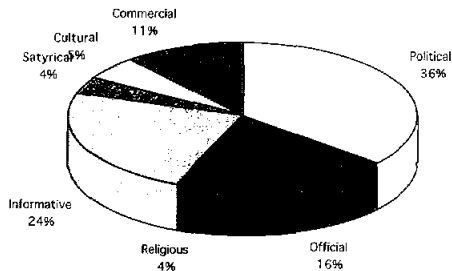
The types of periodical that were published are varied. In the first place, we would draw attention to the official journals that logically developed in this period with the development of the Liberal state. In all of the provinces, the publication of official bulletins was to begin, in which official news of the provincial government was published. On the other hand, 50% of the publications were political or religious, which should not surprise us in a period of intense political debate, especially in the periods of greatest liberty and hence of greater discussion. On the other hand, it is not surprising to find a religious press in a zone where the clergy was to maintain an important social influence.

Type of journals and magazines

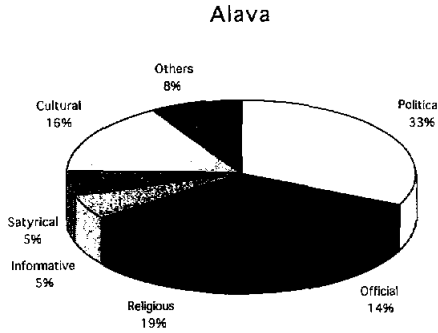


By province, we can observe how in Biscay the volume of the political journals is greater, although here informative periodicals and commercial publications far outweigh the religious ones.

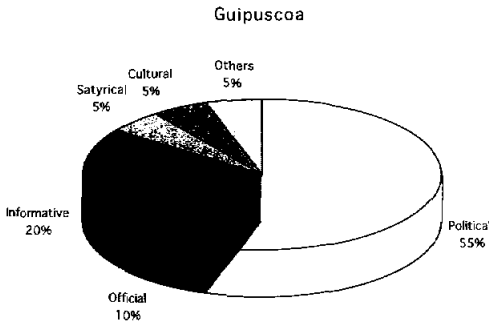
Biscay



This should not surprise us if we bear in mind that the place of publication was Bilbao, a city of unquestionable economic and commercial importance and where the demand for a more modern and informative press was greater.

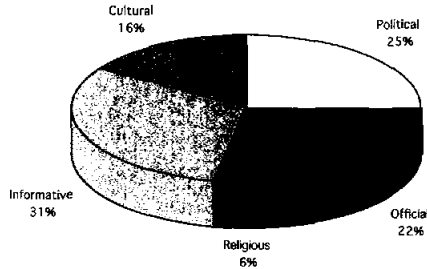


In Alava, on the contrary, the religious press far surpasses the volume of the informative press and the commercial press was non-existent. Politics was also preponderant. This is not surprising as this province was more conservative, and in the 1860's it was to become an episcopal seat. The cultural periodicals are also important.



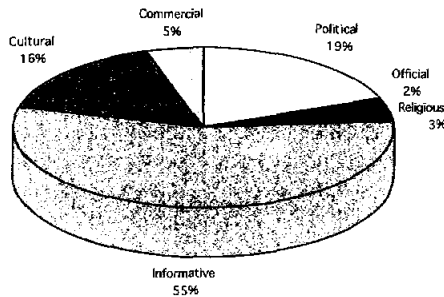
In Guipuscoa the political press was preponderant, followed a long way behind by the informative press.

Navarre



In Navarre, the model differs and is more similar to the French Basque Country, with a greater weight held by the informative press, followed by the political, which in the French case is almost comparable to the cultural press. On the other hand, a certain proportional weight is held by the religious press in Navarre, which without doubt is related to the presence of a bishopric in this province.

Northern Basque Country



THE MODEL OF DATABASE RECORD

The second database we propose is not finished, so that the conclusions we show here must be taken as provisional. We had no model for its preparation, so we have established its fields according to our needs and goals. These are the fields:

1. Journal
2. Date
3. Type of document
4. Title of the text
5. Author
6. Subject
7. Names that appear in the text
8. Abstract

The first field (journal) allows us to link this database with the other one, so that a relational database could be created. The second field needs no comment. The third one (type of document) is one of the two closed fields (the other one is subject), so that only some options can be chosen. These two groups, information and comments (opinion), are often considered as standard in communication and journalism studies. We ourselves proceed from History and Journalism, and teach in a Faculty of Communication, so that we think this is a relevant field. A quote from an opinion article is not the same thing as one from an interview or from a mere news item. The evolution of the journalistic genres in that period is another of our goals, which will help in understanding some factors of those journalistic practices. We aim, then, to obtain a complete research source that can be used by any scholar interested in Journalism and History. The options we include in these fields are:

a) Information:

1. Briefs
2. News
3. Reports
4. Interviews
- 5.1. Local chronicles
- 5.2. National chronicles
6. Obituaries

b) Opinion:

1. Editorial
2. Article

c) Literature:

1. Feuilletons
2. Poems and *bertsoak* (improvised rhymes by popular poets called

bertsolariak)

d) Advertising (especially political advertising)

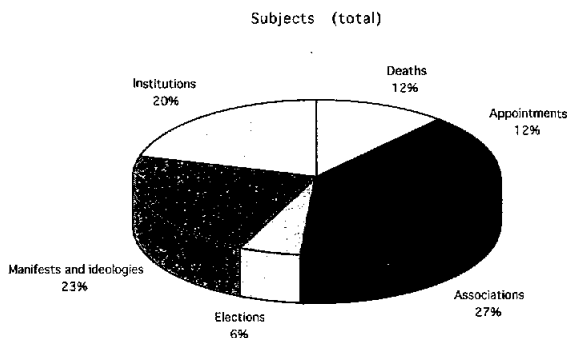
Obviously, the most interesting field for us is the other closed one (subjects) as well as the field of names. The former also offers a closed option series to avoid confusion and to get more accurate classifications. These are the options:

1. Obituaries and biographical data
2. Appointments:
 - 2.1. Civil and military governors
 - 2.2. Judges
 - 2.3. Members of Deputation
 - 2.4. Members of City Council
3. Associations
 - 3.1. Political parties
 - 3.2. Labour and workers' associations and trade unions
 - 3.3. Cultural and scientific associations
 - 3.4. Commercial associations, banks, railways, etc.
4. Elections and related laws
5. Manifestoes and ideologies
 - 5.1. Political parties
 - 5.2. Customs or ancient laws (fueros)
 - 5.3. Constitution
6. Institutions
 - 6.1. City Council
 - 6.2. Assemblies (Juntas)
 - 6.3. Deputation
 - 6.4. Parliament

This classification allows us to prepare statistics such as the following: to know the frequency of the subjects or groups of subjects, and to relate them to other facts like territorial distribution, type of journal, type of text, years, periods, etc. Finally, we expect to set up a complete database of names and to have information on all relevant figures in Basque public life.

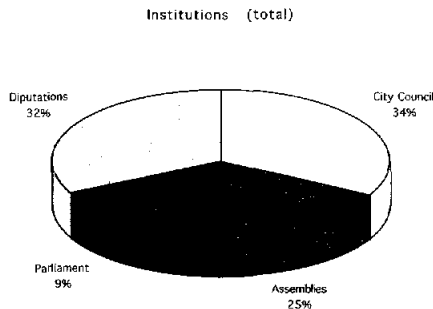
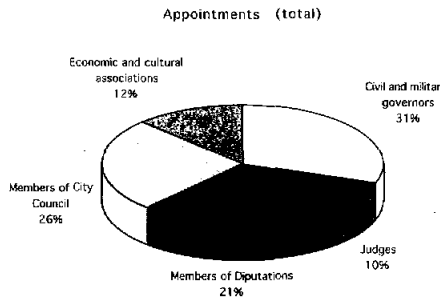
In this thesaurus we have collected the subjects that are of particular interest for our research. In the first place, the necrological or biographical notes are of great use for our work of political prosopography. Based on these, it is possible to reconstruct in large measure the lives of the persons of interest to us. In the press that we have examined, so far only that of Alava, Biscay and Guipuscoa, this does not occupy a very outstanding place in

terms of percentage, but it does if we bear in mind the specific character of this type of information, which was not given everyday; we believe that this information is qualitatively important.



The references made to appointments, the institutions and associations have a double utility. On one side, biographical study and, on the other, the study of institutions and associations. In this table we refer with special interest to the local, provincial and national representative institutions. In percentage terms, this group of subjects occupies 60% of the news items, which is not surprising. On the one hand, the frequency of appointments was due to the frequent changes of government, with the result that the most recurrent appointments recorded in the press are those of civil and military governor, the only ones that depended directly on the changes of government. On the other hand, the institutions were frequently the subject of news. Attention should be drawn to the scarce weight held by the Parliament and the greater weight of the provincial Deputations and Assemblies, over 50%. This indicates their weight in Basque political life. With respect to the associations, those with an economic or cultural character are outstanding, showing an evident weakness of the system of parties. The latter begin to acquire a certain permanence in their organisation towards the end of the period.

Finally, the elections and manifestoes are another fundamental element for these studies. To understand their lesser weight, it must be remembered that the electoral processes were not an everyday occurrence, as was the appearance of news referring to the institutions or associations, and thus their weight is centered on specific times. At any rate, the weight of



the party manifestoes should be highlighted, which contrasts with the scarcity of references to the parties in non-election periods. This confirms the hypothesis of the existence of political organisation solely for preparing electoral confrontations without the creation of stable structures until the end of the period and solely in the case of the republicans.

BY WAY OF CONCLUSION

As we have said, in this period substantial changes took place in the information system, also reflected in the Basque press, as a system itself (if we can talk about the 'Basque press' as a singular system), and, above all, in the Spanish and French press. In the beginning of this period, the press corresponded to the model of the transition from the *ancien regime*: official

gazettes (the first Basque modern journals are the official journals of the French invaders in Biscay, Alava and Navarre), small format publications of four pages, with no titles, headlines or images, typographically poor. The French Revolution brought a new order, whose characteristics are, according to Jesús Timoteo Alvarez¹⁴:

a) A new legal regulation based on liberalism. This can be seen in France in particular, where the Revolution took place. In the new political and administrative system journals would play an important role as elements of socialisation, education and propaganda.

b) An increasingly complex structure: The offer is now diverse, there are no longer only the official, purely informative gazettes, but also specialised information publications, directed to concrete segments of the population: women, political options, religion, cultural associations, etc. This characteristic is related to the following one,

c) Democratisation: People who had no access to information before the Revolution now demand their own media that will reflect their own interests, differing from those of the ruling elites.

d) People can read the new media, but only the wealthy can own them. Theoretically ownership is open to everybody, but not everybody can obtain the necessary capital. In the new economic system anyone can take part in the market, but not all can survive.

e) Together with the diversification and democratisation, and not in contradiction with them, the popular culture of centuries before (born in the Middle Ages) declines. Forms like almanacs survive in some manner, but the best and most effective media are the modern ones, with increasing periodicity, specialised journals and magazines, professional media.

This is the vision we will find in the Basque system(s). This is the background in which we could search and find valuable information about the new social classes, influential persons, ruling elites, emerging institutions or those trying to re-define themselves in a new situation.

The number of newspapers increases as the century progresses, with special incidence in the periods of greater freedom.

¹⁴ TIMOTEO ALVAREZ, Jesús: *Del viejo orden informativo*, Actas, Madrid, 1991, pp. 142 s.

The type of press evolves from an official and political press towards other types, amongst which the informative press should be highlighted, a trend which would become consolidated towards the end of the century.

The differences between the territories are evident and depend on the different development of each.

With respect to the subjects that are of interest to us, we can see how they evolve depending on political changes, the scarce weight of information referring to the political parties, which were still no more than electoral machines, and the continued influence of the Foral institutions making them an important part of the information published.

CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS DE LAS ACTAS DEL PERIODO HISTÓRICO DE LAS JUNTAS GENERALES DE ALAVA (1502-1876)

Jesús Sobrón Ortiz
Documentalista de las JJGG de Alava

I.- INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

A principios del año 1991, las Juntas Generales de Alava dieron comienzo a la realización de un Proyecto de tratamiento documental de sus actas históricas, comprendidas entre los años 1502 y 1876, orientado a la creación de una base de datos que contuviera, de forma estructurada, toda la información contenida en el legado documental de la serie de los denominados «Libros de Acuerdos». Para mejor comprender este Proyecto, se hace necesario ofrecer, aunque sea de forma breve, una exposición de su devenir histórico como institución de gobierno del pueblo alavés con un alto umbral de competencias.

Las tensiones surgidas en el seno de la sociedad alavesa derivadas de la crisis de finales de la Edad Media, van a convertir este período en una etapa de gran conflictividad, con enfrentamientos entre grupos nobiliarios rivales y de éstos con sus propios campesinos y con las villas sobre las que desean extender su dominio señorial. A ello habría que añadir el fenómeno de los malhechores, que en este tiempo adquiere una gran dimensión y en cuyo desarrollo interviene de forma directa la nobleza, dándoles pro-

tección en unos casos y en otros fomentando sus acciones, como un elemento al servicio de sus intereses; circunstancias todas ellas que van a propiciar la generalización de la violencia por todo el territorio.

Esta situación va a provocar en el tercer estado, una fuerte actitud de resistencia y oposición que, apoyado por las villas y ciudades, va a desembocar en un movimiento antiseñorial canalizado a través de las hermandades entendidas como un movimiento asociativo de concejos, villas y ciudades en defensa de sus intereses frente a las apetencias de la nobleza y de cuya existencia se va a ver beneficiado el poder real.

Es por tanto en este contexto en el que hemos de situar el nacimiento de la primera Hermandad alavesa surgida a iniciativa de las villas de Vitoria, Treviño y Salvatierra y cuyas ordenanzas fueron aprobadas por Juan II, en Valladolid, en el año 1417. Sin embargo, parece ser que su actividad fue escasa y poco efectiva, por lo que se intentó su relanzamiento en 1458 mediante la aprobación de unas nuevas ordenanzas. Hermandad ésta de 1458 que tampoco cumplió con los objetivos para los que fue creada, según se desprende del informe que presentan los representantes de las villas alavesas a Enrique IV, en su paso por la provincia hacia Guipúzcoa, y que motivó el que el rey encargase a los doctores Fernán González de Toledo y Diego Gómez de Zamora y a los Licenciados Pedro Alonso de Valdivielso y Juan García de Santo Domingo la reforma de la Hermandad.

Diversas circunstancias se entrecruzarán ocasionando que esta comisión compuesta en principio por cuatro miembros quede reducida a uno solo, Pedro Alonso de Valdivielso, el cual, junto con dieciséis procuradores de hermandad y un escribano fiel, redactarán los días 11 y 12 de octubre de 1463, en Rivabellosa, las ordenanzas de la nueva Hermandad General de Alava y que se conocen como «Cuaderno de Leyes y Ordenanzas con que se gobierna la M.N. y M.L. Provincia de Alava», constituyendo hasta 1876, fecha de su abolición, el corpus legislativo fundamental de la provincia.

Estas ordenanzas ofrecen en primer lugar la relación de las hermandades locales que van a integrar la Hermandad General de Alava cuya composición se va a ver alterada durante los primeros años de su andadura con la separación de las villas de Miranda de Ebro, Pancorbo y Saja y las hermandades de Villalba y Losas de Suso y la incorporación de nuevas hermandades, adquiriendo a principios del siglo XVI el perfil territorial que

actualmente tiene la provincia, con la única excepción de la hermandad de Orozco que estuvo incorporada a la Hermandad General entre los años 1507 y 1568.

Dotan a la Hermandad de órganos para su gobierno fijando la composición y regulando cuándo han de reunirse y el tiempo que han de emplear en las reuniones; siendo estos órganos la Junta General, como órgano máximo de representación y gobierno, y la Junta Particular, como órgano delegado de la Junta General para el período comprendido entre las reuniones ordinarias de mayo y noviembre de la Junta General. A ellos hay que añadir el de Diputado General, como órgano de carácter unipersonal, cuyo origen se encuentra en el cargo de juez executor propio de la Santa Hermandad creada por los Reyes Católicos, a la que se unirá la Hermandad General de Alava, y que pervivirá en la provincia después de haber sido ésta suprimida, como representante del rey ostentando la presidencia de los dos órganos anteriores así como competencias de carácter jurídico y militar. Esta estructura se va a mantener a lo largo del tiempo hasta el siglo XIX, siglo de profundos cambios y de gran conflictividad que influirán en la organización institucional de la provincia de Alava dando origen a nuevos órganos, unas veces dependientes de los anteriores y otras con entidad propia.

Precisan los cargos de la Hermandad – procuradores y alcaldes de hermandad, diputados y comisarios provinciales, contadores, etc.–, así como alguno de los oficios –escribanos fieles, procuradores ante los tribunales, verdugo, etc.–, estableciendo las condiciones que han de reunir para poder optar a ellos así como sus obligaciones y competencias.

Regulan las competencias que le son propias que si bien en un principio se van a corresponder esencialmente con el mantenimiento del orden social en consonancia con la causa de su nacimiento, se van a ir aumentando progresivamente con el paso del tiempo, abarcando aspectos jurisdiccionales más amplios que los inicialmente contemplados, así como atribuciones de índole fiscal y hacendística, capacidad de construcción y mantenimiento de caminos y puentes, potestad de disponer de una milicia provincial para acudir a los llamamientos de la Corona bajo la autoridad de un capitán general elegido por la Junta General, cuyo nombramiento va a recaer en el diputado general, etc.; adquiriendo una amplia capacidad de autogobierno, cuyo máximo nivel se va a alcanzar a partir de mediados del siglo XVIII con la puesta en práctica del *pase fo-*

ral a todas aquellas órdenes y decretos emanados de órganos externos y cuya finalidad era la de preservar los privilegios adquiridos.

Pero todo este entramado institucional y competencial se vendrá abajo con la Ley de abolición de los fueros, de 21 de Julio de 1876, que derogaba las Juntas Generales y todos los órganos de ella dependientes. No obstante, y con la esperanza de que esta nueva Ley no se aplicara en Alava o al menos no con todo su rigor, se reúnen, a lo largo de este año y el siguiente de 1877, las Juntas Generales para presentar alegaciones fundamentándolas en su peculiar forma de gobierno como consecuencia de los privilegios concedidos por los monarcas anteriores en respuesta a los servicios prestados. Sin embargo, el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 disponía el cumplimiento de la Ley haciendo desaparecer cualquier tipo de esperanza de que no fuese aplicada en la provincia. Reunida la Junta General el 21 de dicho mes para protestar por tales medidas, fueron requeridos y obligados a desalojar el salón de plenos, lo que fue realizado por los procuradores presentes «con el más intenso dolor y conciencia tranquila por haber cumplido sus deberes» expresando su deseo de que «los españoles en su hidalguía restituirán a éste pobre y desgraciado País sus derechos y el régimen y las libertades con que tan útil han sido al Tesoro y a la Nación», según se expresa en el acta notarial de 22 de junio de 1894, compulsada de la original de 1877, conservada en el Archivo Histórico Provincial de Alava.

II.- VOLUMEN Y CARACTERÍSTICAS DE LA SERIE «LIBROS DE ACUERDOS»

Toda la actividad de los órganos de la Hermandad General de Alava, de los que se ha hecho mención en el apartado anterior, esta contenida en las actas que de sus reuniones levantaron los escribanos fieles de la provincia y cuyo conjunto, debidamente encuadernado, conforma la serie «Libros de acuerdos».

Si bien la Hermandad como tal comienza a desarrollar su actividad en 1463 no es hasta 1502, concretamente en la Junta General que se celebra en septiembre, cuando se acuerda que se haga un libro encuadernado donde los escribanos fieles pusiesen por escrito todos los actos y acuerdos que tuviesen lugar durante el transcurso de las reuniones de cada uno de los

diferentes órganos de gobierno. De esta forma, y a partir por tanto de 1502, se conserva una abundante y rica documentación que sirve de base no sólo para el estudio de la historia institucional de la provincia sino también para la investigación de su historia social y política así como para el conocimiento de la relaciones con la Corona y especialmente con las provincias vecinas de Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, con las que le unen tanto lazos culturales como económicos y políticos enmarcados dentro de un similar sistema de gobierno cuyas características básicas perviven en la actualidad.

La serie consta de 99 libros manuscritos encuadernados en piel española, cuyas dimensiones oscilan entre los 225 x 310 mm de los libros de folio, que se corresponden con los primeros años del siglo XVI, y los 280 x 420 mm, de los libros en folio de marca para los restantes años, con un contenido literario que varía entre las 30 y 78 líneas por página y con un total aproximado de 63.000 folios (recto y vuelto). A este núcleo hay que añadir por un lado, otros 44 libros impresos, correspondientes a los años que van desde el último cuarto del siglo XVIII hasta 1876, conteniendo las actas de las Juntas Generales, y por otro, un considerable número de legajos, no encuadernados, conteniendo actas calificadas como reservadas así como de otros órganos bien creados como una extensión de la Junta General o de la Junta Particular, cuyo periodo abarca desde el siglo XVII hasta el final, o bien de nueva creación producida en el siglo XIX los cuales, sin que puedan ser considerados como directamente surgidos de la evolución y adecuación a las circunstancias de su tiempo de la Hermandad sino más bien debidos a la voluntad del gobierno central de imponer su propio sistema de gobierno, asumen algunas de las competencias que tenían los anteriores e incluso en algunos momentos figuran como los únicos órganos de gobierno en la provincia, además de las actas de las denominadas Conferencias de las Provincias Hermanas, que responden a reuniones mantenidas por representantes de las tres provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en orden a aunar esfuerzos para la defensa de intereses comunes, y que hacen que al volumen de la documentación antes reseñada haya que añadir otros aproximadamente 30.000 folios.

Cada año la Junta General elegía a dos escribanos fieles, uno por Victoria y otro por las llamadas Tierras Esparsas bajo cuya denominación se englobaba al resto de las hermandades que componían la Hermandad General, como los encargados de trasladar a los Libros de Acuerdos y poner

por escrito todo lo acontecido en las reuniones. Este hecho va a suponer que el número de manos que intervienen en la redacción de las actas sea elevado y por tanto que se dé una gran variedad de estilos dificultando la lectura de las mismas al introducirse ciertas licencias, sobre todo en lo que al sistema de abreviaturas se refiere, que inciden directamente en su interpretación, especialmente de los nombres propios y apellidos. Otra circunstancia que se observa como consecuencia directa de esta múltiple intervención, se refiere al contenido literario reflejado ya que mientras unos escribanos lo hacen con exquisita fidelidad reseñando los nombres y apellidos de las personas y sus cargos y títulos de forma completa así como en cuanto al contenido de los asuntos reseñados a los que dan un tratamiento amplio y riguroso de lo acontecido, otros sin embargo lo hacen de forma más relajada e incompleta omitiendo muchos de los datos de las personas, e incluso indicando solamente el apodo con el que se le conoce o bien el nombre o bien una parte del apellido, o también reflejando únicamente lo esencial del hecho o poniéndolo de una forma tan rebuscada y sumamente enmarañada que es casi imposible conocer con exactitud cuál es el asunto principal del acuerdo.

A parte de estos y otros aspectos referidos a los caracteres intrínsecos de la serie, las actas, consideradas como unidad de información documental, mantienen una misma estructura con independencia del órgano al que hagan referencia.

Así tomando como modelo un acta de una Junta General, cuyos periodos de reunión están establecidos para las de carácter ordinario en ocho días para la de mayo y en quince para la de noviembre y en tres días para las de carácter extraordinario, la entidad de tratamiento es la sesión que alude a una parte del día, existiendo así sesiones de mañana y sesiones de tarde. Este mismo planteamiento se mantiene para las actas de la Junta Particular cuyo periodo de reunión es por lo general de un solo día con dos sesiones, mañana y tarde, y para el Diputado General con una sola sesión.

En cada sesión se indica en primer lugar la fecha, la población y el local donde se está realizando la reunión, para pasar posteriormente a poner la relación de los asistentes, tanto de procuradores como de alcaldes de hermandad u otras personas, que se incorporan en cada una de las sesiones y a reseñar cada uno de los asuntos tratados con sus correspondientes acuerdos.

III.- DISPOSICIÓN DE LOS DATOS

Los datos que figuran en cada una de las sesiones, y que han sido señalados en el apartado anterior, pueden ser agrupados a la hora de realizar el estudio para determinar sus características intrínsecas en cinco apartados:

- *Data tópica o lugar de reunión de la Junta.* El primer aspecto a considerar es el de la población en donde tiene lugar la reunión. De acuerdo con el Cuaderno de Ordenanzas, las Juntas Generales debían reunirse de manera ordinaria dos veces al año, una en mayo en las denominadas Tierras Esparsas, es decir, en cualquier otro lugar de la provincia distinto de Vitoria; y otra en noviembre, en Vitoria. Si bien esto es lo normal, se dan casos en los que una vez asentada la reunión en una determinada población, por causas de diversa índole, se trasladaban a otra población; circunstancia ésta que se indica a nivel de sesión. Asimismo, la Junta General se reunía de forma extraordinaria tantas cuantas veces lo exigiera la importancia y trascendencia de los asuntos a tratar, siendo por lo general estas reuniones en Vitoria.

En cuanto a las Juntas Particulares y al Diputado General era Vitoria la población donde tenían lugar sus reuniones, aunque, excepcionalmente, se podían reunir en una población diferente a ésta para tratar de forma puntual un asunto que tuviera relación con dicha población.

Un segundo aspecto es el del local donde se realiza la reunión. Por lo que respecta a las Juntas tanto Generales como Particulares que se celebran en Vitoria, el local elegido para la reunión era en los primeros años del siglo XVI una sala del hospital de la ciudad, pasando, a partir del incendio de éste, a ocupar una sala del Ayuntamiento, manteniéndose hasta 1630, año en el que se aprueba la construcción de una sala en el convento de San Francisco para celebrar las reuniones. Un problema mayor se plantea cuando las Juntas Generales se celebran fuera de Vitoria. Para elegir el local han de tenerse en cuenta el elevado número de personas que asisten a las reuniones que, según se pone de manifiesto en algunas de las actas, puede sobrepasar el centenar, por lo que se van a ver reducidas las posibilidades a la hora de contar con edificios que tuviesen salas tan amplias como para acoger a semejante número de personas.

- *Data cronológica.* Este apartado tiene también dos aspectos a considerar. El primero atañe al señalamiento que el Cuaderno de Ordenanzas

hace de celebrarse las Juntas Generales ordinarias en los meses de mayo y noviembre que siendo esto lo normal circunstancias bélicas, políticas, económicas o de otra índole, obligaron en ciertas ocasiones a que su celebración fuera en otras fechas, permaneciendo, sin embargo, la denominación de ordinarias. Un hecho extraordinario se produce en la Junta General de noviembre de 1782, cuando es acordado que las Juntas Generales ordinarias se realicen una sola vez al año –en el mes de julio–, manteniéndose esta circunstancia hasta 1793, año en el que se trasladaron al mes de mayo; situación que se dará por finalizada en 1797 cuando vuelvan a celebrarse en mayo y noviembre.

El segundo aspecto se refiere al tiempo que ha de emplearse en las reuniones de las Juntas Generales ordinarias ya que si bien el Cuaderno de Ordenanzas establecía en ocho días para la de mayo y en quince días para la de noviembre, éste quedará reducido en 1630 a cuatro y ocho días respectivamente. En cuanto a las Juntas Generales extraordinarias éste era de tres días, aunque en ocasiones debieron de prolongarse por la cuantía e importancia de los asuntos a tratar.

Las Juntas Particulares y las reuniones del Diputado General no tenían fechas fijas de celebración, pues éstas dependían de los acontecimientos o de los asuntos que se hubieran de tratar. Su duración era, por lo general, de un solo día, en jornadas de mañana y tarde, aunque excepcionalmente se dan casos en los que su curso se prolongaba durante varios días.

- *Asistentes a las Juntas.* En la Junta General y en cada una de sus sesiones aparecen nóminas de los asistentes que se incorporan en la sesión con especificación de los nombres, apellidos, cargos y otros títulos de cada una de las personas indicadas. Estos asistentes pueden tener el carácter de miembros de derecho, como representantes de las hermandades locales que componen la Hermandad General de Alava, o simplemente de hecho, al ser solicitada su presencia en la Junta para el asesoramiento en determinados asuntos o por otra serie de circunstancias que aconsejaban su presencia.

Según el Cuaderno de Ordenanzas cada hermandad podía enviar a uno o a dos procuradores, acudiendo en este último caso en representación uno de los hombres buenos y el otro de los hijosdalgo. Posibilidad esta última que si bien parece que puede ser asumida por todas las hermandades en la realidad solamente es ejercida por un reducido número de ellas, dándose

casos excepcionales en los que alguna hermandad llega a enviar hasta cuatro representantes.

La Junta Particular estaba compuesta inicialmente por cuatro diputados y dos comisarios, elegidos y nombrados en la Junta General de noviembre de cada año, y presidida por el Diputado General. En 1840, variará su composición pasando a ser siete el número de sus componentes al incorporarse un diputado por la recién creada Cuadrilla de Añana.

En cuanto al Diputado General los asistentes que figuran son el Diputado General y los dos escribanos, aunque, dependiendo del carácter del asunto, podía participar algún procurador cuya presencia se considerase oportuna para un mejor conocimiento del tema que se iba a tratar.

- *Actos Protocolarios.* Como principales y propios de la Junta General se pueden señalar la bienvenida a los asistentes, la presentación de poderes, el juramento del cargo y el señalamiento de las horas de las sesiones; actos que no estaban circunscritos al primer día de celebración de la Junta si no que podían, alguno de ellos, tener lugar a lo largo del desarrollo de la misma.

- *Acuerdos.* Los acuerdos, se suelen dividir en dos partes: un preámbulo, en el que se exponen los motivos que justifican la toma del acuerdo y el acuerdo propiamente dicho, introducido por la fórmula «decretaron y acordaron ...».

Insertos en cualquiera de éstos, por vía de copia, se hallan distintos tipos documentales y que en una primera aproximación pueden agruparse en: de origen real, como Cédulas, Cartas, Leyes o Acuerdos; de carácter administrativo, emitidos por instituciones tales como el Virreinato de Navarra, la Real Chancillería de Valladolid, el Consejo Real, los Obispos de Calahorra y Burgos, el Adelantamiento de Castilla, etc.; de carácter particular: como memoriales, cartas, informes, etc.; o de carácter administrativo y jurídico provincial, como son las cuentas de provincia, las listas de los repartimientos, los informes de los Comisionados, los inventarios de documentación del archivo, los censos, pleitos, listas de partidos judiciales y Ayuntamientos, las relaciones de hermandades con los pagadores que a cada una corresponden, los inventarios de bienes provinciales, los mapas de puentes y caminos, reglamentos, memoriales de soldados, etc.

La temática de estos asuntos se va a circunscribir, en un principio, a cuestiones de orden público, de carácter eminentemente jurídico, relacionadas con la persecución de malhechores y su enjuiciamiento, así como a

temática realativa a su propia organización; pero, con el transcurrir de los años, sus competencias se irán ampliando considerablemente extendiéndose a los ámbitos económico, hacendístico, militar, jurídico, obras públicas, clero, beneficencia, enseñanza, comercio, agricultura y ganadería, etc.

A la Junta Particular le correspondía, como más frecuentes, la atención a las demandas por parte de la Corona y cuya resolución definitiva era trasladada a la Junta General; la resolución de los asuntos en los que se advertía intromisión de competencias por parte de cargos reales y eclesiásticos; el nombramiento de comisionados para resolver asuntos en la Corte o ante otras Instituciones; la recepción de información de los comisionados acerca de la resolución de los asuntos para los que fueron nombrados; así como de todos aquellos que por circunstancias especiales requerían prontitud en su resolución.

En cuanto al Diputado General le incumbía, entre otras, las funciones de convocar a la Junta General y a la Junta Particular; el seguimiento de la ejecución de los acuerdos y decretos; la confirmación de los nombramientos de los alcaldes de hermandad y su toma de residencia, cuando estos no lo hubiesen efectuada ante la Junta General; el conocimiento y resolución de las apelaciones formuladas contra las sentencias dictadas por los alcaldes de hermandad; la jefatura de la milicia provincial así como la jurisdicción militar en todo el territorio de la provincia; la ostentación de la representación de la Corona, etc.

IV.- REALIZACIÓN DEL PROYECTO DE CREACIÓN DE LA BASE DE DATOS

1.- OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo principal que las Juntas Generales de Alava se propusieron al aprobar el Proyecto de tratamiento de su documentación histórica, fue el de crear una base de datos que sirviera al investigador como herramienta capaz de facilitar su labor investigadora con el fin de llegar a tener un mejor conocimiento de la historia institucional, política y social de la provincia.

Para tal fin dotaron al Proyecto de los medios humanos, económicos y técnicos necesarios para su ejecución, habiéndose concretado en la realización de un sistema de información que, siguiendo las pautas de las téc-

nicas del análisis documental, proporciona información de todos los datos contenidos en las actas de sus órganos de gobierno. Este sistema de información contempla todos los elementos necesarios para conseguir resultados a la vez que exhaustivos con el mayor grado de pertinencia.

2.- FASES DE DESARROLLO

La ejecución del Proyecto tiene en su realización una serie de fases que van desde finales del año 1990 hasta julio del año 1997, en el que se da por concluida la primera etapa del mismo con la edición en CD-ROM de la base de datos, que abarca los años 1502 a 1800, y de la transcripción de las actas del siglo XVI, en 10 volúmenes impresos. La segunda etapa comprenderá el siglo XIX, del cual una parte significativa de su documentación ha sido tratada en esta primera etapa, para lo cual será necesaria la realización de otro proyecto que, a partir de la experiencia adquirida y teniendo como base el modelo diseñado, contemple las especiales características de esta documentación, con el fin de proporcionar una visión global de la misma que incluya referencias a los expedientes generados por los departamentos que aparecen en la nueva organización de la administración foral.

Dentro de la primera etapa, la primera fase del Proyecto estuvo dedicada al estudio pormenorizado de la documentación, con el fin de conocer las características intrínsecas de la misma y poder definir los elementos esenciales a tener en cuenta en el diseño de la estructura de la base de datos, así como para determinar las necesidades técnicas y materiales y establecer las siguientes fases y los plazos de ejecución.

Presentado el proyecto al acuerdo de las Juntas Generales, fue aprobado en diciembre de 1990, dotándolo con una primera aportación económica de 56.000.000 de pesetas, que posteriormente se ha ido incrementando hasta un total de 159.000.000 de pesetas, dentro de cuyo importe están también incluidas la edición de la transcripción del siglo XVI y la base de datos en CD-ROM.

En la segunda fase se formaron los equipos de trabajo, distribuidos en un equipo asesor, compuesto por especialistas de las diferentes áreas del conocimiento cuya temáticas están reflejadas en las actas, y por un equipo de becarios, encargados de la introducción de los datos en el sistema siguiendo la metodología establecida por el equipo de asesores científicos.

Igualmente se procedió al equipamiento técnico de ocho estaciones de trabajo, dotadas cada una de ellas con un ordenador personal, conectas en red a un servidor central para el almacenamiento de los datos, y al diseño y desarrollo del sistema para la entrada y depuración de los datos, previa la elección del soporte lógico de la aplicación.

Como soporte lógico se optó por el Sistema de Gestión de Bases de Datos relacional ACCESS, sobre el que se desarrolló la aplicación, configurando la estructura de la Base de Datos siguiendo el modelo del acta como unidad de información, en ocho tablas repartidas en cuatro niveles jerárquicamente relacionados entre sí.

El nexo de unión entre las diferentes entidades que componen la estructura de la unidad informativa va a ser el código del acta, conformado por los tres últimos dígitos del año de referencia más tres dígitos para el orden de la secuencia de las actas dentro del año; código que es arrastrado de forma automática a los otros niveles de descripción en los que se añade, en cada uno, otros dos dígitos para indicar así mismo su secuencia en el acta.

Para el interfaz de entrada de datos se diseñó una pantalla por cada una de las entidades, en las que figuran todos los campos necesarios para recoger aquellos atributos que les son propios y definen de forma completa a la entidad. Dentro de todo el conjunto conviene destacar como características especiales que se han tenido en cuenta la creación de tablas auxiliares, conteniendo datos estructurados y normalizados, utilizadas como elementos de apoyo en la labor de recogida de información y que a su vez sirven para evitar errores mecanográficos en la entrada de los datos; el hecho de figurar el lugar y el inmueble donde se reúne la asamblea a nivel de sesión y no de acta, debido a la circunstancia de que ambos pueden sufrir modificaciones durante el desarrollo de la misma; y la incorporación de los textos completos transcritos de las actas del siglo XVI asociándolas a la entidad acta, sobre las que se pueden realizar consultas a texto completo, y de los textos de cada uno de los acuerdos visualizables junto con el resumen del mismo.

En cuanto a la depuración de los datos, se establecieron una serie de modelos de consulta orientados a la localización de posibles errores así como para completar determinados grupos de datos, considerados como más comunes; añadiéndose además a la aplicación el módulo de Interrogación de Lenguaje Estructurados (SQL) para efectuar consultas complejas, con el fin de conseguir la normalización de los datos al máximo nivel

posible dentro de las especiales características que los mismos presentan en la documentación que se estaba tratando.

En la tercera fase, dedicada a la recogida y tratamiento de la información, se procedió en primer lugar, dadas las dificultades de lectura e interpretación que presentaba la documentación de los siglos XVI y XVII, a su transcripción para una mejor comprensión de los textos. Posteriormente, la transcripción del siglo XVI ha sido editada de forma impresa en 10 volúmenes e incorporada a la base de datos tanto a nivel de acta como de cada uno de los asuntos, como ya se ha mencionado.

En cuanto al tratamiento de la información, las mayores dificultades se han presentado en la identificación de los onomásticos y en la realización de los resúmenes documentales de los acuerdos. A las ya mencionadas en el apartado sobre la serie documental, debidas al elevado número de escribanos que redactaron las actas, hay que añadir las derivadas de la peculiar formación del apellido alavés, compuesto por un patronímico y un toponímico y las propias de la intervención de varios analistas en la elaboración de los resúmenes, en los que la interpretación personal tiene una especial relevancia. En el primer caso, el topónimo del apellido, que en un principio indica el lugar de origen o residencia, puede sufrir modificaciones por causas diversas, siendo la más frecuente la motivada por el cambio de residencia. Esta circunstancia, al no ser una constante que se mantiene a lo largo del período de la serie ni implicar a todas las personas que aparecen por igual, va a imposibilitar el que se efectúe, en un elevado número de supuestos, la identificación de personas que figuran nominadas de forma distinta pero que por el contexto puede llegar a suponerse que son la misma, e incluso poder corregir lo que parecen errores del escribano al haber asignado un topónimo distinto del que verdaderamente se cree que debía haber sido reseñado.

Si bien para la realización de los resúmenes documentales de los acuerdos se dieron una directrices a seguir, dada la gran cantidad de variantes que aparecen en la reseña de los mismos —junto con la falta de claridad, las referencias imprecisas o incompletas, las alusiones a supuestos acuerdos no reseñados o las redacciones oscuras y demasiado rebuscadas—, motivaron que estas directrices fueran dirigidas más a la forma que al fondo, presentando unas líneas de actuación de carácter muy genérico. Ante tal situación el analista se va a encontrar frecuentemente con que la capacidad de interpretación personal es dominante en la redacción de los resú-

menes, y sobre todo en la elección de los descriptores temáticos, exigiéndosele además una visión temporal de la trayectoria de los asuntos, difícil de poner en práctica por la propia concepción de la planificación de la labor de recogida de información.

Por ello, la solución de estos problemas, enunciados de manera muy general, así como de otros muchos que surgieron en el proceso de recogida de la información, va a estar dirigida la cuarta y última de las fases. Para favorecer esta labor de corrección se diseñó un interfaz de control y depuración de datos que, junto con el módulo de Interrogación por Lenguaje Estructurado (SQL), posibilitaba la realización de informes tendentes a la consecución del máximo nivel de normalización de datos.

V.- EDICIÓN DE LA BASE DE DATOS EN CD-ROM

Durante el proceso de depuración de datos se planteó la cuestión de la difusión de la base de datos para su utilización por los investigadores. Si para lo que se estaba realizando, el soporte lógico basado en un SGBD relacional había sido considerado como el más adecuado, produciendo resultados muy satisfactorios, para su difusión se necesitaba de otro soporte más ágil y que proporcionara un mayor número de posibilidades, con el fin de potenciar al máximo los recursos informativos contenidos en la base de datos. Por tal motivo se consideró como más conveniente un Sistema de Gestión de Base de Datos documental, siendo seleccionado entre los existentes en el mercado el sistema documental BRS/SEARCH por las facilidades que ofrecía así como por su adaptabilidad a la estructura de la unidad de información.

Este sistema posee una amplia gama de opciones que hacen del mismo un sistema muy válido para una eficaz explotación de los contenidos informativos almacenados en diferentes bases de datos; siendo alguna de estas opciones las siguientes:

■ *Rango de relevancia*: ayuda a señalar documentos relevantes durante la ordenación, mostrando los resultados de la consulta por el número de apariciones de la palabra de la búsqueda.

■ *Búsqueda en bases de datos cruzadas*: permite que las interrogantes de búsqueda sean efectuadas simultáneamente a través de varias bases de datos.

■ *Almacenamiento de búsquedas*: posibilita que las búsquedas sean almacenadas temporalmente o permanentemente (proceso de salvos), eliminando la necesidad de crear una búsqueda una y otra vez.

■ *Búsquedas lógicas y posicionales*: permite que la amplitud de la búsqueda sea controlada definiendo, por medio de operadores lógicos y posicionales, la manera en la cual los términos de la búsqueda se relacionan con uno o varios valores o entre sí.

■ *Búsquedas de palabras truncadas*: posibilita la búsqueda de grupos de letras independientemente de su posición dentro de una palabra a través de truncamientos por medio de un *metacarácter* o de un comando, asegurando la identificación de cada registro que contenga variaciones sobre una palabra.

■ *Búsqueda conceptual*: permite crear estrategias de búsqueda seleccionando términos y requiriendo alternativas desde el sistema tales como entrada en el Thesaurus, términos relacionados por su morfología, o palabras que comienzan o finalizan con el mismo fragmento de palabra.

Además, gracias a su desarrollo modular, este sistema puede ser reforzado por una serie de productos que mejoran considerablemente sus rendimientos, los cuales van a responder satisfactoriamente a los requerimientos establecidos en los objetivos propuestos para el tratamiento documental de la serie, siendo uno de los principales el *BRS/Thesaurus*.

Esta herramienta da la posibilidad de crear una lista estructurada y jerarquizada de los descriptores utilizados en la base de datos, proporcionando un control completo de la terminología utilizada y permitiendo a los usuarios desarrollar interactivamente estrategias de búsqueda seleccionando términos de dicho Thesaurus.

1.- ESTRUCTURA DE LA APLICACIÓN

La creación y desarrollo del interfaz de salida ha supuesto la adecuación de la estructura de la base de datos relacional, en la que existía una unidad de información a la que se le iban asociados los registros de las diferentes entidades en distintos niveles de descripción, a un concepto de organización de la información distinto en el que la unidad de información no tiene registros asociados sino que todos ellos conforman un «documento» o registro único. Otra diferencia que separa a ambos

sistemas se refiere al concepto de «campo», pues mientras en el sistema relacional estos son de longitud fija y no repetibles, en el documental son considerados como «párrafos» con longitud arbitraria y repetibles, pudiéndose crear dentro de cada párrafo subpárrafos de forma libre e ilimitada.

La estructura de la aplicación creada tiene presente esta diferente concepción de la organización de la información así como el mantenimiento de la unidad de información o de tratamiento documental diseñada para el sistema de base de datos relacional.

Un planteamiento simple de esta estructura hubiese sido la transformación de todos los registros componentes de la unidad de información *acta* de la base de datos relacional, en un solo documento en el cual las diferentes entidades pasaran a ser consideradas como un único párrafo en el que los n registros asociados se distribuyeran en subpárrafos y en los que los datos, individualizados en el sistema relacional por medio de «campos», se distribuyeron de forma lineal construyendo frases. Sin embargo, el documento así creado, al contener todos los datos, tendría tal extensión que lo haría inviable para la recuperación de la información ya que requeriría por parte del usuario la utilización de una serie de comandos de programación muy complejos para la consecución de resultados relativamente pertinentes y siempre con mucho «ruido» informativo.

Por ello, la estructura de la aplicación de consulta que se va a crear se organiza en torno a tres bases de datos, unidas por medio de un código que sirve de nexo entre ellas, manteniéndose la unidad de información *acta* diseñada en la base de datos relacional; consiguiéndose, de esta forma, resultados en la recuperación de la información, a la vez que exhaustivos, pertinentes y exentos de «ruido» informativo.

Estas tres bases de datos son las de *Actas*, *Asistentes (Sesión)* y *Asuntos + Onomásticos*. La primera contiene todos los datos identificativos del *acta* más el texto completo de la misma; la segunda, los datos de las sesiones junto con los asistentes agrupados en un solo párrafo, formando cada una de estas sesiones un documento; y la tercera, el asunto con los registros asociados, distribuidos en párrafos únicos según su definición, más el texto original del mismo. La «navegación» entre las tres bases de datos es de doble dirección, manteniéndose en todos los pasos las informaciones que sirven de conexión entre ellas. De esta forma se evita el que al volver

hacia atrás en la visualización de los resultados obtenidos se tenga que re-alizar de nuevo la estrategia de búsqueda empleada.

Junto a estas tres bases de datos, se han diseñado otras tres bases de datos, más la implementación del módulo de Thesaurus, como elementos específicos para la optimización de la recuperación de información. Las bases de datos denominadas como «Diccionario de asistentes» y «Diccionario de onomásticos» contienen datos básicos de los asistentes y de los onomásticos, incluidos también en las bases de datos correspondientes, tratados individualmente como documentos únicos, lo que va a permitir la realización de búsquedas pertinentes a niveles muy concretos de determinación. Estas bases de datos no tienen conexión con las otras bases a los mismos niveles de definición, sino que se han de utilizar como forma de acercamiento informativo, de cuyo resultado se pueden seleccionar documentos que pasarán a la base de datos de la que dependen como una estrategia de búsqueda.

La base de datos denominada como «Global», es una base de datos vacía de contenidos informativos y diseñada para permitir la realización de búsquedas, dentro del concepto de «búsqueda a texto libre», de términos comprendidos en las otras tres bases de datos, bien de forma conjunta o individual. Viene a cumplir lo que en un principio hemos considerado como planteamiento simple de la estructura de la aplicación en la que todos los datos de la unidad de información *acta* formaban un solo documento. Sin embargo, al tener que conectar con las otras tres bases de datos para recuperar la información obtenida como resultado de la búsqueda, se mantiene la misma estructura en la presentación de la información limitándose de esta forma el posible «ruido» informativo.

El último elemento de la estructura lo forma el Thesaurus, construido a partir de los descriptores contenidos en la base de datos. Está compuesto por un conjunto de 1178 términos, de los cuales unos trescientos aproximadamente, están considerados como no-descriptores o términos equivalentes que reenvían a otro descriptor, habiéndose establecidos las relaciones jerárquicas y semánticas entre los términos. Alguno de los términos van acompañadas de una nota de alcance que define el uso que se le ha dado y que delimita su campo de aplicación.

LA EDICIÓN DE LAS ACTAS HISTÓRICAS DE LAS JUNTAS GENERALES DE BIZKAIA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Grupo de transcriptores de las Juntas Generales de Bizkaia *

En los últimos dos siglos, el acercamiento por parte de los profesionales de la Historia a las actas de dos de las instituciones más importantes de Bizkaia (Juntas Generales y Diputación Foral) ha sido en general pobre. Como es natural, tal desafección ha creado un importante vacío historiográfico que, además, resulta tanto más grave cuanto que son aquellos entes los que mejor representan el arquetipo de la idiosincrasia y personalidad del sentir vizcaíno.

Una de esas escasas aproximaciones, la primera en el tiempo, corrió a cargo de Fidel de Sagarmínaga, allá por 1892. Secretario de la Diputación, se propuso dar a conocer al público el contenido de los acuerdos mediante su edición en una obra de varios y gruesos volúmenes titulada *El Gobierno y Régimen Foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel II*. En líneas generales, su labor es un remedo que queda a medio camino entre la narración simple de los hechos (lo que ahora denominamos, no sin cierto desprecio, historiografía positivista), y un resumen más o menos amplio del contenido, a veces fiel, de los textos que le parecían más relevantes.

* Integrado por Javier Enríquez, José Ignacio García Arbaiza, Concepción Hidalgo de Cisneros, Joseba Andoni Iturbe, Araceli Lorente, José Esteban Royuela y Enriqueta Sesmero (coordinadora).

Independientemente de esto, Sagarmínaga cometió dos errores a nuestro modo de ver fundamentales. En principio, no cayó en la cuenta de que se enfrentaba a las actas de dos juntas diferentes, es decir, de villas y ciudad, de un lado, y de Tierra Llana, de otro. El resultado fue que bastantes historiadores, a quienes no ha quedado otro remedio que tomar su trabajo como punto de partida, sufren el mismo lapsus. Un segundo fallo, del que pensamos no fue responsable, fue el no apercibirse de que en el Archivo General del Señorío de Bizkaia en Gernika (en adelante A.G.S.B.) se guardaban unos pocos libros de actas, de los que no hace mención por desconocimiento. En puridad, la obra sigue siendo válida y muy utilizada; prueba de ello son las numerosas reediciones que ha tenido, incluso con ampliaciones, como la realizada en 1928 por Darío de Areitio, archivero de la Diputación, entidad por cuyo encargo fue ejecutada. Más aún, nada se puede reprochar a Sagarmínaga puesto que provenía del mundo del Derecho, en el que en aquellos años imperaba la historia factual y que se hallaba vivamente preocupado por la situación político-administrativa de Bizkaia tras la abolición foral de 1876, por lo que una crestomatía abreviada le resultaba suficiente.

Ha sido necesario que transcurriera prácticamente una centuria para que se produjese otra nueva inmersión en las actas históricas de Juntas y Diputación. Al final de la década de los ochenta un grupo de jóvenes historiadores, dirigido por los doctores María Ángeles Larrea y Rafael Mieza, se propuso catalogar e informatizar su contenido. La tarea, ingente de por sí, ha culminado con la edición, en 1992, de un libro que recoge los resultados de su labor: *Legislación Foral del Señorío de Vizcaya (1528-1877). Registro de los actos legislativos dispuestos por las Juntas del Señorío, sus Regimientos y Diputaciones Generales*. En él se ofrecen las fichas de cada uno de los acuerdos tomados por los órganos rectores del Señorío, así como un programa informático sencillo para facilitar la consulta. El objetivo final es evidente: liberar a los investigadores de la tediosa y larga tarea de consultar todos los volúmenes en busca de datos, y acercar éstos a quienes carecen de formación paleográfica.

No obstante, y sin entrar a valorar la precisión en la realización de las fichas catalográficas, el resultado último de tanto esfuerzo ha quedado parcialmente invalidado por un problema simple pero fundamental: en un alto porcentaje, las signaturas que ofrece el manual para una consulta directa del acta son erróneas. Una muestra: la referencia documental que se ofrece para el anuncio de la muerte de Felipe II, producida en 1598, es libro 7,

folio 379. La realidad es que, si bien el folio es correcto, tal notificación se contiene en el libro 5 bis.

Cierto es que el actual sistema de firmas de los libros de actas es complejo, si se quiere un tanto absurdo, y que el desfase puede ser subsanado mediante el cotejo de las datas; pero ello obliga a los usuarios a una labor de la que, en principio, se les suponía exentos. Empero, el trabajo goza de calidades destacables: permite una consulta rápida de los temas abordados por Juntas y Diputaciones, al tiempo que ofrece una visión de conjunto que clarifica tiempos y puntualiza contenidos. Una somera corrección, que no tiene por qué realizarse de forma necesaria en la edición sobre soporte papel, subsanaría el defecto.

Una última aproximación, casi coetánea a la anterior, ha sido –lo está siendo aún hoy– la transcripción pura y simple de las citadas actas. Presentar tal labor es el objeto último del presente artículo.

Actualmente, el fondo de los Libros de Acuerdos y Decretos de las Juntas Generales, Regimientos y Diputación se custodia en la Sección Administrativa del Archivo Foral de Bizkaia. Sin embargo, como ya se ha indicado, hasta hace bien poco esto no era así. Algunos –media docena–, por motivos que desconocemos, habían sido desgajados del conjunto y se guardaban en el A.G.S.B. Ello provocó que muchos investigadores desconocieran su existencia, dándolos por perdidos. Para mayor confusión, a esto se unió el hecho de que, al no haberse tenido en cuenta la existencia de la junta urbana, el catalogador se halló con libros sincrónicos que no supo cómo interpretar. La solución que dio al dilema fue confusa: dotar a los volúmenes contemporáneos con la misma signatura, pero añadiendo al correspondiente a las villas un bis. Nos encontramos por tanto con que el libro 1 es seguido por el 1 bis, y así correlativamente hasta el 5 bis. Cuando, con posterioridad, se tuvo noticia de las actas custodiadas en el archivo de Gernika y se pretendió dar uniformidad al conjunto, en vez de reenumerar todo se añadieron más «bises» y hasta un número 0, al ser uno de los allí conservados el más antiguo de todos los libros.

Archivísticamente, el fondo se halla dividido en dos subgrupos, atendiendo a su naturaleza física. El primero, denominado «manuscritos», engloba los libros de actas originales desde el segundo cuarto del siglo XVI hasta la desaparición de las Juntas Históricas. Se trata de unos volúmenes de gran tamaño, en el lenguaje de la época, de pliego entero (más o menos un formato A3 actual); con una encuadernación de calidad, datable en el siglo pasado (varios presentan aún los forros originales de pergamino); en buen es-

tado de conservación, pese a que algunos han perdido folios; y escritos con unas grafías, al menos para los siglos XVI-XVII, muy cursivas y poco cuidadas, lo que sorprende en unos documentos de tanta importancia jurídica.

Son de destacar tres pérdidas importantes. Dos de ellas son, o fueron, el primer libro de acuerdos de cada una de las dos asambleas. Su desaparición es antigua (consta que ya a mediados del siglo XVI se daban por extraviados) y constituye un hecho tanto más grave cuanto que su contenido abarcaba un período singularmente significativo para la aparición y desarrollo de ambas Juntas, amén de que el volumen de la Tierra Llana debió de contener el texto original del Fuero Nuevo. La tercera desaparición es bien conocida: se trata del libro de actas de 1718, quemado por los matxinos durante la revuelta de ese año.

El fondo de «impresos» es menos voluminoso y abarca, como su nombre indica, las actas de las Juntas que se divulgaron, es decir, desde principios del siglo XVIII. El conjunto, a pesar de su fácil manejo, resulta pobre, por ser una copia y por carecer de las actas de los acuerdos de la Diputación y Regimiento General. Por lo demás, al constituir una colección impresa la desaparición de un ejemplar no supone un daño irreparable: existe multitud de copias, tanto en instituciones (la propia Diputación, municipios, bibliotecas) como en manos de particulares, por lo que su accesibilidad y disponibilidad son mucho mayores que las de los manuscritos.

El mayor obstáculo que se ofrece al usuario a la hora de manejar los libros de Actas manuscritos, sobre todo los más antiguos, es el de las grafías. Como decíamos arriba, para los siglos XVI y XVII los libros están confeccionados con letras de la época: góticas cursivas (cortesana y procesales) y humanísticas, muy cursivizadas por influencia de la procesal. La consecuencia directa de esto, que se puede aplicar sin excepciones al resto de la documentación vizcaína de ambas centurias, es que los historiadores, por falta de formación, han abandonado su estudio en favor de períodos donde lo impreso prima sobre lo manual o, siquiera, se utiliza la humanística redondilla. Por ello, y por el deseo de las Juntas Generales de dar a conocer el texto de los decretos a otros lectores alejados del mundo de la historia (juristas, lingüistas, etc.) interesados en su contenido, esta institución decidió proceder a la transcripción de las mismas. Para ello se dotó de un cuerpo de expertos en el campo de la edición de textos y manuscritos antiguos.

El grupo, que ha trabajado siempre de forma coordinada, se planteó *ad initio* una metodología de trabajo para unificar criterios y tratar de sa-

tisfacer las posibles demandas de cada usuario. De cara a ello, se tomaron como base para la realización del trabajo las dos normativas vigentes: *Normas de transcripción y edición de textos y documentos* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1944) y *Folia Caesaraugustana* (Zaragoza: C.S.I.C., 1983). No siempre tales reglas, pensadas en general para textos altomedievales, se acoplan a los documentos y grafías de la Modernidad; aparte de que el resultado de una transcripción paleográfica difería de la finalidad última de la edición y de las necesidades del público al que ésta iba dirigida. Se optó por la introducción de algunas variantes, que pretenden agilizar la lectura y en ningún modo modificar o «interpretar» los textos; esto es, por una transcripción «histórica», frente a la «paleográfica», de igual fiabilidad y menos sencillo acceso a los interesados no especialistas.

Quizás la novedad más destacable para los lectores acostumbrados a usar ediciones de manuscritos transcritos sea la ausencia de las barras separadoras de líneas (que no, por supuesto, de folio). Se decidió esta solución al considerar que la finalidad de las mismas –acercar al aspecto del original– era aquí de escasa relevancia, ultra de que no se suelen realizar estudios codicológicos para documentos de esta naturaleza. Otras novedades son la dotación a las letras *b*, *v* y *u* de su valor fonético actual; obviar los descuidos de los escribanos en poner la tilde a la *ñ*; y no hacer constar las reiteraciones o borrones que no modifiquen el sentido del original. Tampoco figuran las muchas notas y llamadas de atención marginales. A ello nos han movido el que la mayoría son posteriores a los textos, por lo que su inclusión podría dar lugar a malinterpretaciones; carecen de un contexto identificador e incluso de sentido, y son anónimas, siendo prácticamente imposible averiguar sus causas.

Creemos que es una parte sustancial del trabajo proporcionar a los textos puntuación, siguiendo criterios actuales, pues originalmente carecen de ella. Somos plenamente conscientes de lo subjetivo de esta labor, que hemos tratado de subsanar dejando tal como aparecen –es decir, sin puntuar– los párrafos que puedan tener más de una interpretación. Se notará que a veces se han forzado puntos y aparte. Por motivos legales (impedir interpolaciones indeseadas) y convencionalismos tipológicos, el *horror vacui* de los escribientes de la Modernidad concebía la escritura sin interrupción de tipo alguno, lo que nos convierte la lectura en tarea penosa. Lo que en ningún caso se ha hecho ha sido acentuar, y en esto seguimos fielmente las reglas dadas por las Normas arriba mencionadas.

El resultado de cinco años de trabajo continuado ha sido la publicación de cinco volúmenes, dos con los acuerdos de la Junta de las Villas y Ciudad y tres con los de la Tierra Llana; se halla en preparación un número similar de tomos, con los que se cubrirá la Alta Edad Moderna hasta 1600 inclusive; y se cuenta con un acervo documental informatizado de suficiente cuantía y calidad como para plantearse el diseño de futuras actuaciones sobre soportes no librarios. Los usuarios se apercibirán enseguida de que gran parte de los acuerdos que aparecen en las actas de una de las Juntas se reproduce en las de la otra. Lejos de creer que se trata de una iteración inútil, vemos en ello ventajas, porque podemos reconstruir parte de lo perdido con el primer libro de la Tierra Llana, y porque cada escribiente ofrece su interpretación del mismo hecho, explicándolo más o de diferente forma o incidiendo en un punto de vista distinto, lo que nos permite calibrar las bases de partida y los intereses que movían a cada parte.

Para la publicación hemos buscado intencionadamente la simplicidad, virtud que evita errores y descarga al contenido de todo aquello que es poco práctico, engorroso o superfluo. Los textos aparecen tal y como vienen en el original, con el mínimo de anotaciones del transcriptor (siempre entre paréntesis y en *itálica*) y sin notas al pie o llamadas que, pensamos, carecen de sentido en una obra de estas características. Es la misma sencillez con la que se ha realizado el aparato descriptivo: los índices. Tal y como este tipo de obras requiere, existen tres. El general, situado al principio de cada volumen, tiene una triple finalidad: servir a la vez de guía de los Regimientos, Juntas y demás autos que realizan las diferentes instituciones, con el lugar y fecha donde tuvieron lugar; indicar de forma concisa pero somera los temas tratados en tales reuniones; y servir de guía temática, evitando la prolijidad de ciertos listados generales que incluyen palabras sin auténtico valor. Para facilitar la consulta, cada entrada se halla dotada de una doble numeración. La primera indica la tipología documental y las datas tónica y cronológica; la segunda, el tema abordado. Naturalmente, se da la referencia de la página exacta donde se ubica tal acuerdo, para una rápida localización en caso de consulta directa.

Los otros dos instrumentos descriptivos, cuyas concepción y realización no difieren de las seguidas en otras obras científicas, corresponden a las entradas onomásticas y toponímicas. Queremos llamar la atención sobre dos aspectos. El primero es referente a la denominación de las personas. Durante la Baja Edad Media y la Alta Modernidad (hasta el siglo

XVII) los apellidos no siguieron unas normas rígidas, formándose de la conjunción del patronímico del padre y/o del abuelo (Sánchez, Pérez...) y del gentilicio según el lugar donde se nacía, vivía o procedía (Ormaechea, Celaya, etc.). Hemos considerado a éstos últimos como los más indicados para ordenar los onomásticos. Las razones son de índole histórica, pues fueron los que terminaron fijándose en Bizkaia, frente a su pérdida en Castilla y su mantenimiento en Álava; pragmática, porque la consulta individualizadora de la lista de patronímicos sería complejísima; y aglutinadora, ya que la misma persona puede aparecer mencionada con su nombre completo y, de inmediato, sólo con parte de él (Pedro Sánchez de Bustinza = Pedro Sáez = Pedro de Bustinza).

El otro punto que queremos reseñar es que en estos dos índices los números que siguen a cada vocablo corresponden al acta donde se menciona, no a la página concreta donde se ubica. Se escogió esta opción para evitar referencias vacías, pues la mayor parte de las personas indexadas son oficiales del Señorío o procuradores de las villas y ciudad, enunciados al comienzo de cada reunión, lo que causaría redundancias si se detallara la totalidad de sus intervenciones. Recomendamos cotejar el escaso monto de personas que no entran dentro de esas categorías con el índice general, pues en él se contienen todos los personajes no pertenecientes a la oficialía de los Regimientos que, de una forma u otra, intervinieron en sus asuntos. Quienes requieran el cuadro bienal de diputados y regidores habrán de dirigirse a la obra de Darío de Areitio¹, que contiene la exhaustiva nómina de los componentes de las diferentes Diputaciones desde 1509 hasta la abolición del Régimen Foral en 1876, además de uno de los pocos estudios pormenorizados sobre la institución.

Para finalizar, nos place hacer nuestras las palabras del anterior Presidente de las Juntas Generales de Bizkaia, don Anton de Aurre, contenidas en la presentación del primero de los tomos ya editados: «Las Juntas Generales de Bizkaia esperan que el esfuerzo sea útil a juristas, curiosos, historiadores, discentes y docentes, trabajadores —que de trabajos se habla a menudo en las actas—. En suma, haber servido a quienquiera que se pregunte por los orígenes de nuestra identidad».

¹ *El Gobierno Universal del Señorío de Vizcaya. Cargos y personas que los desempeñaron. Juntas, Regimientos y Diputación*, Bilbao: Imprenta Provincial de Vizcaya, 1943.

TRANSCRIPCIÓN Y EDICIÓN DE LAS ACTAS DE LAS JUNTAS GENERALES Y PARTICULARES Y DIPUTACIONES DE GIPUZKOA (1550-1700)

M.^a Rosa Ayerbe Iribar
U.P.V.-E.H.U.

En 1986 planteamos el Profesor Luis Miguel DIEZ DE SALAZAR y yo misma a la *Diputación Foral de Gipuzkoa/Gipuzkoako Foru Aldundia* y a las *Juntas Generales de Gipuzkoa/Gipuzkoako Batzar Nagusia* nuestro proyecto profesional y académico más ambicioso: la transcripción y publicación de las *Actas de las Juntas Generales y Particulares y de las Diputaciones de Gipuzkoa* celebradas durante el s.XVI, partiendo para ello de 1550, año en que se constituyeron los Diputados permanentes, precedente inmediato de nuestra Diputación guipuzcoana.

La idea fue al punto acogida por ambas Instituciones, las cuales apoyaron y financiaron el citado Proyecto, iniciándose de inmediato las tareas de transcripción del material depositado en el Archivo General de Gipuzkoa (Tolosa) así como de otro material localizado en diversos archivos municipales que completasen las lagunas existentes en el propio Archivo Provincial.

Como consecuencia del importante material transcrito acumulado, en 1989 se suspendieron las tareas de transcripción y se procedió a preparar el citado material para su publicación, acompañando a cada volumen una amplia *Introducción* que resumía el devenir histórico del Territorio Histó-

rico de Gipuzkoa, su evolución política e institucional, sus particularidades normativas (Decretos u Ordenanzas) y su participación en la política general del Reino de Castilla, así como un completo y exhaustivo *Indice Onomástico y de Materias* de todos los términos, personas y conceptos recogidos en el material así publicado.

El resultado de dicha labor ha sido la publicación de 14 volúmenes que recogen toda la actividad de las Instituciones medulares del País (Juntas y Diputaciones) de 1550 a 1600, en más de 8.500 págs. impresas distribuidas de la siguiente manera:

| | | |
|-----------|------------------|-----------|
| Vol. I | 1550-1553 (1990) | 587 págs. |
| Vol. II | 1554-1557 (1991) | 557 págs. |
| Vol. III | 1558-1564 (1991) | 556 págs. |
| Vol. IV | 1565-1568 (1991) | 560 págs. |
| Vol. V | 1569-1572 (1991) | 582 págs. |
| Vol. VI | 1573-1577 (1992) | 598 págs. |
| Vol. VII | 1578-1580 (1992) | 552 págs. |
| Vol. VIII | 1581-1583 (1993) | 558 págs. |
| Vol. IX | 1584-1586 (1993) | 568 págs. |
| Vol. X | 1587-1589 (1994) | 571 págs. |
| Vol. XI | 1590-1592 (1995) | 747 págs. |
| Vol. XII | 1593-1595 (1996) | 818 págs. |
| Vol. XIII | 1596-1598 (1997) | 865 págs. |
| Vol. XIV | 1599-1600 (1997) | 543 págs. |

La inesperada enfermedad y prematura muerte del Prof. Díez de Salazar en Julio de 1990 le impidió ver, sin embargo, la materialización de nuestro esfuerzo conjunto (que llegaba ya hasta 1589), pues los volúmenes fueron saliendo de la imprenta bajo mi exclusiva supervisión a partir de Octubre de 1990.

No obstante, animada por la importancia del Proyecto para el fiel conocimiento de nuestro pasado histórico y por el importante logro ya obtenido, a partir de 1994, una vez publicado el Vol. X con el último material transcrito de forma conjunta, continué ya en solitario la transcripción de las Actas del último decenio, cuyo resultado ha sido la publicación de los Vols. XI a XIV, es decir, de los 4 vols. últimos (que debían haber sido 5 si observamos que están compuestos por un mayor número de págs. que los vo-

lúmenes anteriores, primando en ellos el deseo de mantener 3 años continuos de documentación por volumen antes que mantener unos volúmenes iguales en paginación pero con la documentación de un año repartido en dos libros).

Habiendo así cumplido el compromiso acordado con las dos Instituciones provinciales que asumieron el Proyecto dentro del presente año, y consciente de la importancia del mismo, consciente asimismo de la envergadura del trabajo que aún queda por hacer y deseando continuar el mismo y ampliar la transcripción y edición de tan fundamentales fuentes de nuestro pasado histórico a todo el s. XVII (1601-1700), época histórica inmediatamente anterior a la instauración de la dinastía de los Borbones en España, con los problemas y cambios que ello va a traer al País, el 24 de Septiembre de 1997 propuse en forma a las *Juntas Generales de Gipuzkoa/Gipuzkoako Batzar Nagusia* y a la *Diputación Foral de Gipuzkoa/Gipuzkoako Foru Aldundia* la continuación y ampliación del citado Proyecto.

Habiendo sido estudiado dicho Proyecto por la Mesa de las *Juntas Generales de Gipuzkoa/Gipuzkoako Batzar Nagusia* el pasado 24 de Octubre de 1997, ésta adoptó el acuerdo de mantener el proyecto de transcripción, dando así continuidad al mismo, e invitar a la *Diputación Foral de Gipuzkoa/Gopuzkoako Foru Aldundia* para particitar en él.

Ésta, movida en parte por las muchas personalidades ligadas al mundo universitario y asociaciones culturales que habían ido remitiendo escritos de felicitación por la tarea emprendida animándola a proseguir la tarea y no dejarla limitada al s.XVI, y consciente de que la misma «servirá para mejorar el conocimiento de estas Instituciones guipuzcoanas y del ejercicio que de sus competencias hicieron en la tarea de vertebrar este Territorio», por Orden Foral 525/1997 de 30 de Octubre acordó aceptar la invitación y ampliar el proyecto de transcripción y edición de sus Actas a todo el s.XVII.

OBJETIVO

Transcribir y publicar las Actas de las Juntas Generales y Particulares y las de las Diputaciones de Gipuzkoa de 1601 a 1700, cuyo volumen de trabajo se estima en unos 15.000 fols. (30.000 fotocopias) y daría lugar a la publicación de unos 34 nuevos volúmenes.

La preparación del nuevo material se hará siempre sobre la documentación original, cotejando el mismo (cuando se diera el caso) con las Actas de las Juntas Generales ya publicadas por la Excma. Diputación de Guipúzcoa hacia 1930. Pero es de advertir que solamente se publicaron 9 de las 200 Juntas Generales que se celebraron en todo el s.XVII.

La edición del material así transcrito irá acompañado por:

1º. Una *Introducción* por cada volumen en la que se recogerían los acontecimientos históricos e institucionales más importantes reflejados en las Actas: la implicación de la Provincia en la Historia internacional y en la de la propia Corona de Castilla, los cambios institucionales que internamente se producen en ella, el proceso de creación y consolidación de su normativa foral..., la Historia, en suma, del esfuerzo que cada tres años fue desarrollando Gipuzkoa en la constitución de su «hecho diferencial» en el conjunto de los territorios históricos que conformaban la Corona de Castilla.

2º. Un *Índice Onomástico y de Materias* fundamental para la consulta posterior del investigador. Un *Índice* donde se recogen exhaustivamente los nombres de los agentes más importantes de la historia guipuzcoana, los topónimos citados en la documentación y las palabras clave de la temática tratada en las Juntas y Diputaciones de la Provincia. Un *Índice* donde las relaciones entre palabras son constantes y las voces están llenas de contenido... Un *Índice*, en suma, que hoy por hoy no se puede hacer con los programas informáticos al uso sino de forma artesanal y paciente.

RAZONES JUSTIFICATIVAS DEL PROYECTO

Como ya señalamos en su día al proponer nuestro Proyecto en 1986 el conocimiento del pasado histórico es fundamental para entender no sólo el propio pasado sino, además, es fundamental también para entender nuestro presente e intuir nuestro futuro¹.

«El hombre tiene un pasado histórico, pero ese pasado no se agota en

¹ Como ya dijo Cervantes: «... es la Historia madre de la verdad, émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente, advertencia de lo por venir...».

una experiencia personal. El hombre arrastra sobre sus espaldas la experiencia de la sociedad en que habita»². Pero al conocimiento de esa «experiencia» de nuestros pasados sólo se puede llegar a través de la lectura directa de las fuentes que la recogieron.

Dichas fuentes son, por lo general, materiales únicos, la mayoría de los cuales han logrado sobrevivir al paso de los siglos y a los acontecimientos bélicos y de otro tipo (deterioro causado por el exceso de hierro en la tinta o por la humedad, incendios, hurtos, etc.), aunque no todos corrieron la misma suerte pues desaparecieron algunos (los menos) al cabo de los años. Es cierto que algunas de las Actas de las Juntas Generales y de algunas Particulares pueden hallarse en archivos municipales de las villas, alcaldías y valles junteros, pero no ocurre lo mismo con las Actas de las Diputaciones, materiales siempre únicos y que responden casi día a día a los acontecimientos y asuntos vividos en la Provincia.

Su lectura no resulta siempre fácil. Por una parte, el deseo de salvar un material fundamental y único ha hecho que su consulta se tenga que hacer sobre documentación microfilmada, lo que ralentiza y dificulta enormemente la misma, además de no resolver el problema de una consulta múltiple de un mismo material en un momento determinado.

Por otra, la escritura empleada en los documentos del s.XVII se complica y dificulta enormemente su lectura, lo que ha hecho que no siempre se hayan interpretado bien sus abreviaturas y nombres y no se haya aprovechado al completo su información.

Sólo con una transcripción fielmente realizada y cuidadosamente publicada se garantizará la conservación y difusión del material y la consulta ágil y rápida de su rica información.

² Son palabras del Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Barcelona, Dr. Aquilino IGLESIA FERREIROS, en *La creación del Derecho. Una historia del Derecho español*, I. Editorial Gráficas Signo (Barcelona, 1989).

PARLEMENTARISME ET ANTIPARLEMENTARISME ITALIEN DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN (FIN XIX^e – DEBUT XX^e)

María Sofia Corciulo
Università La Sapienza di Roma

Entre les dernières décennies du XIX^e siècle et les premières du XX^e, un nombre considérable d'études, marquées par une attitude critique, a été consacré en Italie à l'analyse du régime parlementaire examiné tant sous l'angle de sa structure que de son fonctionnement. Tout particulièrement, cette véritable polémique, qui allait accompagner de façon quasi ininterrompue l'expérience constitutionnelle italienne, fondée sur le Statut de Charles Albert, portait sur la critique de la «fonctionnalité» parlementaire, avec des motivations et des finalités différentes qui souvent correspondaient à des visées politiques bien précises.

Au cours de cette période, en Italie, à côté d'une abondante littérature qui traite du régime constitutionnel représentatif et de l'inévitabilité de son évolution juridico-politique vers le régime parlementaire, on en voit fleurir une autre de tendance opposée, définie «antiparlementariste», qui axe sa critique non seulement sur l'institution parlementaire elle-même mais aussi sur son fonctionnement considéré comme dévié, détourné.

Toutefois, la critique exercée à l'encontre de l'institution la plus significative de la démocratie, était également présente dans d'autres

pays européens. Elle se basait surtout sur la méfiance à l'égard du principe électif et de la volonté majoritaire, ainsi que sur les illusions suscitées par la souveraineté populaire, et donc par la représentation politique (c'est en songeant explicitement à cette dimension européenne que Benedetto Croce, bien informé à cet égard, avait invité les critiques italiens du régime parlementaire à se documenter sur ce que l'on publiait à ce sujet à l'étranger).

C'est en effet, en se plaçant dans une perspective politique plus étendue, que l'on pouvait comprendre pourquoi les questions parlementaires faisant l'objet de la critique, n'étaient pas spécifiquement italiennes mais communes à toutes les nations européennes concernées par le suffrage universel. Car il s'agissait, ni plus ni moins, que – «de l'irruption sur la scène politique de ces masses qui menaçaient de renverser le vieil équilibre social et politique, de mettre en doute l'hégémonie des classes dirigeants, de troubler des procédés de sélection du personnel politique consolidés depuis longtemps, de mettre en crise l'Etat et son autorité. La question de la démocratie se déroule en réalité comme un fil interrompue – malgré la diversité de ses articulations – allant de 1870 jusqu'à la crise des régimes libéraux et parlementaires européens des années 1920 – 1930»¹.

En Europe, en effet, pendant une grande partie du XIXe siècle, le système parlementaire avait été caractérisé par un électorat extrêmement réduit: en France, jusqu' en 1846, le pays légal était constitué d'environ 241.000 électeurs; en Angleterre, même après la seconde réforme électorale, les électeurs représentaient seulement le 3 pour cent de la population; tandis que en Italie, avant la réforme de 1882, ils dépassaient à peine 2 pour cent.

Ainsi, la possibilité d'être élue était réservée exclusivement aux élites oligarchiques, composées pour la plupart de propriétaires terriens, de nobles ou de riches bourgeois: «l'équation entre terre et pouvoir demeura, pendant longtemps, un trait caractéristique des institutions parlementaires»².

¹ E. Cuomo, *Profilo del liberalismo europeo*, E.S.I., Napoli, 1981, pp. VI – VII.

² *Ibidem*, pag. II.

Le signe le plus visible de la progression démocratique allait être donné par le processus d'élargissement du suffrage qui – devenue universel pour les électeurs mâles – s'étendit autour des années 1870–1890 à la plupart des pays européens.

La poussée des nouveaux électors modifia le cadre de la vie socio – politique en Europe, entraînant une transformation substantielle du système parlementaire, dans les équilibres, dans les habitudes, et dans les pratiques qui avaient façonné sa physionomie pour une bonne partie du XIX siècle. Presque partout en Europe –exception faite pour l'Allemagne– l'élargissement de la base de la démocratie politique comporta un affaiblissement des prérogative de la monarchie et un renforcement des gouvernement soutenues par des majorités parlementaires, tandis qu'une classe de notables, issus de la moyenne et petite bourgeoisie, remplaçait peu à peu les vieilles aristocraties des décennies précédentes et allait constituer la colonne vertébrale de la démocratie parlementaire.

Contre ces changements en profondeur des équilibres établis, avaient déjà pris position, en France, Taine et Renan qui, exaltant la force et la discipline, s'étaient fait les champions d'une critique très sévère qui s'en prenait aux principes mêmes de 1789, d'où étaient issues la démocratie, le suffrage universel et le régime parlementaire avec son impropre système de sélection des classes dirigeants.

Les expériences théoriques des doctrinaires français de la Restauration, et celles concrètes du libéralisme anglo – saxon, la culture et la philosophie, spécialement celles de l'époque romantique allemande, ainsi que les nombreuses suggestions encore présentes de la pensée illuministes et des mythes de la grande révolution, avaient cédé le pas à la philosophie positiviste.

On assistait là à une crise de la pensée libérale européenne, due à l'issue de la guerre franco – prussienne qui avait suscité une profonde méfiance à l'encontre de tout ce qui était considéré comme la cause fondamentale de la défaite de Sedan, c'est à dire de le refus de la lutte parlementaire, qui entraînant l'instabilité gouvernementale, avait provoqué la conduite maladroite de la politique étrangère française. D'où l'admiration que certains conservateurs français –et également européens– vouaient à la Prusse, parce que cet Etat, fort de ses traditions militaires et monarchiques et avec une faible composante parlementaire,

avait réussi à infliger à la France une grave défaite. L'éclipse des idéaux qui avaient contribué à la naissance des nations européennes, est lucidement analysée par le grand historien Federico Chabod dans son importante oeuvre dédiée à la politique étrangère italienne: «L'enthousiasme de la libération, cette forte passion morale qui avait imprégné toute la vie des hommes pendant près de soixante ans depuis le début du siècle (...) semble avoir donné lieu à un état d'esprit profondément différent qui se tient à l'égard de l'idéologie de la révolution nationale, se refuse de céder à l'émotion à l'égard des hauts faits que la plupart des populations voyaient encore comme une saga héroïque, et assume une attitude froide, détachée, positive»³.

En outre la politisation des masses – initiée à la fin du XIXe siècle – que la civilisation voyait comme une menace, devint un processus irrésistible concernant des couches de plus en plus vastes de la population: «la politique de masse modifia la nature de la politique elle-même, pénétra dans des aspects de l'existence qui avaient été jusque – là réservés à la vie privée, brisa les liens traditionnels entre gouvernants et gouvernés, créa de nouvelles méthodes de lutte et d'organisation»⁴.

Le concept de base, l'essence même du parlementarisme, c'est à dire la représentation politique, fut soumise à des critiques dans presque tout les pays européens. En Allemagne surtout, où la démocratie de représentation était accusée, en premier lieu par Schmitt, d'engendrer un Etat des partis, et non pas du peuple, dans lequel confluaient des égoïsmes particuliers d'individus et de groupes qui, par le biais de la représentation parlementaire et l'instrument de la loi, se transformaient en volonté de l'Etat tout entier.⁵

En Espagne, les nostalgiques de l'ancien régime, s'étaient opposés, dès la Constitution de 1876, à l'élargissement de la représentation politique, et se servant des conservateurs de Canovas del Castillo et des libéraux de Sagosta, restaient fermés aux exigences des temps nouveaux (qui, dans ce pays, avaient un caractère essentiellement autonomiste et

³ F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896, I° Le premesse*, Laterza, Bari, 1951, pp. 458-59.

⁴ E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo*, Laterza, Roma-Bari, 1982, pag.10).

⁵ Cfr. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, (a cura di A. Caracciolo), Giuffrè, Milano, 1984.

ouvriériste). Le même phénomène encore plus accentué, devait se reproduire en ce pays en 1923, lorsque le coup d'état de Primo de Rivera entraîna la dissolution du Parlement et, dix plus tard, durant la période du gouvernement de centre – droite de Gil Robles: «En efecto, esta ese momento el sistema político occidental es primordialmente el conocido como liberal – burgués, y solo supuestamente democrático. La extensión del sufragio y la irrupción en la escena política del demos se verifica por los años inmediatos a la Primera Guerra Mundial; con las consecuencias que después veremos, pero que queden ser resumidas en el resultado de una crisis profunda del constitucionalismo, al menos del constitucionalismo tal y como hasta entonces se había vivido»⁶.

Mais abordons maintenant, de manière synthétique, les particularités juridico – politiques de la culture «antiparlementaire» et «antiparlementariste» (je reviendrai sur ce dernier terme) en Italie.⁷

La critique de l'institution parlementaire accompagne de manière presque interrompue l'expérience constitutionnelle italienne, issue du Statut de Charles – Albert, avec des motivations et des finalités différentes, selon les attentes politiques qui devaient tour à tour être satisfaites. Les raisons de cette critique sont, d'une part, les mêmes qui avaient alimenté la polémique de sociologues et de philosophes sur le système représentatif, sur les illusions engendrées par la formule de la souveraineté populaire, du principe électoral et de la volonté majoritaire. Il s'agissait souvent de critiques intransigeantes du système parlementaire tout court motivées essentiellement par la réaction et les protestations des groupes conservateurs, écartés du pouvoir par un vote du Parlement; ces critiques repartaient de plus belle dans les périodes où les tendances conservatrices semblaient sur le point de l'emporter ou l'emportaient effectivement, comme ce sera le cas à la fin du siècle ou dans le premier après – guerre. Bien entendue, la polémique visait avant tout la Chambre électorale dont on voulait limiter les fonctions, les compétences et les pouvoirs: en s'en prenait, en somme, à la représentation politiques dans toutes ses formes.

⁶ M. Garcia Canales, *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Murcia, 1977, pp. 21 – 22.

⁷ Cfr. pour un coup d'oeil général, D. Settembrini, *Storia dell'idea antiborghese in Italia, 1860-1889*, Laterza, Roma-Bari, 1991.

On peut observer, toutefois, parallèlement à cette attitude, une sorte de défense de l'institution parlementaire qui visait à la sauvegarder de ces aberrations et de ces dégénérescences que l'on appelait «parlementaristes». Les réserves et les critiques prenaient, dans ce cas, l'allure d'une tutelle, d'une défense du régime et de la Charte sur lequel il se basait.

L'historiographie n'a pas manqué d'analyser les diverses attitudes à l'égard du régime politique en traitant des écrits qui présentent un intérêt considérable et desquels ressortent des conséquences politiques importantes. Dans ce contexte il n'est pas vain de parcourir certains traits de l'expérience constitutionnelle italienne, à partir de ses origines, c'est à dire le Statut octroyé par Charles-Albert en 1848.

Comme l'on sait, bien que les Constituants piémontais aient eu l'intention d'élaborer une Charte propre à un régime constitutionnel pur, pour en faire la «Loi fondamentale perpétuelle et irrévocable de l'Etat», le Statut de Charles – Albert naquit en réalité en reconnaissant concrètement les exigences d'un régime parlementaire qui, de ce fait, n'était pas attribuable à un tournant ou à un point avancé de l'histoire constitutionnelle du paysmais s'affirmait grâce à la valeur incontestée de la tradition parlementaire qui allait en dériver.

L'adoption du système parlementaire, indépendamment de la lettre du Statut, trouvait son explication dans l'influence décisive des modèles anglais et français et, si l'on veut, dans le discrédit que les événements de 1848 – 49 avaient jeté sur la dynastie de Savoie, l'obligeant à renoncer, en principe, à se servir du Statut comme d'une Charte régissant un régime constitutionnel pur. On sait, par ailleurs, que Cavour s'opposait aux tendances «absolutistes» du souverain. Ainsi, cette approche parlementaire marquée n'est pas un événement casuel ou arbitraire.

Il faut, en outre, tenir compte de considérations d'ordre général. Là où la monarchie est soutenue par une classe politique forte – une classe qui ne reçoit pas son prestige et son mandat seulement du Parlement mais d'elle – même, c'est à dire du pouvoir économique qu'elle exerce et du respect social dont elle jouit – le régime se maintient sur la ligne constitutionnel pure. Dans le Piémont et en Italie, il n'existait pas après 1848 une aristocratie forte ni une bu-

reaucratie courageuse, dont les forces conjointes pouvaient constituer une base suffisamment solide pour instaurer un tel régime. Les hommes politiques du gouvernement ou de l'administration étaient pour la plupart issus de la désignation électorale et, surtout, ils devaient à leurs élections et à leur activité de parlementaires le prestige nécessaire à l'exercice de leurs fonctions publiques. Sans doute l'aristocratie et la bureaucratie du Piémont pouvaient faire état de quelques mérites vis-à-vis de la couronne et du pays, mais il n'était pas moins évident que ces classes, en tant que telles, ne pouvaient pas fournir la totalité des cadres de la nouvelle classe dirigeante, si l'on faisait exception de la classe politique représentée au Parlement, surtout à la Chambre. C'est pourquoi, la collaboration de ces groupes exigeait la reconnaissance de l'assise parlementaire du nouveau régime.

Ainsi, bien qu'il ne réponde que de très loin aux intentions des Constituants piémontais, le système s'impose au moment de sa mise en œuvre en raison des conditions historiques du royaume et, par la suite, grâce au poids de la tradition parlementaire qui, de Victor – Emmanuel II, à Humbert I^{er} et à Victor Emmanuel III, a toujours limité les privilèges de la Couronne.

On peut dire que, parallèlement à la formation de l'Etat nationale, on assiste à la naissance et au développement d'une abondante production d'essais sur le thème du régime parlementaire, de son évolution politico – juridique, et de ses éventuelles dénégations. En raison de l'attention accordée à ces divers aspects, on peut distinguer les essais politiques des essais juridiques, alors qu'il s'agissait de toute évidence d'une recherche n'opérant pas une distinction très nette entre ces deux aspects, en vertu de la conviction que le dispositif technique élaboré par les délégués de Charles – Albert ne devait pas être considéré de manière indépendante et séparée par rapport à son fonctionnement effectif dans la société. En effet, du point de vue juridique, les auteurs se demandent si la nouvelle structure du régime et son fonctionnement pratique répondent à la lettre de la Charte constitutionnelle; du point de vue politique, si les normes peuvent convenir au but pour lequel on les a établies.

Le premier qui attire l'attention sur le problème du régime et de l'expérience constitutionnel de l'Etat qui vient à peine de forger sa

propre unité, c'est Petruccelli della Gattina ⁸ avec un livre bien connu, *I moribondi di Palazzo Carignano*, qui en quelque sorte ouvre la voie à l'école de pensée que l'on peut qualifier de «antiparlementariste». Mais les critiques et les caricatures de Petruccelli ne s'en prennent pas aux institutions: s'il dénonce les défauts c'est pour qu'on y porte remède, pour que le système continue à vivre. En revanche, Ruggero Bonghi ⁹, est l'un des juges les plus sévères du système parlementaire, dont il dit sans ambages «c'est un homme qui mourra» et il dénie au régime parlementaire tout droit à s'estimer authentiquement représentatif. Dans son écrit *I partiti politici nel Parlamento italiano*, Bonghi reproche à la droite et à la gauche de ne pas avoir disparu après l'Unité et d'avoir introduit dans la vie parlementaire une confusion politique pratiquement sans issue. L'auteur estimait aussi que l'on devait imputer aux élections, voulues par la droite, le fait d'avoir donné vie au germe qui allait dégrader de plus en plus la classe politique du pays. Selon lui, la centralisation était l'une des causes principales de la mauvaise administration et de ce qu'il appelle le «parlementarisme», à cause de l'influence politique que les députés exerçaient dans toute affaire publique.

Il en est de même de Stefano Iacini qui est très critique à l'égard du système représentatif et attribue également à la centralisation administrative l'origine et la cause du «parlementarisme», voyant dans ce système la source même du clientélisme et de la corruption. C'est d'ailleurs aussi le cas de Sidney Sonnino ¹⁰ toujours attentif au jeu classique de l'alternance entre conservateurs et libéraux, et dénonçant les combinaisons et les ruptures soudaines d'éléments de la majorité gouvernementale, poussés par des intérêts locaux, opposés à ceux de la nation. Ce sera encore Sonnino, vers la fin des années '80, qui lancera avec force la formule «Revenons au Statut!», c'est à dire à un régime constitutionnel pur, représentant une ligne manifestement autoritaire; mais cette incitation, loin d'être suivie, sera fermement repoussée par le Parlement et par le pays dans les dernières années du siècle. A ce su-

⁸ Cfr. F. Petruccelli della Gattina, *I moribondi di palazzo Carignano*, Perelli, Milano, 1862.

⁹ Cfr. R. Bonghi, *I partiti politici nel Parlamento italiano*, in *Antologia degli scritti politici dei liberali italiani*, Il Mulino, Bologna, 1962.

¹⁰ Cfr. S. Sonnino, *Del governo rappresentativo in Italia*, Bottà, Firenze, 1872.

jet, il faudrait au moins citer en passant, toujours dans les années '80, les écrits de Silvio Spaventa, Marco Minghetti ¹¹ et de Giorgio Arcoleo.

Les essayistes modérés nous offrent donc un échantillonnage assez vaste des défaillances du système représentatif sous le gouvernement de la droite, mais les critiques deviennent plus vives avec l'avènement de la gauche, lorsque les défauts et les lacunes du régime atteignent de proportions inquiétantes. On sait déjà que l'expérience constitutionnelle de ces années – là est caractérisée par l'éclectisme et le conformisme et que les crises et les solutions extra-parlementaires et antiparlementaires amenèrent les institutions de la représentation populaire à leur niveau le plus bas. Le mouvement des idées, les discussions et les doctrines nées autour de ces thèmes s'avèrent très intéressants. Il en résulta, comme nous l'avons déjà dit, une réflexion juridique et politique, alors que jusqu'aux années '80 et au-delà, les historiens et les juristes avaient été concordes dans l'examen unitaire de l'expérience constitutionnelle et parlementaire issue du Statut sans établir aucune séparation entre l'ensemble des normes – considérées comme un système clos – et les comportements politiques issus de ces normes et dont la mise en oeuvre avait amené la solution des problèmes concrets.

Cette notion, qui avait été considérée comme un point ferme par Zanichelli, par Palma ¹², et par Arcoleo, fut adapté également par les historiens, de Bonghi à De Ruggero. La majorité des auteurs traitant de ces questions, tout en restant critique et pleine de réserves à l'égard du régime représentatif, n'en déniaient pas pour autant la valeur et la fonction institutionnelle, se limitant plutôt à demander le renouvellement de la classe politique. Vers le début du nouveau siècle, avec le triomphe des nouvelles techniques dans le droit public, s'affirme l'exigence de considérer séparément le système de règles abstraites, du cadre de la réalité sociale où celles-ci se situaient agissaient. Ainsi les thèmes juridiques et politiques, auparavant unifiés, vont se séparer et l'on va faire

¹¹ Cfr. M. Minghetti, *Del governo parlamentare come governo di partito: dei pregi e dei difetti che gli sono inerenti*, in *Antologia degli scritti politici dei liberali italiani*, Il Mulino, Bologna, 1962; M. Minghetti, *I partiti politici e la pubblica amministrazione*, a cura di B. Widmar, Cappelli, Bologna, 1969.

¹² L. Palma, *Questioni costituzionali*, Pellas, 1885.

la distinction entre l'Etat en tant que formule et l'Etat en tant qu'expérience.

L'établissement des normes juridiques voit en première ligne Orlando¹³, suivi de nombreux juristes parmi lesquels il faut citer Maiorana, Brunialti et Perassi qui à l'égard des institutions représentatives posent les problèmes et formulent des réserves de plus en plus graves. Dans le versant opposé on peut situer la position, plutôt isolée, de Gaetano Mosca¹⁴, qui avait été influencé beaucoup par Taine et Renan et traité de manière péjorative de «sociologue», en raison de sa tentative de fournir, par son ouvrage sur le gouvernement parlementaire, un essai dans lequel en partant de l'examen des événements et des données historiques on pouvait arriver à une définition plus accomplie des principes et des lois.

En définitive, Mosca soutiens la nécessité d'évaluer le système politique dans le cadre de la réalité sociale, en l'envisageant non seulement tel qu'il se présente originalement dans l'esprit et dans la lettre, mais tel qu'il résulte de l'expérience de la vie publique. (De toute manière, je ne m'attarderai pas sur ces écrits, bien connus même à l'étranger).

Aux alentours des années '80, d'autres penseurs (notamment De Ruggiero, Volpe¹⁵, Saffi, Bertani, Ferrari et Imbriani) critiquent les formes «dégénérées» du régime parlementaire, dont ils ne souhaitent pas la fin, mais seulement le renouvellement, c'est à dire l'avènement d'une politique libérée de ses défauts et de ses erreurs.

Il était inévitable que dans les décennies successives la critique parlementaire apporte des raisons et des justifications à un changement de régime. En effet, le processus de l'irruption des masses sur la scène politique, commencé à la fin du XIX^e siècle, bien qu'il n'ait pas entraîné immédiatement des effets évidents et généralisés, a bouleversé le cadre de la société bourgeoise traditionnelle. Il s'agit d'une tendance

¹³ Cfr. V.E.Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889.

¹⁴ Cfr. G. Mosca, *Il governo parlamentare* in: *Antologia degli scritti politici dei liberali italiani*, Il Mulino, Bologna, 1962; G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968.

¹⁵ Cfr. G. Volpe, *Momenti di storia italiana, nuova ed accresciuta*, Vallecchi, Firenze, 1952.

générale que la première guerre mondiale va accélérer et diffuser. La politisation des masses, que la société libérale considérait comme une menace, devint alors un processus irréversible, mettant en branle des couches toujours plus larges de la population.

Ce fut alors que la culture découvrit la «foule» en tant que nouveau protagoniste de la société contemporaine. Ainsi que l'écrivait Scipio Sighele en 1903: «C'est la voix collective et grandiose de la foule qui mène le monde»¹⁶. Ensuite commenceront à paraître les essais sur le nationalisme de Papini¹⁷, de Prezzolini, de Marinetti¹⁸ et d'Alfredo Rocco¹⁹, pour ne citer que les écrivains nationalistes les plus connus du début du siècle. Il était plutôt facile pour ces écrivains de se relier aux thèses des écrivains du siècle précédent et de soutenir que depuis l'unification de l'Italie on n'avait fait que renier les principes de la démocratie, que ce soit dans l'une ou l'autre de ses réalisations historiques ou dans tout l'ensemble. Ainsi, en reniant la démocratie libérale, on ne pouvait qu'ouvrir la voie à un Mussolini, porteur d'un nouveau type de démocratie «centralisée».

Pendant le régime fasciste, les critiques du système parlementaire ont été considérés presque des prophètes, ayant eu à l'avance une perception très claire des maux du système. En réalité, on voulait démontrer par là la continuité spirituelle entre le passé post-unitaire et les nouvelles exigences politiques, dirigées de plus en plus ouvertement contre la démocratie parlementaire.

C'est ainsi, observe avec raison De Mattei, que des hommes «qui soutiennent avec conviction la décentralisation, des idéologues de la force, des théoriciens de l'Etat de droit (...) des hommes liés aux valeurs et aux traditions libérales du Risorgimento et qui méprisent les masses, en somme Jacini et Turiello²⁰, Spaventa et Mosca, De Sanctis et Sighele²¹, sont tous appelés, sans distinction, à jouer le rôle de précurseurs de

¹⁶ E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo*, cit., p. 10.

¹⁷ Cfr. G. Papini – G. Prezzolini, *Vecchio e nuovo nazionalismo*, G. Volpe, Roma, 1967.

¹⁸ F.T. Marinetti, *Fondazione e manifesto del Futurismo*, Firenze, 1914.

¹⁹ V.A. Rocco, *Scritti e discorsi politici*, Giuffrè, Varese, 1938.

²⁰ Cfr. P. Turiello, *Governo e governati in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1889-1890.

²¹ Cfr. S. Sighele, *Il nazionalismo e i partiti politici*, Treves, Milano, 1911.

ces vaillantes générations qui en 1915 et en 1922 ont pris en main les destinées de la patrie et l'ont enfin libérée des chaînes du parlementarisme»²².

Après la deuxième guerre mondiale, en revanche, dans le tentative de couper tout lien entre fascisme et pré-fascisme, de nier toute paternité intellectuelle au régime dictatorial, on s'est efforcé de limiter le plus possible l'apport et la fonction des penseurs antiparlementaires dans la vie politique italienne, en les présentant comme un phénomène fortuit, occasionnel, comme une réaction isolée à des événements politiques particuliers de la vie parlementaire italienne, faisant d'eux en définitive presque des victimes d'un psychologisme qui ramenait la vaste et multiforme critique au régime parlementaire à un ensemble de déceptions et d'espairs frustrés, attribuant d'ailleurs ces sentiments à un nombre restreint de penseurs idéalistes et, peut-être, politiquement naïfs.²³

Tant dans la première que dans la deuxième interprétation, le contexte européen a été pratiquement ignoré afin de réduire à la seule réalité politique italienne la critique du régime parlementaire et justifier ainsi les deux raisons opposées qui ont été données pour bonnes.

J'estime, au contraire, que pour bien comprendre, dans toutes ses variations, cet intéressant filon politico-juridique à la charnière du XIXe et du XXe siècle, où l'on décèle la présence presque ininterrompue du fil rouge antiparlementaire et aussi «antiparlementariste» il est indispensable de l'encadrer et de le relier au contexte européen, bien plus vaste et varié.

²² R.De Mattei, *Il problema della democrazia dopo l'Unità*, 1934, Roma, cité par V.E. Cuomo, in *Profilo del liberalismo europeo*, cit. pag. IV.

²³ Cfr., per esempio, M.Delle Piane, «*La teorica dei governi*», di G.Mosca e *La polemica antiparlamentare*, Circ. Giur. dell'Università, Siena 1947.

A L' ORIGINE DU DÉBAT SUR LE PARLEMENTARISME: LE PROJET GIRONDIN POUR UN GOUVERNEMENT "REPRÉSENTATIF"

Fernanda Mazzanti Pepe
Università di Genova

L'objet de ma communication est l'analyse d'un projet politique et constitutionnel, peu connu, élaboré en alternative aux choix institutionnels faits par la Révolution dès ses débuts et jusqu'en 1793: bien avant, donc, la formation même d'un régime parlementaire.

Je crois cependant que ce projet, à certains égards, et même dans ses contradictions irresolues, peut être situé non seulement à l'origine des réflexions plus mûres sur les rapports entre gouvernement et parlement qui se développèrent au cours du siècle suivant face au fonctionnement effectif des institutions parlementaires mises en place par l'Etat libéral, mais aussi –et peut-être encore plus– à l'origine du débat contemporain sur les règles du jeu qui doivent être adoptées pour consentir un exercice équitable de la démocratie représentative .

Il s'agit d'un projet qui, en partant d'une analyse critique des concepts de fond qui animèrent le débat révolutionnaire, tels que la souveraineté nationale, la volonté générale, la représentation, est très attentif à la dynamique institutionnelle, y compris le thème du gouvernement et de ses rapports avec le parlement et avec la société, sur lequel se portera en particulier mon attention.

Avant d'aborder ce thème spécifique, il est nécessaire d'expliciter les caractères généraux de ce que j'ai appelé, dans un livre récemment publié, l'"alternative girondine"¹, formulée en premier lieu par le leader reconnu du groupe composite des Girondins, Jacques Pierre Brissot de Warville, et exposée d'une façon systématique dans le projet constitutionnel de février 1793, attribué uniquement, mais à tort, à Condorcet.

Ce qui résulte de mon étude est que le constitutionnalisme girondin, loin d'être un produit des circonstances, plonge ses racines dans une recherche, commencée avant même la Révolution, des "institutions de la liberté", ou, autrement dit, d'une forme de gouvernement démocratique, pour se préciser et s'articuler ensuite pendant la Révolution et ses différentes phases, et se traduire dans un projet cohérent et original.

Ce projet, qui se révélera en opposition conceptuelle –avant même que politique– avec celui des jacobins, est caractérisé par son anti-étatisme de fond: dans ce sens il s'agit d'une alternative radicale à la voie que le constitutionnalisme français avait emprunté.

Cette voie alternative était destinée à échouer avec la défaite politique des Girondins en 1793. Une défaite déterminée, selon moi, non seulement par les événements contingents de la lutte politique, mais par le fait que la culture dominante de l'époque était incapable d'accepter et même de comprendre un projet politique qui était trop "moderne" pour elle.

En effet, ce que les Girondins proposent par la bouche de Brissot n'est pas seulement un modèle constitutionnel américain adapté à la France, mais le fruit d'une rencontre, d'un dialogue entre des cultures constitutionnelles destinées à rester séparées jusqu'au constitutionnalisme contemporain.

Le rôle de la constitution (et du pouvoir constituant) consiste pour Brissot, ainsi que pour les constitutions contemporaines, à la fois dans la fondation d'un ordre nouveau –à la française– et dans la garantie des droits des citoyens contre le pouvoir –à l'américaine–. Autrement dit, Brissot avait essayé de faire entrer «l'absolu de la souveraineté dans les prudentes institutions de la liberté», ce que Marcel Gauchet a identifié

¹ Cf. F.MAZZANTI PEPE, *Il nuovo mondo di Brissot. Libertà e istituzioni tra antico regime e rivoluzione* (Torino: Giappichelli, 1996).

comme le problème central pour la démocratie, encore à résoudre aujourd'hui². L'approche de Brissot ne pouvait pas convenir à la culture constitutionnelle de la révolution française, car il s'agissait d'une culture qui semblait ne se préoccuper que du problème de l'"absolu" de la souveraineté, de la titularité de la souveraineté; autrement dit, des principes plutôt que des moyens.

Brissot, dont j'ai cherché de reconstruire une biographie intellectuelle non encore retracée, se montre profondément, intimement cosmopolite: sa connaissance de la culture constitutionnelle anglo-américaine, toujours analysée dans son fonctionnement effectif et dans les rapports entre institutions et société, lui permet de ne pas rester prisonnier de la culture française de son temps, toute imbue du principe de l'unité par l'uniformité et de «légicentrisme».

Dans son optique, bien différente, le problème central est celui des rapports entre la société et l'Etat, à la recherche des moyens d'exercice de la souveraineté tels qu'ils garantissent son plein et effectif exercice par son titulaire, le peuple ou la nation.

Brissot est donc capable, un demi siècle avant Tocqueville, de dévoiler, derrière une souveraineté nationale confiée à des représentants tout-puissants, la tendance irrépressible vers un nouveau despotisme, celui de l'Etat, bien que «démocratique», et de proposer comme alternative une sorte de "libéralisme sociétaire".

Je m'explique: pour Brissot la société doit demeurer toujours au premier plan. Accepter le régime représentatif (et Brissot n'a jamais eu aucun doute sur les dangers de la démocratie directe) ne doit en aucun cas signifier renoncer à un rôle actif de la société.

La société doit être en premier lieu libre de "vouloir": vouloir, en particulier, un certain ordre politique, par l'exercice en premier lieu du pouvoir constituant et, ensuite, par un constant contrôle sur le pouvoir législatif.

Cette participation au pouvoir pourra être exercée par des moyens institutionnels qui consentent à la société, à différents niveaux, de faire entendre sa voix, ses intérêts différents: il n'est absolument pas ques-

² Cf. M.GAUCHET, *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799* (Paris: Gallimard, 1995), p.13 et *passim*.

tion d'une mobilisation permanente du «peuple», par voie directe et anti-institutionnelle, mais, au contraire, d'un cadre institutionnel pensé pour donner la parole à la société, et en même temps pour ramener à l'unité les différences, qui doivent toutefois être reconnues et valorisées, au lieu de les considérer un danger pour la stabilité des institutions.

De ce cadre institutionnel –tel qu'il se présente dans le projet constitutionnel de 1793– j'ai déjà parlé dans un des précédents colloques de notre Commission internationale, en m'arrêtant au plan de la liberté de "vouloir"³.

Mais le projet ne s'arrête pas là: cette liberté y est en effet considérée comme une condition nécessaire, mais non suffisante pour rendre la nation réellement "souveraine". A cette fin il est nécessaire que la société soit aussi libre d'"agir".

En traduisant le message essentiel du discours girondin sur l'Etat dans un langage contemporain, on pourrait dire qu'il faut toujours se méfier de tout projet de "guide d'en haut" de la société, aussi bien sous la forme d'Etat législateur que sous la forme d'Etat "providence".

Le problème du gouvernement est donc ainsi posé en premier lieu par rapport à la société, qui, pour être vraiment libre doit pouvoir exprimer non seulement ses volontés et ses intérêts les plus divers, mais aussi pouvoir librement exercer ses différentes attitudes. Brissot identifie la meilleure forme de gouvernement dans la république, dont l'essence est précisément "le peu de force du gouvernement".

D'un autre côté, Brissot soutient la nécessité d'une étroite "dépendance" du gouvernement de la nation, analogue à celle du pouvoir législatif. On verra comment Brissot s'efforce d'élaborer un projet institutionnel qui traduise en réalité ce principe, à la recherche, difficile et inachevée, d'une troisième voie entre suggestions parlementaires et suggestions du présidentialisme américain; et on vérifiera aussi la pré-

³ Cf. F.MAZZANTI PEPE, "Souveraineté nationale et représentation chez les Girondins :le projet constitutionnel de 1793" *Constituição da Europa.Constituições da Europa. Europeísmo e nacionalismo na história constitucional europeia* (Actes du Congrès, Lisbonne, 14-17 juillet 1992), (Lisboa: Assembleia da República, 1992), pp. 229-42.

sence des mêmes buts et des mêmes contradictions irrésolues dans le projet constitutionnel de 1793 .

Le discours de Brissot sur le gouvernement se déroule à différents niveaux: du plan de l'idéal de gouvernement (qui est lié à l'existence d'une société républicaine), à celui des éléments qui peuvent être réalisés à partir de ce type idéal dans un certain contexte politique-institutionnel, et enfin à celui des concrètes propositions institutionnelles .

Ce dernier niveau d'analyse est strictement lié et adapté à l'évolution du cadre politique-institutionnel au cours de la Révolution, et on le retrouve essentiellement dans le *Patriote français*, le journal de Brissot⁴; tandis que les deux premiers niveaux d'analyse sont abordés dans des oeuvres de réflexion politique, et en particulier dans le *Nouveau voyage*⁵.

Dans cette oeuvre, publiée dans le printemps de 1791 —c'est-à-dire dans un moment où le républicanisme commence à faire entendre sa voix—, Brissot, sous la forme d'un compte rendu de son séjour aux Etats-Unis au cours de l'année 1788, utilise l'exemple américain pour soutenir l'excellence du gouvernement républicain.

Cette forme de gouvernement est caractérisée, souligne-t-il, par la volonté de "limiter le pouvoir exécutif, pour forcer les hommes à être vertueux et à avoir peu besoin de lui". L'"Amérique libre" montre aussi, avec son gouvernement "presque nul", une société florissante: aussi, Brissot théorise-t-il que "moins le gouvernement est actif et puissant, plus la société est active, puissante et heureuse"⁶.

Pour "républicaniser" la société française sur le modèle américain, Brissot propose toute une série de moyens qui favorisent la formation d'une classe moyenne, la seule capable de réveiller les énergies d'une société opprimée par des siècles d'esclavage et d'ignorance et d'en faire une protagoniste, prenant soin directement de ses intérêts privés, in-

⁴ *Le Patriote François, par une Société de Citoyens, et dirigée par J.P.Brissot de Warville* (dorénavant P.F.). Ce journal parût régulièrement tous les jours du 28 juillet 1789 au 2 juin 1793 (pour un total de 1388 numéros).

⁵ *Nouveau voyage dans les Etats-Unis de l'Amérique septentrionale fait en 1788, par J.P.BRISSOT (WARVILLE), citoyen français* (Paris: Buisson, avril 1791), 2voll.

⁶ *Ibid.*, vol.I, *Préface*, p. XXIV.

dividuels et collectifs⁷. Autrement dit, une société républicaine est une société fondamentalement capable de vivre “sans gouvernement”⁸.

A côté de cette transformation sociale, par sa nature de longue durée, Brissot en propose une autre, au niveau des institutions, qu’il pense réalisable dans des temps plus brefs : la “républicanisation” du pouvoir exécutif. Les caractères essentiels des institutions gouvernementales américaines, auxquels il faudrait s’inspirer, sont identifiés dans l’électivité, dans la responsabilité et dans la limitation de ce pouvoir (un pouvoir, remarque Brissot, dont le chef a besoin d’un avis du Sénat en matière internationale ou pour les nominations aux offices publics). Un pouvoir exécutif électif, doué de “peu de force”, dans lequel “le gouvernant est toujours dans la dépendance du gouverné” : voilà l’essence du modèle américain⁹.

Un modèle utilisable en France, même en présence de ce compromis constitutionnel avec la monarchie que Brissot ne veut pas mettre en discussion, car il pense qu’un roi héréditaire, chef de l’exécutif, est plus conforme aux moeurs existantes et, dans tous les cas, car il s’agit d’un principe constitutionnel désormais adopté par l’Assemblée, qu’il faut respecter.

Au cours du débat central sur le “veto ou sanction royale”, Brissot parle même de la nécessité d’un “renforcement” de l’institut monarchique : il refuse, bien entendu, toute hypothèse de veto absolu, mais il refuse aussi les hypothèses contraires à l’attribution de ce pouvoir au roi, comme celle de Sieyès, qui niait en principe la possibilité pour le roi de s’immiscer dans le pouvoir législatif, ou celle même de l’ami Pétion, qui proposait, en alternative au veto royal, l’“appel au peuple”. Brissot craint qu’un affaiblissement de la prérogative royale sur ce terrain soit dangereux pour la stabilité des institutions.

Il n’est pas favorable, cependant, au choix d’un veto suspensif tel

⁷ Cf. *ibid.*, passim.

⁸ Brissot propose comme exemple d’une société libre et active, capable pourtant de vivre “sans gouvernement”, la société des quakers. Cf. *ibid.*, vol.I, pp. XXV, 239, 293 ss., 306 ss; vol.I.I, pp. 11 ss., 73-96. Plus en général, les quakers sont constamment évoqués par Brissot comme symbole d’une société “vertueuse”, bien différente et meilleure de celle européenne.

⁹ Cf. *ibid.*, pp. XLIV-VI.

qu'il sera adopté par l'Assemblée (un veto qui aurait suspendu la loi jusqu'à la deuxième législature après celle qui l'avait décrétée): ce qu'il propose est un veto suspensif à l'américaine (le veto royal aurait perdu son efficacité après un nouveau vote par l'assemblée à la majorité qualifiée). Pour Brissot ce système était le seul capable de prévenir aussi bien le "despotisme d'un seul" que les "factions parmi les représentants"¹⁰.

Le veto se présente ainsi comme un appel à la volonté présumée de la nation contre celle exprimée par ses représentants, auxquels cependant la décision finale est réservée. Il s'agit d'une sorte de "pouvoir neutre" (bien que Brissot n'utilise pas encore ce terme) auquel on confie une fonction de garant suprême des institutions, qui trouve sa limite dans le respect du principe de la souveraineté du parlement. Brissot, comme tous ceux qui étaient fascinés par le modèle américain, était en réalité à la recherche d'une instance de contrôle du législatif, et il était donc disposé, faute de mieux, à la confier, sans trop affaiblir le pouvoir législatif, au chef du pouvoir exécutif, dans son rôle de chef de la nation. Ces deux désignations, précisera Brissot, sont les seules qui conviennent au roi: il faudra pourtant éviter de l'appeler roi, monarque, et, surtout, souverain¹¹.

Une fois affirmée la souveraineté de la nation, la présence du roi parmi les pouvoirs constitutionnellement prévus est donc, à certains égards, opportune, et en tout cas elle n'est pas incompatible avec des développements dans un sens républicain du système politique, réalisables, autant que possible, par une réduction du despotisme tendenciel de l'exécutif, et par des systèmes qui le rendent "dépendant de la nation". Brissot, s'inspirant toujours à l'Amérique, avait indiqué la centralité de ces objectifs dès le commencement des années '80, et il les précisera ensuite à partir de 1789.

A' la veille de la convocation des Etats généraux il soulignait que l'une des tâches les plus importantes du pouvoir législatif aurait dû être celle de contrôler le pouvoir exécutif, ce qui ne devait absolument pas dire –précisait-il alors, et plusieurs fois ensuite– s'ingérer dans l'admi-

¹⁰ Cf. *P.F.*, nn.34 et 35, 4 et 5 septembre 1789.

¹¹ Cf. *P.F.*, nn. 412, 24 septembre 1790 et 439, 21 octobre 1790.

nistration: celle –ci devait rester une compétence exclusive du pouvoir exécutif¹².

Afin que ce contrôle puisse être réellement et correctement exercé, il faut, dira Brissot un an après, (sept.'90), prévoir constitutionnellement la responsabilité ministérielle en en définissant clairement les caractères, ainsi que les formes d' "influence populaire" sur la nomination et la révocation des ministres¹³.

Dès ses premières interventions sur la matière, Brissot continuera à insister sur un thème qui se révélera central dans la culture constitutionnelle de l'Etat libéral: celui de la responsabilité ministérielle comme clef de voûte du système, et sur les règles à mettre en place afin qu'elle cesse d'être "un vain mot" pour devenir une "responsabilité réelle, efficace"¹⁴ (et là aussi il apparaît comme un précurseur des débats successifs).

Pour ce qui concerne l'autre aspect de la question, celui de l' "influence populaire", Brissot reste ambigu: il utilise ce terme vague d' "influence populaire", pour envisager, tour à tour, des systèmes d'influence indirecte (par nomination –ou révocation en cas de "perte de confiance"– des ministres par les représentants) et/ ou directes (et dans ce cas il se réfère aussi bien au rôle de l'opinion publique, qu' à des hypothèses d'élection populaire de l'exécutif). Brissot se rendait bien compte de la complexité de la question et de la difficulté de sa solution: mais il soulignait cependant la centralité du problème du gouvernement, tandis que, comme on l'a justement remarqué, la Révolution –c'est à dire la culture dominante de la Révolution– n'"osa" pas affronter ce problème qui "resta suspendu tout au long de la Révolution" même¹⁵.

Le 8 avril 1791 on décréta la norme constitutionnelle qui attribuait au roi la nomination et la révocation des ministres: "un jour noir" re-

¹² Cf. *Plan de conduite pour les députés aux Etats généraux de 1789*, par J.P.BRISSOT DE WARVILLE (s.l., avril 1789), pp. 6 et 173-74.

¹³ Cf., entre les premières significatives interventions en matière, "Continuation de l'article sur les ministres", *P.F.*, n.414, 26 septembre 1790.

¹⁴ *P.F.*, n.840, 29 novembre 1791, p.624.

¹⁵ P.COLOMBO, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese* (Milano: Giuffrè, 1993), p.394 et *passim*.

marqua Brissot dans son journal¹⁶, où, à la veille de cette délibération, il avait soutenu que “la vraie responsabilité des ministres est dans l’assujettissement des ministres au peuple par l’élection ou la révocation”¹⁷.

Avec l’adoption de ce principe constitutionnel il semblait donc à Brissot impossible d’avoir des ministres capables d’agir conformément à la volonté générale, un objectif dont il avait souligné l’importance dès la fin de 1790, en précisant que si on ne prévoyait pas de garanties à cette fin, la constitution même serait en péril¹⁸.

L’idée d’un “ministère électif” sera reprise en juin 1791, tout de suite après la fuite du roi à Varennes. L’hypothèse de l’institution d’un Conseil électif, à adjoindre au roi, commença alors à circuler, soutenue par les Jacobins. A cette occasion Brissot opta explicitement, suivi par Condorcet, pour une élection populaire, en remarquant qu’une désignation par l’Assemblée aurait donnée à celle-ci trop d’influence sur le pouvoir exécutif¹⁹.

On sait que toute autre sera la route prise par la révolution, et la volonté de la “terminer” éloignera la perspective d’un ministère électif.

Pendant la Législative, Brissot reprendra dans le *Patriote français* et à l’Assemblée à laquelle il avait été élu, le discours de la nécessité d’un contrôle effectif sur l’exécutif par le législatif: un contrôle à effectuer en particulier sur les dépenses. Brissot ne manquait pas de souligner que ce contrôle serait plus efficace s’il était soutenu par l’opinion publique, et de remarquer que l’une des tâches les plus importantes de la société civile face au pouvoir, était celle de surveiller les fonctionnaires publics²⁰.

¹⁶ P.F., n.610, 10 avril 1791, p.384.

¹⁷ P.F., n. 608, 8 avril 1791, p.375.

¹⁸ Cf. *Lettre de J.P.BRISSOT à M.Barnave, sur ses rapports concernant les colonies; [...] sur les bases de la Constitution[...]* (Paris: Desenne, 20 novembre 1790), pp. 98-99.

¹⁹ Cf. P.F., nn. 690 et 692, 29 juin et 1er juillet 1791, pour le projet de Brissot. Pour celui de Condorcet, du 23 juillet suivant, cf. “Sur l’institution d’un Conseil électif”, *Oeuvres de Condorcet*, cit., vol.XII, pp. 243-66.

²⁰ Cf. “Extrait du discours sur l’utilité des sociétés patriotiques et populaires”, P.F., n.786, 5 octobre 1791, p.407.

Pour ce qui concerne la responsabilité des ministres, la loi qui prévoyait la possibilité, pour l'Assemblée, de présenter au roi une "déclaration de perte de confiance" n'avait pas été insérée dans le texte constitutionnel, et, du reste, ainsi que Brissot l'avait souligné, elle aurait été bien peu efficace, car aucun "moyen coercitif" pour garantir dans ce cas la révocation par le roi n'était prévu: l'assemblée aurait donc pu se trouver dans la condition de devoir prendre acte de son impuissance, malgré sa déclaration. Encore pire, selon Brissot, aurait été cependant le projet consistant à fournir à l'Assemblée des garanties sur l'efficacité de son pouvoir de révocation, mais en affirmant parallèlement le pouvoir du roi de dissoudre l'Assemblée, un pouvoir, remarquait-il, qui aurait conduit au despotisme.²¹

La responsabilité pénale resta donc la seule forme de responsabilité prévue, et ce fut Brissot lui même à l'utiliser sous une forme politique, quand il prononça à l'Assemblée son discours sur la mise en état d'accusation du ministre de Lessart²², dont la destitution, on le sait, permit la formation du ministère girondin.

La création d'un ministère "dépendant de la nation" deviendra une nécessité à la suite de l'insurrection du 10 août 1792. Une fois le pouvoir exécutif suspendu de ses fonctions, l'Assemblée nomma un "Conseil exécutif provisoire". Ce fut Condorcet qui exposa les motifs de cette décision, et il eut soin de préciser que le choix serait fait à voix haute, de façon que chaque député ait ses collègues pour juges et le public pour témoin: ainsi l'Assemblée répondrait "de son choix à la Nation entière"²³.

Condorcet, tout comme Brissot, semblait déjà envisager, comme préférable, le système qui sera proposé dans le projet constitutionnel gi-

²¹ Cf. *P.F.*, n.608, 8 avril 1791, p.375.

²² Cf. *Archives Parlementaires, série I (1787-99)* [dorénavant A.P.] séance du 10 mars 1792, vol. XXXIX pp. 534-45. Le compte rendu de la séance et le texte de l'acte d'accusation se trouvent aussi dans. *P.F.*, nn.945 et 952, 12 et 18 mars 1792.

²³ "Exposition des motifs d'après lesquels l'Assemblée nationale a proclamé la convocation d'une Convention nationale, et prononcé la suspension du pouvoir exécutif dans les mains du roi; rédigée par CONDORCET et imprimée par ordre de l'Assemblée nationale", *Oeuvres de Condorcet*, ed.Arago (Paris: 1847-49), 12 voll., vol.X, p.563.

rondin de février 1793, c'est-à-dire une élection "populaire" de l'exécutif.

Un choix difficile, qui fit longtemps hésiter Brissot, conscient du fait que celui-ci aurait provoqué toute une série de problèmes inédits, mais qu'il partageait parce qu'il aurait permis de rendre les ministres des "représentants quant à l'agir": une idée qui l'avait fasciné dès qu'elle avait été avancée par Roederer, dans son discours du 10 août 1791, qui visait, sans succès, à empêcher l'attribution au roi du caractère de représentant de la nation. On aurait dû plutôt, soutint alors Roederer, attribuer ce caractère à des ministres élus, en ajoutant que quand une constitution reconnaît le caractère représentatif au seul corps législatif, elle n'est plus elle-même représentative. Sans doute, la représentation que Roederer aurait voulu reconnaître aux ministres était-elle d'un genre différent de celle de l'Assemblée législative: il s'agissait d'une représentation pour l'exercice d'un pouvoir "commis et subordonné". En tout cas, il aurait été important de la reconnaître²⁴. Brissot ne manquera pas de louer la "dialectique serrée et vigoureuse" de Roederer²⁵ dont le discours avait été publié, dans ses points essentiels, dans le *Patriote français*²⁶.

On peut noter aussi l'écho de la systématisation théorique fournie par Roederer au problème de la dépendance de l'exécutif de la nation dans le projet girondin de 1793. A' propos du pouvoir exécutif, confié à un corps collégial, de sept membres, élu au scrutin uninominal dans toute la France, le rapport de Condorcet précisa qu'on avait écarté l'hypothèse de confier la nomination des membres du Conseil au Corps législatif en considérant que les titulaires du pouvoir exécutif ne devaient pas être les "officiers des représentants du peuple", mais "les officiers du peuple", en ajoutant que le pouvoir exécutif ne devait pas "vouloir", mais simplement "veiller" à l'exécution de la volonté de la nation²⁷.

²⁴ Cf. ce discours de Roederer dans A.P., vol. XXIX, pp. 323-6.

²⁵ P.F., n. 1103, 17 août 1792, p. 189.

²⁶ P.F., n. 769, 18 septembre 1791, p. 388.

²⁷ "Rapport contenant l'exposition des principes et des motifs du plan sur le nouveau pacte social", 15 février 1793, A.P., vol. LVIII, pp. 590-91.

Les Girondins visaient ainsi à un exécutif tel qu'il assure dans le même temps un "gouvernement énergique" et «populaire», par l'étroite dépendance des gouvernants par rapport aux gouvernés: un élément, ce dernier, considéré essentiel pour fonder un régime vraiment républicain.

La dure réplique des Montagnards ne se fit pas attendre: un pouvoir exécutif tel que celui projeté par les Girondins n'était que la proposition d'une "royauté en sept personnes"²⁸ et il serait devenu bientôt le maître absolu de la République²⁹.

On explicitait ainsi, bien qu'avec une dramatisation peut-être excessive, le risque qu'un exécutif plus dépendant encore de la nation que le législatif (les représentants auraient dû être élus par départements, tandis que la nation "en corps" aurait dû élire l'exécutif), ne devint lui-même le pouvoir souverain.

Et c'est probablement de cette contradiction irrésolue que Brissot lui-même se rendait compte, quand il explicitait ses propres difficultés à fournir une solution adéquate aux problèmes posés par la "républicanisation" du pouvoir exécutif³⁰.

Il semble que l'insistance des Girondins sur la centralité du problème du gouvernement, ainsi que leurs difficultés à remplir de contenu le principe fondamental d'un exécutif dépendant de la nation, soient liées au fait que l'on commençait alors à douter que la souveraineté vise le pouvoir de gouverner plutôt que celui de légiférer.

Il s'agit d'un doute destiné à rester tel encore bien longtemps.

²⁸ "J.M.Coupé, député à la Convention Nationale, par le département de l'Oise, à ses commettants, sur le nouveau projet de constitution", *P.F.*, n.1310, 15 mars 1793, p.304

²⁹ Cf. intervention de Saint-Just à la Convention nationale le 24 avril 1793, *A.P.*, vol.LXIII, p.203.

³⁰ Cf, par ex., les observations de Brissot à ce propos dans l'article "Sur l'inertie actuelle du pouvoir exécutif", *P.F.*, n.670, 9 juin

ORIGINS OF THE VOTE OF CONFIDENCE TO THE CABINET IN ITALIAN PARLIAMENTARY SYSTEM (1848-1948)*

Mario di Napoli

Biblioteca della Camera dei Deputati (Italia)

1. In Italian constitutional history, an entire century, from 1848 to 1948, is concerned with the Albertine Statute¹. King Charles Albert of Sardinia, in fact, allowed this constitution just before the first war of independence in March 1848. The text was drawn from the French constitution of the July monarchy (1830); it established a constitutional monarchy, where the king was the chief of the executive power and shared the legislative with the two Chambers of the Parliament. But the article 47 of the Statute prescribed the penal responsibility for the ministers in front of the Parliament and the article 67 enlarged that responsibility to all political and administrative matters. Although the expected specific act was never adopted, the principle of responsibility

* I would not be able to write this essay without the suggestions that I received from Fabio Grassi Orsini (University of Siena). I thank him gratefully. I am also indebted to Barbara Cartocci Suarez and Emilia Lamaro Levantini, respectively chief-archivist and chief-librarian of the Chamber of Deputies.

¹ *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, ed. G. Falco (Rome, 1945).

represented the basis for the development of the confidence relationship between Government and Parliament².

This relationship is usually considered the first requirement for any parliamentary system, where the Government needs the consent of the Parliament in order to accomplish its programme³. In spite of the literal interpretation of the Albertine Statute, the confidence relationship was immediately admitted as essential. It means that, since its birth, Italian liberalism knew the practice of the parliamentary system. Excepted a minority linked to the royal prerogatives of the constitutional monarchy, the juridical doctrine elaborated the concept of the double confidence that the Government had to earn both from the Crown and from the Parliament⁴. It was stated that the King had the right to appoint the Prime Minister and his colleagues, according to the parliamentarian wishes, expressed by the elective Chamber. In fact, the Senate was composed of the royal princes and of life-members appointed by the King under governmental proposal and so it was detached from public opinion and popular sovereignty⁵. Instead the Chamber of Deputies, although upon a census-system, was elected by the citizens and so reflected their political views⁶.

Certainly, also the consent of the Senate would have been grate to the Government, which used to present itself in front of the High Chamber too, but it would have been able to limit the possible opposition coming from the senators thanks to a batch of new members in that assembly. The consent of the Chamber of Deputies was instead the main political objective for the Government and particularly for the Prime Minister, who needed special qualities of leadership in order to

² A. Bruniati, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni* (Turin, 1900)

³ G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino* (Rome, 1960). See also today: M. Carducci, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali* (Padua, 1996), p. 213-238.

⁴ V. Miceli, 'Crisi di gabinetto', *Enciclopedia giuridica italiana*, v. III, pt. IV (Milan, 1906); I. Santangelo Spoto, 'Parlamento', *Il Digesto Italiano*, v. XVIII, pt. I (Turin, 1907).

⁵ N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno, 1848-1922* (Bari, 1992).

⁶ P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al Fascismo* (Bologna, 1989).

getting out of obstacles and difficulties interposed by the various parliamentary factions⁷.

2. In this essay I aim at reconstructing the developing relationship of confidence between Government and Parliament, particularly from a specific point of view, that is the beginning of the cabinet life, when it announces its birth and composition to the Chambers. So, along the parliamentary debates, I am going to review the governmental communications in order to elucidate what happens when the relationship of confidence should be established.

The objective of this research is suggested by the present constitutional provision of the Italian Republic (art. 94), which prescribes the vote of confidence to the cabinet by both the elective Chambers at the end of separate debates, opened by a programmatic speech by the Prime Minister within ten days since his oath in front of the President of the Republic⁸. This express declaration of confidence is requested for the existence itself of the cabinet, which is forced to resign in case of refusal. That constitutional provision is usually referred to the evolution of the parliamentary system in Western Europe between the two world wars and particularly to the democratic constitution of the German Republic of Weimar. At the end of my exposition, I hope that it would be clear that, rather than to a foreign influence, the present rule is due to the codification of a parliamentary practice, which has developed since 1848 to 1948 into the following three phases.

3. The first phase goes from 1848 to 1892 and may be considered preliminary. Since the first debates, after the allowance of the Albertine Statute, the necessity of the confidence of the Chamber of Deputies was vindicated but a specific vote was not requested at the beginning of cabinet life. It seems that this practice was influenced by the British parliamentary conventions and particularly by the theory of the "sincere experience" as a right of every cabinet to receive a certain period of time before to be judged by the Chambers. In this perspective, the fol-

⁷ U. Guglielmotti, *I Presidenti del Consiglio dei Ministri dall'Unità d'Italia ad oggi* (Rome, 1967).

⁸ M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo* (Milan, 1972).

lowing declarations of confidence or no-confidence would be connected to the traditional parliamentary powers of checking and inspecting. However, the vote would be able to confirm or to cancel the cabinet so that its political relevance is indeed undeniable.

The question of the confidence to the cabinet (or simply cabinet question) was firstly evoked in July 1848, during the first war of independence, by the count Sclopis, in the name of the executive chaired by Cesare Balbo, and received a negative vote by the Chamber of Deputies. Afterwards, an interesting debate divided the assembly into two parties, because the effects of that vote were not clear to all the members. Some deputies supported the cabinet, arguing that it continued to enjoy the public confidence and that the cabinet question was not so clearly posed. On the other hand, the MPs Cadorna and Mellana referred to the issue of the vote (i.e. the allowance of soldiers and funds), considering it the biggest proof of confidence that the national representatives would be able to give to the cabinet. Finally, the minister Thaon di Revel rejected that vote as an expression of no-confidence, but admitted its political and constitutional value of dissent, announcing the resignation of his cabinet.

So, the first appearance of the confidence vote was uncertain and disputable, but the result of the debate was in the sense of establishing the parliamentary supremacy. Another step was conquered by the leftist MP Angelo Brofferio, against the retiring minister Thaon di Revel, who was linked to the vindication of the absolute liberty of the royal choice of the Prime Minister. He stated that the basis for the parliamentary designation was the previous vote of no-confidence, claimed as positive proposal of a new tendency of government. So the Chamber of Deputies began to establish also its right to indicate to the Crown the solution of the cabinet crisis.

Just after few days, in the same month, the new cabinet, chaired by the count Casati, presented itself to the Parliament. The programme of the cabinet was read in the assembly and printed. It was the first time of this parliamentary event, because it was the first cabinet to be composed after the general elections and the opening of the session. Some of the supporters of the cabinet claimed for a vote of confidence as a guarantee of the consent of the Chamber, but the opposition was general. MP Brofferio argued that a vote of confidence would have re-

quested more circumspection and that the cabinet programme was vague. The count Thaon di Revel specified the impossibility of a vote of confidence in front of a simple programme: it would have been possible only when the cabinet had begun to accomplish its promises. So the expression of the vote of confidence was suspended.

It is remarkable that since its first works the Chamber of Deputies managed to affirm its power on the cabinet, overcoming the constitutional provisions. It was probably due to the influence of foreign patterns of parliamentarism, but also to the political prevalence of the patriotic liberal parties, engaged in the war against Austria. The following period, until the appointing of the count of Cavour as Prime Minister, shows instead a royal predominance upon the cabinets, chaired by the Marquis Massimo D'Azeglio, who was satisfied by the mere favour of the Chambers. Becoming premier the count of Cavour, the Parliament begins again to consider the life of the cabinet under its jurisdiction. For example, the reasons of the cabinet-shuffle in January 1858 were discussed by the Chamber of Deputies, on demand of the MP Brofferio.

As well-known, the political unification of the country in 1861 did not change the constitutional system⁹. The numbering of the legislatures continued and so the parliamentary practice. Obviously, the political life was enlarged: the speech of the Prime Minister in order to present the programme and the components of his cabinet became more binding and problematic, but it remained upon the general principles. Rarely, this presentation originated a debate and never a vote. The Chamber of Deputies seems self-restraining and merely acknowledging a receipt of the governmental communications. Instead, during the life of the cabinet, there were many occasions for discussing its conduct in the debates opened by the interpellations and for voting or not the confidence to it. It is at last established as common opinion that in a liberal regime the executive can not exist without the legislative consent. Also a rightist and ministerial MP, the count Boncompagni, affirmed that the responsibility of the cabinet was the foremost principle of the constitutional system.

The relationship of confidence between Government and Parliament is only presumed at the time of the presentation of the cabinet, but it is

⁹ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948* (Bari, 1989).

immediately disposable to both the partners. The first one may evoke it upon an order of the day, a motion, or another parliamentary mean when it needs to confirm its majority. On the other hand, the opposition parties may request a no-confidence vote. The procedure is specular: in both cases, a defeat of the cabinet forces it to resign. The solemnity of those votes is stressed by the usual demand of the roll-call: every MPs is so obliged to declare his position in front of his colleagues and of his electors. Excepted the final vote upon a bill, which needed the secret ballot, every issue and every parliamentary mean may be used as basis for the question of confidence¹⁰. In this perspective, the Chamber of Deputies shows its supremacy on the Government, rather than at the beginning of its mandate, during its life, and particularly forcing it to resign.

However, the debate on the programme, that is the “political principles” presented by the Prime Minister Rattazzi, in March 1862, offers some important suggestions in the sense of this review. Firstly, the MP Giovanni Lanza underlined that a cabinet may change only when the Chamber votes the no-confidence to the previous one, claiming the unconstitutionality of an extra-parliamentarian crisis. An interpellation by MP Gallenga opened the debate on the new cabinet: the opponent MP argued that the Prime Minister had no majority in the assembly and requested a no-confidence vote. President Rattazzi accepted the challenge, in spite of the opinion of Francesco Crispi, who repeated the theory of the favourable expectation in front of a new executive. But was the MP Minervini who still denied the possibility of voting the confidence only upon the persons of the ministers, without any governmental act to judge, considering it as a parliamentarian dishonesty. So, the executive obtained only an order to proceed with the business of the day, that its presenter declared to be intended as a vote of confidence to the cabinet. A precedent was indeed created. The parliamentary convention to close the debates on the executive with a vote of confidence or no-confidence was afterwards praised by President Minghetti (June 1863), as a milestone of the British parliamentary tradition, which is always regarded as the true source of correct parliamentarian rules by Italian liberals¹¹.

¹⁰ M. Mancini – U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano* (Rome, 1887).

¹¹ L. Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique* (Paris, 1892).

Although no other vote of confidence was requested at the presentation of a new cabinet in this first phase, the executive often posed the cabinet question, particularly upon financial issues as the most politically relevant, establishing its right to call the MPs to an explicit proof of fidelity, in order either to ratify its past or to allow its future. The essential principle of the responsibility of the ministers was instead recalled by the MP Ara (March 1872): he refused any vote of confidence to the cabinet until the act regarding that important issue was approved, but he remained alone in this vindication. It is said that the rejection of a vote of confidence or the approval of a vote of no-confidence forces the cabinet to resign: only a strong intervention by the Crown may save it, if the Parliament submits itself (January 1868). But sometimes also a negative vote on a bill, in the assembly or in the committees, or another governmental majority defeat (for example on the election of the Speaker: December 1869), a slightest victory too, could open a ministerial crisis. The uncertain boundary among all these hypothesis is showed by the parliamentary duel between the MPs Cairoli and Sella in May 1873. After a negative vote, without any confidence implication, the cabinet resigned but than returned to the Chamber. The opponent MP Cairoli protested against the change of opinion by the cabinet, but its member Sella restricted the value of that negative vote, unable to involving the political course of the cabinet, and also its financial one. There was indeed the practice to distinguish in the course of the cabinet, the political aspect, reserved to the questions of confidence, from the administrative, economic, financial, foreign ones¹².

Also the so-called parliamentary revolution, that is the change of the parliamentary majority from the Right to the Left in March 1876, passed through a vote of confidence which was requested by the previous Prime Minister Minghetti and rejected by the Chamber of Deputies. That vote designated the leader of the constitutional opposition Depretis as the new Prime Minister and the King was forced to appoint him. According to the change of majority, the Speaker, who was elected by the rightist party, resigned but his resignation was not accepted

¹² A. Berselli, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità* (Bologna, 1997).

by the Chamber, whose purpose was the establishment of the impartiality of that charge¹³.

4. The second phase goes from 1892 to 1903, including the terrible crisis of the end of the century, and may be considered interlocutory. For the first time, when Giolitti announces the resignation of the previous Prime Minister Di Rudinì (failed because of the rejection of a vote of confidence after the leaving of the Treasury Minister), and presents his first cabinet in May 1892, the debate on its programme begins immediately, thanks to the pending question by an opponent MP (Imbriani), which was related to the crisis and not to the new executive. Afterwards, the practice of immediately discussing the governmental communications becomes usual, although the speeches are generally delivered by leaders of the opposition parties. Participating to the discussion, President Giolitti seems to desire a vote of confidence from the Chamber, not only on his programme, but also on the persons whose the cabinet is composed. His supporter MP Daneo is ready to present a suitable order of the day, but the assembly is not perfectly convinced to achieve definitively this procedure. The MP Baccelli opposed as untimely any discussion, without any act of the Government to be judged. His colleague Brunetti denied any similar precedent in the parliamentary history, considering an injury to constitution, to logic and to common sense a vote of confidence on a mere speech of the Prime Minister, which was similar to all those delivered in the Chamber when his predecessors presented their cabinets. Because these observations came from his majority, Giolitti was satisfied by the approval of an order of the day without the explicit declaration of confidence. He accepted that it would have been illogic, but repeated that the approved order of the day would have been interpreted by the cabinet as a vote of confidence, because it was given by the Chamber under his request.

After the general elections, the Prime Minister returned to ask to the Chamber a vote of confidence, updating his programme, in December 1892. The request was in fact connected with the new political composition of the Chamber originated by the elections and so with the op-

¹³ C. Morandi, *La Sinistra al potere* (Florence, 1944).

portunity that the Government should be inspired by the willing of the popular sovereignty. The MP Pasquali presented an order of the day, which expressed the confidence to the cabinet and approved its political course. Against it spoke MPs Nicotera and Bovio, denouncing the vagueness of the programme and that it would be better to vote the confidence on a report of the cabinet activity than on its promises; instead it would have been a vote of preventive confidence, conferred by a blind Parliament. Also the rightist opposition was against, with the MPs Prinetti and Sonnino, but Giolitti's majority prevailed¹⁴.

However, this example was not followed after his retirement due to the scandal of the Roman Bank. Crispi asked the Truce of God, in front of the first social riots (1893); Di Rudinì, after the colonial defeat at Adua (1896), preferred to deserve the confidence, before requesting it (in fact, his programme was very essential and his cabinet more held together by the single components than by their common ideas). But the tradition of the discussion at the announcement of the new cabinet went on and was indeed codified in December 1897, by the Deputy Speaker Chinaglia who also accepted the presentation of various orders of the day and prescribed a final vote upon them or upon that one chosen by the Prime Minister, as the best for the position of the cabinet question, according to the preference reserved to the executive. Di Rudinì was presenting his third cabinet of a subsequent series, so his programme was very lacking. All the leftist parties were aggressive; socialist MP Turati asked which political system ruled Italy, doubting of the representativeness of Di Rudinì's continuous appointing as Prime Minister, in spite of his parliamentary defeats, although without any vote of no-confidence. Also the rightist MP Colombo denying his vote and arguing that he could estimate the single persons, but not their union in the cabinet, presented an order of the day for declaring no-confidence to the cabinet. President Di Rudinì had to agree with the Deputy Speaker on the right of the Chamber to vote politically on the governmental communications: he could not forget a similar precedent that he enjoyed when he changed some ministers in 1892 and asked the Chamber for a confi-

¹⁴ R. Colapietra, *Politica e finanza nel primo decennio parlamentare di Giovanni Giolitti (1882-1892)*, "Atti dell'Accademia di Scienze morali e politiche", LXVIII (Naples, 1957).

dence vote. But he tried to reject it as a summary procedure, without any suggestion for the Crown about parliamentary wishes, and obtained the victory for a handful of suffrages. So the no-confidence vote was transformed in a vote of confidence. But in June 1898 he did not manage to conquer the majority for succeeding himself another time and preferred not to sustain the vote of the Chamber and resigned immediately among the protests of the opposition claiming for a debate and a vote in order to suggest to the King the new Prime Minister¹⁵. This overbearing action could be considered the first of the parliamentary violations during the so-called crisis of the end of the century. His successor, general Pelloux, tried also to avoid the debate upon his brief speech of presentation and preferred to ask a vote of confidence after a week, at the beginning of the discussion on the bills regarding the public order¹⁶.

But the liberals won the general elections in 1900 and the King was obliged to substitute Pelloux with the old MP Saracco; nevertheless, he was murdered on July, 29th, by an anarchist who took vengeance for the victims of the social riots in Milan. The Prime Minister was confirmed by the new King, as a usual practice, but was defeated in February 1901 by a no-confidence vote, who opened the way to the Government to another old leader, the liberal Zanardelli, who presented his cabinet with a long and programmatic speech. All the leftist MPs approved it, accepting the new cabinet as the loyal and reliable consequence of the vote of no-confidence to the previous one. The temporal contiguity and the causal relationship between this vote and the birth of the new cabinet suggested not to request a vote of confidence. In this procedure, it seems to be applied the Latin juridical principle *ne bis in idem*.

A vote of confidence was instead demanded by Zanardelli, after the leaving from the cabinet of two ministers, Bettolo and Giolitti, in June 1903. He resigned but returned to the Chamber as Di Rudinì in December 1897 and he had to play all his prestige in order to convince the assembly and to obtain a vote not only for the past, but also for the future, although referring essentially to his ancient patriotic rewards.

¹⁵ M. Belardinelli, *Un esperimento conservatore: i governi Di Rudinì, 1896-1898* (Rome, 1976)

¹⁶ U. Levra, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia, 1896-1900* (Milan, 1975).

In this second phase, it is remarkable that the first speech of the new Prime Minister is usually accompanied with the presentation of the bills related to the principal governmental issues: it seems to be an attempt to avoid the vagueness of the cabinet programme in order to specify the matters upon which the confidence of the Parliament is eventually requested. Moreover, it is presumable that the parliamentary practices of the Belgian Kingdom and particularly of the French Third Republic, where the vote of confidence was regularly given to the cabinet at the act of its presentation, may have influenced the Italian Chamber of Deputies.

5. The third phase goes from 1903 to 1948, including the Fascist period with the long cabinet chaired by Mussolini and the war-time, and may be considered definitive. It is again Giolitti the Prime Minister who claimed for an explicit vote of confidence to his cabinet immediately, at the end of the debate on his communications. The immediate judgement is requested because the country interests can not wait and the executive needs a special strength that only a similar vote could grant. But he recalled every MPs to share openly a part of the responsibility of the Government, in front of the public opinion. The importance and the innovation of Giolitti's request is on the other hand confirmed by the polemic intervention by the opponent MP Tripepi who declared that it was the first time that the Chamber was so questioned and denied to create a precedent. Nevertheless, a supporter of the cabinet, MP Cao-Pinna, presented a very clear order of the day which affirmed the confidence of the Chamber to the new executive, in relation with its verbal communications. Other orders of the day were presented and among them one by MP Carmine, who refused to allow a political vote so early and preferred the proceeding to the next business. But Giolitti chose the order of the day presented by his supporter for the vote of the assembly, just because it contained the true word «confidence», which was his objective.

The practice of voting the confidence to the cabinet at the starting of its activity is so beginning to be established, but it is still surviving the ancient principle of *ne bis in idem*. The first executive chaired by Fortis was suggested by a parliamentary vote before its appointing, thanks to an order of the day in continuity with the liberal politics

played by Giolitti (March 1905). The second one, instead, was defeated just upon the request of confidence after the speech of presentation (January 1906). This same vote becomes besides the basis for suggesting the charge of the rightist leader Sonnino as Prime Minister, so he could present his cabinet without requesting another vote of confidence and preferring to receive the consent of the Chamber on the specific bills of his programme. When Giolitti returned to the power in June 1906, however, he again demanded to the assembly the expression of a vote of confidence, in order to be guaranteed in front of the serious problems of the country. Although the Chamber voted an order of the day which openly approved the cabinet programme, the ancient Prime Minister Di Rudinì repeated his opposition to the procedure of voting the confidence merely as a personal matter.

A clear example of the transition in the parliamentary practice is given by the second cabinet chaired by Sonnino. At the installing of the executive, he spoke briefly and asked to the assembly a mere favourable expectation, according to the old British convention (December 1909); but when he detailed his programme presenting the related bills, he requested too a vote of confidence from the Chamber in order to be granted on its agreement with the legislative plan. With the cabinet chaired by Luzzatti (April 1910), it is to be said that the practice of the immediate vote of confidence is definitively established. The Prime Minister repeated Giolitti's argument that the urgency and the seriousness of the problems of the country compel the executive to request a similar vote. But he developed the concept and suggested that a vote on the new cabinet could offer to the Chamber a choice among the political options. The MP Carmine pursued his polemics against the establishing of the new procedure, considered merely academic, without any binding consequence on the single deputies. But he remained almost alone in this out-of-date position¹⁷.

Summing up this review of parliamentary precedents and practices, it is remarkable the role played by Giolitti in the establishing of this vote of confidence. So, it is suggestive to link it with the his political project in order to strengthening the executive and to make insti-

¹⁷ H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana* (Rome, 1979).

tutions increasingly democratic. This vote, in fact, has a double value, on the hand of the Government and on that of the Parliament. Thanks to it, the first could bind the MPs to respect the cabinet programme that they have just approved, but the second could develop the discussion in order to direct the subsequent governmental activity. So, the vote of confidence leaves its previous value of checking power and acquires a new value of inspiring the conduct of the cabinet. This function was traditionally ascribed to the address voted by the Chamber answering to the speech from the Throne¹⁸.

In this phase, the procedure completed its steps. The debate on the communications of the cabinet is enlarged to all the representatives of the various political tendencies of the Chamber and goes on for many days, some times crossing other parliamentary duties. The Prime Minister begins to reply to these interventions more widely; his right to choose the order of the day and to pose the cabinet question is established so that the other orders or motions are presented only as political acts, addressed more to the public opinion than to the assembly. Moreover, the leaders of the parties often make a second speech as declaration of vote on the order of the day chosen by the executive. Also the formula of these orders of the day becomes usual: it is composed of three elements: the reference to the hearing of the Prime Minister speech, the expression of confidence as approval of the cabinet programme, the proceeding to the next business as permission to the Government to accomplish its objectives.

This established procedure was respected also during the first world war and the subsequent post-war crisis. Even Mussolini, although he threatened to transform the assembly in a bivouac for his maniples, asked and obtained a vote of confidence from the Chamber of Deputies in November 1922. As well-known, he was obliged to retire only in July 1943; the following cabinets were appointed by the King but early the Committee for National Liberation, composed of the representatives of the anti-fascist parties, vindicated its right that the Government should be responsible in front of it as a substitute of the legitimate Parliament. Afterwards, the Committee created for these

¹⁸ M. Mancini – U. Galeotti, p. 615 ff.

purposes a National Advisory Council, provided with consultative powers. It is remarkable that the royal decree promising the election of the Constituent Assembly prescribed that the cabinets should be responsible in front of it. So that Assembly added to the constituent power also the traditional parliamentary prerogatives and restored the procedure of the vote of confidence at the installing of every new executive as well as it was been shaped by the parliamentarian usage before Fascism¹⁹. As hinted above, the procedure was definitively codified in the Constitution of 1948 and is still in force, although present debates regarding the constitutional reform may prepare a return to the presumptive confidence in order to link the new government to the electoral results, overcoming the parliamentary mediation. Here it is another proof of the solid continuity of parliamentary practice, apart from the changes of regime²⁰.

¹⁹ M. Flores, *Governo e potere nel periodo transitorio*, "Gli anni della Costituente" (Milan, 1985)

²⁰ P. Ungari, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia* (Rome, 1972).

EL EQUILIBRIO DE PODERES EN LA RESTAURACIÓN. LA DEBILIDAD DEL GOBIERNO FRENTE AL PARLAMENTO

Miguel Ángel Martorell Linares
UNED

Hasta hace poco tiempo, los historiadores de la Restauración han dedicado escasa atención al estudio del Parlamento. Sin duda, la generalización del fraude electoral ha ejercido un efecto disuasorio. Si los gobiernos orquestaban la composición de las Cortes a su imagen y semejanza, el Poder Legislativo era una mera proyección del Ejecutivo y carecía de sentido perder el tiempo analizando las instituciones parlamentarias. Los razonamientos de este tipo tienden a olvidar que el fraude electoral no era un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar otro fin más importante: lograr una holgada mayoría en ambas Cámaras. Resulta paradójico que el interés de los gobiernos de la Restauración por controlar el Parlamento, en lugar de llamar la atención sobre el papel central ocupado por éste en el proceso de toma de decisiones políticas, haya desincentivado los estudios parlamentarios¹.

¹ Este texto forma parte del Proyecto de investigación «Parlamento, sistema de partidos y representación de intereses. 1914-1923, 1931-1936», financiado por la DGICYT y dirigido por Mercedes Cabrera. Fruto del trabajo desarrollado hasta la fecha son, entre otras, las siguientes publicaciones: Arranz (1996); Arranz y Cabrera (1995, 1996, 1998); Cabrera (1995, 1996, 1998); Martorell Linares (1996, 1997, 1998), Rey y Moreno (1996).

La injerencia de los gobiernos en el proceso electoral o el carácter doctrinario de la Constitución de 1876, entre otros factores, han contribuido a forjar la imagen de un sistema político con el equilibrio de poderes escorado a favor del Ejecutivo, en detrimento del Legislativo. Un ejemplo de este enfoque puede hallarse en dos trabajos publicados en 1996. Partiendo del texto constitucional, Marcuello y Pérez Ledesma han resaltado la «superioridad de la Corona frente a las Cortes». Por su parte, Varela Ortega, en referencia al control gubernamental de las elecciones, ha rescatado una expresiva frase de Costa: «En España no hay poder legislativo». Nada más lejos de la intención de este trabajo que negar la evidencia. Según la Constitución de 1876 era prerrogativa regia nombrar a los ministros y convocar, suspender, cerrar y disolver las Cortes (arts. 32 y 54.9). Al iniciarse cada etapa de gobierno, liberal o conservadora, el Rey otorgaba el Decreto de disolución al Presidente del Consejo de Ministros. El Ministro de la Gobernación, tras escuchar a los notables de su partido y a los dirigentes de la oposición, elaboraba el «encasillado». Los resultados electorales refrendaban sus previsiones y el Gobierno obtenía una mayoría parlamentaria suficiente².

Hasta aquí todo está claro. Antes de iniciarse cada legislatura, el Poder Ejecutivo interfería en el campo del Legislativo al determinar la composición de las Cámaras. Pero, ¿y después? Durante el posterior desarrollo de la legislatura, ¿se seguía manteniendo la balanza desequilibrada a favor del Ejecutivo en la relación entre ambos poderes? El hecho de que en 1918 se reformaran los reglamentos parlamentarios otorgando más poder al Gobierno, en detrimento del Parlamento, parece indicar que no. Durante el debate de dicha reforma en el Congreso, el liberal Julio Burell apuntaba que, debido a los silencios de la Constitución de 1876, los reglamentos parlamentarios contenían la clave para comprender las relaciones entre los dos poderes. Pero los reglamentos de 1847, vigentes hasta 1918, defendían la primacía del Legislativo frente al Ejecutivo. De hecho, no ofrecían a los gobiernos ningún recurso para imponer su voluntad a las Cámaras. En resumen, como señalaba el Conde de Romanones en plena Dictadura de Primo de Rivera, si en el futuro se volvía al régimen parlamentario era tan conveniente impedir que el Gobierno mediara en el «nacimiento del

² Marcuello y Pérez Ledesma (1996), pág. 28; Varela Ortega (1996), pág. 34.

Parlamento», como evitar que éste interviniera «en la diaria acción del Gobierno»³.

La tesis que defienden estas páginas es la siguiente. Durante la Restauración, los gobiernos falsearon las elecciones y predeterminaron la composición de sus mayorías parlamentarias. Sin embargo, el Poder Ejecutivo demostró una clara debilidad frente al Legislativo. Ésta no fue obvia mientras los partidos Liberal y Conservador, que se alternaban en el Gobierno, disfrutaron de una relativa estabilidad. La crisis de los partidos gobernantes y el deterioro del consenso parlamentario, en las primeras décadas del siglo XX, hizo evidente la incapacidad del Ejecutivo para imponer sus programas políticos al Legislativo. El texto se divide en tres secciones. La primera aborda cómo, en un clima político de consenso, los reglamentos parlamentarios permitieron la fiscalización del Ejecutivo por las Cortes. La segunda explica la crisis del consenso parlamentario en las primeras décadas del siglo XX. La tercera muestra cómo, tras la ruptura del consenso, los reglamentos se convirtieron en un instrumento eficaz para sabotear las iniciativas del gobierno.

1. CONSENSO, REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS Y CONTROL DEL EJECUTIVO

Entre los años setenta y ochenta del siglo XIX se configuró el conjunto de prácticas no escritas que conformaron el sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración. Dado que el Partido Conservador y el Liberal se alternaban en las funciones de partido gobernante y principal partido de la oposición, las pautas de comportamiento que regulaban las relaciones entre ambos constituyeron la base de dicho sistema. Cabe destacar, al menos, cuatro normas básicas de actuación. En primer lugar, el partido gobernante se comprometía a no prolongar indefinidamente la estancia en el Gobierno. Si se resistía a abandonar el poder, el partido dinástico en la oposición contaba con dos garantías

³ La cita de Burell procede del estudio de Mercedes Cabrera sobre la reforma reglamentaria de 1918; Cabrera (1996), pág. 351. Figueroa y Torres (s. f.), pág. 354.

para forzar el turno: la apelación a la Corona como Poder Moderador y la amplia gama de recursos para obstruir la acción del Gobierno que los reglamentos parlamentarios ponían en manos de diputados y senadores. En segundo lugar, los dos partidos negociaban la composición de las Cámaras antes de las elecciones. En tercer lugar, el Gobierno anticipaba al partido opositor las líneas generales de su acción política. A cambio, éste se comprometía a colaborar o, como mínimo, a no obstruir su labor, aunque discrepara de las tesis gubernamentales. En cuarto lugar, y por último, ambos partidos debían respetar la obra legislativa del Gobierno anterior cuando llegaran al poder⁴.

Sin embargo, la oposición parlamentaria no se reducía al partido dinástico que no gobernaba. Uno de los principales logros del sistema político de la Restauración fue reintegrar de forma pacífica a la vida parlamentaria a los grupos carlistas y republicanos que, a lo largo de buena parte del siglo XIX, habían canalizado su actividad política por la vía insurreccional. Conservadores y liberales aceptaron la inclusión en el «encasillado» de los partidos que respetaran los soportes centrales del sistema –Constitución de 1876, Monarquía alfoncina, alternancia– aunque no compartieran los principios que los sustentaban. Una vez en el Parlamento, las minorías contaron con los mismos derechos que los partidos turnantes. Los reglamentos del Congreso y el Senado no reconocían la existencia de los grupos parlamentarios, pero una serie de prácticas no escritas, complementarias de los lazos de solidaridad dinástica, abrieron vías de comunicación estables entre el Gobierno y las minorías. Por su importancia cabe destacar, al menos, tres. En primer lugar, todas las minorías tuvieron garantizada la participación en algunas de las comisiones institucionales del Congreso –como la de Presupuestos–, en función de su representación numérica. En segundo lugar, las decisiones que afectaban a la dinámica de los debates parlamentarios se adoptaban, tras consultas del Gobierno con los jefes de las minorías, por consenso. De este modo, Gobierno y minorías negociaban la duración de las sesiones, la habilitación de días festivos, la convocatoria de sesiones extraordinarias o el orden de prelación de las dis-

⁴ Por sistema de relaciones parlamentarias se entiende el conjunto de normas, escritas o no, que regulaban las relaciones entre todos los actores políticos vinculados al Parlamento. Véase Pérez-Serrano Jáuregui (1983).

cusiones. En tercer lugar, en determinadas circunstancias, se institucionalizó la costumbre de abrir rondas de intervención de los representantes de todos los grupos parlamentarios. La explicación del sentido del voto en los proyectos de ley y en la discusión del Mensaje de la Corona, o las intervenciones en algunos debates sobre temas de excepcional importancia, permitían constatar la pluralidad de opiniones representadas en las Cortes⁵.

Alrededor de los lazos de solidaridad dinástica y de las pautas de comportamiento que regían las relaciones entre Gobierno y minorías se fraguó un cierto clima de consenso. Los reglamentos parlamentarios de 1847, adoptados por las Cortes constitucionales de 1876, eran una de sus principales garantías. Proporcionaban a las minorías numerosos recursos para bloquear, mediante la obstrucción, la política del Gobierno en el caso de que éste decidiera legislar con el exclusivo apoyo de su mayoría, sin guardar la debida consideración a las oposiciones. Por el contrario, negaban a los gobiernos herramientas eficaces para imponer su criterio en el Parlamento sin negociar con las minorías. Los gobiernos debían buscar el máximo acuerdo en todas las iniciativas presentadas en el Parlamento. Había que contar, como mínimo, con el beneplácito del partido turnante de la oposición⁶.

Tomando como muestra el Reglamento del Congreso, la clave no radicaba tanto en las atribuciones que otorgaba a los diputados, como en la ausencia de trabas para el ejercicio de su función. Así, por ejemplo, sus títulos X y XI, que regulaban las Sesiones y las Discusiones, no imponían ninguna limitación al número de enmiendas que se podían presentar a un Proyecto, ni al tiempo que cada diputado podía dedicar a defenderlas. Dado que el artículo 101 estipulaba que la duración de las sesiones era de cuatro a seis horas y que sólo hacían falta siete diputados para presentar una enmienda, «cualquier grupo político que

⁵ El apoyo electoral de los partidos turnantes a los republicanos en Dardé (1994) y a carlistas y tradicionalistas en Mina Apat (1985). Sobre la participación de todas las minorías en la Comisión de Presupuestos, González Besada, *Diario de Sesiones de las Cortes-Congreso de los Diputados (DSC-CD)*, 1º de mayo de 1914, núm. 18, pág. 429 y ss. Sobre el complemento de los reglamentos parlamentarios con prácticas no escritas que adquieren rango de norma; López Garrido (1986), págs. 23 y ss.

⁶ Sobre los reglamentos véase Cillán de Iturraspe (1985); Cabrera (1996).

disponga de cierto número de diputados con resistencia física suficiente –apuntaba *El Imparcial*– puede estorbar por completo el paso a una obra de Gobierno». En 1916 la *Lliga Regionalista* amenazó al Gabinete Romanones con presentar más de cuatrocientas enmiendas al Proyecto de Presupuestos, precisando que cada una de ellas sería defendida «con un discurso de media hora»⁷.

En el sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración, el obstruccionismo fue considerado, hasta bien entrado el siglo XX, como «el ejercicio de un derecho» y la máxima garantía de libertad para las minorías. Jiménez Aquino, en 1901, señalaba que «la minoría del Parlamento... pone obstáculos a la arbitrariedad del poder y, en caso necesario, encuentra apoyo en las mismas Cortes para provocar la caída del Gobierno». Este planteamiento entroncaba con el modo en que se concebía, en el liberalismo decimonónico, la función de las Cortes como límite de los abusos del Poder Ejecutivo. Quienes más se beneficiaron de las posibilidades que el Reglamento ofrecía para la obstrucción fueron los grupos parlamentarios más pequeños, que vieron acrecentado su poder frente a los partidos gobernantes y contaron con una capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones desproporcionada con relación a su tamaño. Por este motivo, republicanos e integristas fueron siempre reacios a toda reforma reglamentaria que redujera los recursos obstruccionistas contemplados en el Reglamento⁸.

A pesar de constituir una eficaz garantía para preservar el diálogo entre el Gobierno y el Parlamento, la obstrucción conllevaba dos graves problemas. En primer lugar, hipotecaba la iniciativa gubernamental. Era prácticamente imposible que un Gobierno adoptara una decisión política, por muy necesaria que ésta fuera, si previamente no era consensuada con la oposición. Este freno afectó al impulso legislativo y, en especial, a las políticas reformistas. En segundo lugar, el normal funcionamiento del Parlamento dependía en exceso de la voluntad de

⁷ *El Imparcial*, 1 de mayo de 1912. Las amenazas regionalistas en *La Época*, 6 de diciembre de 1916.

⁸ Véase la voz «Obstrucción» en *Enciclopedia Espasa*, Madrid, 1920. También González Posada (s.f.) y Pérez Serrano Jáuregui (1983). Jiménez Aquino (1901); pág. 19. La reforma de 1918 redujo la capacidad obstruccionista. Las protestas provinieron de los republicanos y de la extrema derecha; Cabrera (1996).

las minorías para acatar el orden establecido. Mientras las minorías aceptaron ocupar una posición testimonial en el Parlamento, la obstrucción no fue un factor de distorsión. No se utilizó para subvertir el turno de partidos, sino para forzar a los gobiernos a negociar el contenido de sus iniciativas legislativas. Sin embargo, en caso de crisis del consenso parlamentario, la obstrucción podía ser utilizada como un arma subversiva de primer orden.

2. LA CRISIS DEL CONSENSO PARLAMENTARIO

La creciente emancipación del voto respecto del control del Ministerio de la Gobernación provocó, en la primera década del siglo XX, un doble cambio de tendencia en el comportamiento electoral. Por una parte, un sector del electorado de las ciudades se liberó del control gubernamental. No fue algo espectacular, pues las leyes electorales asignaban un extenso alfoz a los distritos urbanos, de modo que el voto rural, más controlable, compensaba el voto ciudadano. Sin embargo, en Barcelona, Madrid o Valencia, regionalistas, republicanos o socialistas obtuvieron sus actas sin mediación gubernamental. Por otra parte, desde principios de siglo aumentó el número de distritos «propios», en los que un diputado podía renovar su acta reiteradamente con independencia de qué partido o facción de un partido gobernara. Este tipo de distritos creció en detrimento del número de distritos «mostrencos», en los que el Gobierno podía imponer, con escasos problemas, a cualquier candidato. La nueva situación redujo la cohesión de los partidos turnantes. Las facciones que poseían un fuerte número de distritos «propios» gozaron de mayor autonomía respecto a la jefatura del partido, ya que podían utilizarse como refugio electoral bajo un Ministerio de la Gobernación hostil o como baza para competir con otras facciones por el liderazgo interno de un partido⁹.

⁹ Las relaciones entre el sufragio universal y el reforzamiento del caciquismo en Dardé (1985). El aumento del número de distritos propios, en Maura (1934), pág. 108 y ss.; Rey y Moreno (1996). La repercusión del cambio de tendencia electoral en la formación de mayorías parlamentarias, en Martorell Linares (1996) y (1998).

2. 1. EL FORTALECIMIENTO DE LAS FACCIÓNES Y LA CRISIS DE LOS PARTIDOS TURNANTES

Con el fortalecimiento de las facciones, la competencia por alcanzar la hegemonía en el seno de cada partido prevaleció sobre otro tipo de consideraciones, como los lazos de solidaridad entre ambos partidos dinásticos, que pasaron a ocupar un lugar secundario. El aumento de la competencia interna se acentuó tras las crisis de liderazgo que atravesaron los partidos Conservador y Liberal después de las muertes de Cánovas y Sagasta y se mitigó —que no desapareció— durante las jefaturas de Maura y Canalejas. Cualquier recurso que permitiera afianzar la posición de una facción en el interior de un partido adquirió validez, incluida una mayor implicación de la Corona en la vida política, a petición de los grupos en liza.

La consolidación de las facciones en feudos territoriales fue un factor determinante en la ruptura de los partidos Conservador y Liberal. Su capacidad para reducir a las disidencias internas era menor en 1913 que a principios de siglo. Así, por ejemplo, en las elecciones de 1899, el Partido Conservador obtuvo 245 diputados y las disidencias conservadoras rebeldes, dirigidas por Romero Robledo y el Duque de Tetuán, 17 y 5 respectivamente. Quince años después, en las elecciones de 1914, el Partido conservador conseguía 174 diputados y las escisiones de Maura y Cierva 25 y 15 diputados cada una. Los grupos rebeldes se habían consolidado. Encastillados los disidentes en sus distritos «propios», liberales y conservadores no pudieron acabar con ellos, a pesar de contar con el apoyo de la maquinaria del Estado en las elecciones¹⁰.

La afirmación de las disidencias se tradujo, entre 1913 y 1917, en la aparición de nuevos grupos parlamentarios en el ámbito dinástico. En el espacio político conservador, desde la ruptura de 1913, los mauristas negaron cualquier vínculo con el Partido Conservador y compitieron electoralmente bajo su propia etiqueta. También entre los conservadores, Juan de la Cierva dirigía desde 1914 un grupo que mostró

¹⁰ Los datos de 1899, en Fernando Soldevilla, *El año político. 1899*, Madrid, 1900. Para 1914, véase la Base de datos sobre personal parlamentario entre 1914 y 1923, elaborada por Mercedes Cabrera, Luis Arranz y Fernando del Rey, y prensa diaria.

una clara autonomía frente al liderazgo de Eduardo Dato y que, en 1917, proclamó su independencia. En el espacio político liberal la situación fue más confusa. Entre 1913 y 1917 Romanones dirigió el grueso del viejo Partido Liberal y García Prieto la escisión demócrata. Sin embargo, en abril de 1917, la mayoría de los políticos liberales trasladaron sus clientelas al grupo de García Prieto, que pasó a dirigir el sector mayoritario. En ese mismo año, Santiago Alba se separó de García Prieto y constituyó el grupo de Izquierda Liberal. Así, a partir de 1917, integraban el espacio político liberal tres grandes familias lideradas por García Prieto, Romanones y Alba. A la vista de este panorama, Luis Arranz y Mercedes Cabrera han señalado que, a partir de 1913, el sistema de partidos de la Restauración podría estar más cerca del modelo pluripartidista de la Tercera República Francesa, que del modelo bipartidista inglés adoptado en origen¹¹.

2. 2. CAMBIOS EN LAS RELACIONES ENTRE LAS MINORÍAS Y LOS PARTIDOS GOBERNANTES

El aumento del número de diputados que no dependían del Ministerio de la Gobernación para obtener sus actas también incidió en las relaciones de los partidos turnantes con las minorías parlamentarias. En marzo de 1903 la minoría republicana obtuvo un importante triunfo en las elecciones generales, alcanzando por primera vez la cifra de 35 diputados. En el mes de noviembre inició una campaña obstruccionista contra el Gobierno conservador de Fernández Villaverde, al que acusó de poner trabas a las candidaturas republicanas en las futuras elecciones municipales. Los republicanos solicitaron diariamente el *quorum*, pidieron votaciones nominales, redactaron proposiciones incidentales y promovieron votos de censura. El 3 de diciembre Villaverde dimitió, incapaz de soportar la presión republicana, que contribuía a cuestionar su liderazgo en el seno de la mayoría. Aunque en 1903 el espectacular crecimiento del voto republicano hacía presagiar una amenaza para los

¹¹ Arranz y Cabrera (1996). Sobre la división de los partidos dinásticos, a partir de 1913, y la incidencia del faccionalismo en la gobernabilidad, véase Martorell Linares (1996). Para la evolución del Partido Liberal, Moreno Luzón (1998).

partidos turnantes, las frecuentes divisiones en el seno del republicanismo contribuyeron a conjurar la amenaza¹².

La *Lliga Regionalista* optó por una vía distinta para poner en práctica su programa. Desde mediados de la primera década del siglo, los regionalistas alardearon de su independencia electoral frente a los gobiernos del turno. Esto fue debido tanto a la movilización de un importante sector del electorado urbano barcelonés, como al control de un importante número de distritos «propios» en el territorio rural catalán. Desde esta posición, los regionalistas pudieron retar a los gobiernos del turno en las elecciones y obtener importantes victorias en su radio de acción. Así ocurrió en 1907, dentro de la coalición Solidaridad Catalana, o en 1916, cuando la *Lliga* derrotó a una coalición de carlistas, conservadores, liberales, republicanos radicales y republicanos nacionalistas orquestada por Santiago Alba desde el Ministerio de la Gobernación. Esta autonomía permitió a los diputados regionalistas cuestionar la legitimidad del turno de partidos y les confirió una mayor libertad para acatar o transgredir las prácticas no escritas que habían regido el consenso parlamentario.

La lógica del turno obligaba a las minorías a aceptar un papel de comparsas en el Parlamento. Sin embargo, a partir de 1914, la *Lliga Regionalista* reclamó su derecho a participar en el Gobierno. En diciembre de 1913, tras varios años de infructuosas discusiones parlamentarias, el Gobierno Dato autorizó, por Decreto, la creación de mancomunidades regionales. En abril de 1914 se fundaba la Mancomunidad Catalana. Sin embargo, lejos de aplacar las reivindicaciones regionalistas, el nacimiento de la institución marcó el inicio de un nuevo conflicto. Ahora la *Lliga* exigía que se dotara de contenido político, económico y cultural a la nueva institución. Entre 1914 y 1915 fracasaron las negociaciones entre el partido de Cambó y el Gobierno Dato sobre varias demandas económicas de la Mancomunidad. A fines de 1915, para imponer sus objetivos, la *Lliga* emprendió una campaña de obstrucción sistemática a las iniciativas legislativas del Gobierno. Dicha campaña inició una estrategia de acoso y derribo a los gobiernos del turno, que alcanzaría su máxima virulencia durante el Gobierno liberal

¹² El boicot republicano a Villaverde, en Fernando Soldevilla, *El año político. 1903*, Madrid, 1904.

de Romanones. Mediante la obstrucción parlamentaria, la *Lliga* pretendía obtener un incremento de las competencias de la Mancomunidad. En caso contrario, la obstrucción provocaría el desgaste del turno, bloquearía la alternancia y permitiría la participación regionalista en los gobiernos nacionales. Desde allí, la *Lliga* podría otorgar a Cataluña lo que los partidos turnistas le negaban. Cambó resumía así esta estrategia: si liberales y conservadores no abrían el acceso al Poder, «teníamos que aprovechar cualquier ocasión para debilitar a los dos partidos del turno y quitarles el Poder de las manos»¹³.

3. LOS GOBIERNOS INERMES ANTE EL PARLAMENTO

A partir de 1913, la relación entre los partidos representados en el Parlamento varió considerablemente respecto a etapas anteriores. Dato y Romanones, como jefes del grueso de las fuerzas conservadoras y liberales, reclamaban la herencia de Cánovas y Sagasta y defendían el derecho de sus dos partidos a seguir alternándose en el Gobierno. Esta pretensión era cuestionada por los grupos escindidos de los partidos Liberal y Conservador y por la *Lliga Regionalista* que también aspiraban a gobernar. Alrededor de media docena de grupos parlamentarios competían por lo que antes era el monopolio exclusivo de dos. Los reglamentos de ambas Cámaras, que mientras duró el clima de consenso actuaron como un mecanismo parlamentario para garantizar el consenso y controlar el Ejecutivo, en las nuevas circunstancias se convirtieron en un obstáculo para la gobernabilidad, ya que permitían que un número relativamente pequeño de diputados obstruyera toda iniciativa gubernamental.

Gobierno y Parlamento, enfrentados en un permanente conflicto institucional, bloquearon mutuamente su actividad y la inoperancia contribuyó a erosionar su legitimidad, ya de por sí devaluada por la corrupción electoral. Los sucesivos gobiernos eran incapaces de hacer que se aprobaran los proyectos que remitían a las Cortes. Éstas, a su

¹³ La cita de Cambó en Cambó (1987), pág. 245. La obstrucción regionalista al Gobierno Dato en Olivari (1983), pág. 181. Sobre la obstrucción como arma regionalista contra el turno de partidos, Martorell Linares (1997) y (1998).

vez, no cumplían su función como cuerpos legisladores. Los gobiernos temieron acudir al Parlamento. El artículo 85 de la Constitución obligaba al Gobierno a someter a la aprobación de las Cortes un Presupuesto anual, que podía ser prorrogado una sola vez por decreto. Los años impares se prorrogaba el Presupuesto sancionado en el año par y no había necesidad de mantener las Cortes abiertas. Los años pares era más difícil la huida porque había que aprobar un nuevo Presupuesto. En las legislaturas de 1913, 1915 y 1917, las Cortes no estuvieron abiertas más de un mes. La legislatura de 1914 se benefició de un cierto consenso entre los grupos parlamentarios, debido al inicio de la Primera Guerra Mundial. Por este motivo las Cortes pudieron aprobar un nuevo Presupuesto, una Ley de subsistencias y un Plan de construcciones navales. En la legislatura de 1916, de la interesante obra legislativa elaborada por los ministros de Hacienda, Fomento y Guerra no sobrevivió ni una décima parte. En un momento en el que se exigían decisiones urgentes para solventar las tensiones que la Guerra Mundial generaba en la sociedad y la economía españolas, las Cortes no cumplían con su función legislativa. El choque institucional provocó un vacío de poder que sirvió de justificación para los distintos asaltos a la legalidad acaecidos en 1917. Las críticas contra un Parlamento incapaz y unos gobiernos impotentes nutrieron los discursos de los militares juntistas en el mes de junio, de los parlamentarios disidentes en el mes de julio y de los obreros huelguistas en el mes de agosto. El testimonio más evidente de la crisis entre ambos poderes fue la incapacidad de las Cortes para aprobar un nuevo Presupuesto entre 1915 y 1920¹⁴.

En este contexto el Gobierno Nacional de 1918 llevó al Congreso y al Senado sendos proyectos de reforma de sus reglamentos que fueron aprobados con el consenso de la mayoría de los grupos representados en el Parlamento. El objetivo de la reforma era impedir que la amplia capacidad de iniciativa de los diputados derivara en obstrucción sistemática a la obra de los gobiernos. No era la primera vez que se debatía esta idea. Ya en 1901 *El Imparcial* había realizado una encuesta entre varios políticos sobre la necesidad de reformar los reglamentos. Todavía estaba fresco el recuerdo de la dura campaña de obstrucción a

¹⁴ La ineficacia, como fuente de ilegitimidad de las instituciones, en Linz (1987), pág. 36 y ss.

la que había sido sometido el Proyecto de Presupuestos de Raimundo Fernández Villaverde la legislatura anterior. Tras el bloqueo de la obra económica de Santiago Alba, en 1916, se hizo evidente la necesidad de cambiar las reglas del comportamiento parlamentario. *El Imparcial* diagnosticaba con acierto las razones del caos. «En la política española —comentaba— no existen ya sólo dos partidos... interesados ambos en el buen orden y eficacia de los debates». El Reglamento del Congreso aprobado en 1918 reducía significativamente la capacidad de iniciativa de los diputados. El nuevo artículo 112 —conocido popularmente como «guillotina»— permitía que el Congreso, a propuesta del Gobierno o de un conjunto de diputados, fijara una fecha límite para la votación de un Proyecto de ley. Aprobada la tramitación del Proyecto por este artículo se imponía un límite al número de enmiendas que se debatían en la Cámara y al número de discursos que podían emitirse en su defensa¹⁵.

Uno de los primeros logros de la reforma fue acabar con el bloqueo presupuestario. En el primer trimestre de 1920 el Congreso aprobó el Presupuesto para dicho ejercicio recurriendo a la guillotina. Sin embargo, entre 1918 y 1923, ésta sólo se utilizó en cuatro ocasiones, todas en la tramitación de proyectos económicos: los Presupuestos y la reforma tributaria, en 1920, y el nuevo contrato de arrendamiento del Monopolio de Tabacos y la Ley de Ordenación Bancaria, en 1921. Varias hipótesis, cuya correcta verificación será fruto de una próxima investigación, podrían ayudar explicar el escaso uso de la guillotina. En primer lugar, a partir de 1917, una vez roto el turno de partidos con la práctica de los gobiernos de concentración y, por lo tanto, el bloqueo que liberales y conservadores ejercían sobre el acceso de las minorías al Ejecutivo, se redujo la presión obstruccionista sobre los gobiernos. En segundo lugar, la mera amenaza de que los gobiernos pudieran recurrir a la guillotina quizás actuara como elemento disuasorio para la obstrucción. En tercer lugar, como indicaba en 1920 el Presidente del Congreso, Sánchez Guerra, «no importa(ba) tanto reformar los preceptos del Reglamento, como las costumbres parlamentarias». La idea de que

¹⁵ Véase la encuesta de *El Imparcial*, en los primeros días de junio de 1901. La cita es de *El Imparcial*, 21 de diciembre de 1916. Sobre la reforma del Reglamento, Cabrera (1996). Un análisis de las virtudes y desventajas del nuevo Reglamento, en Cillán García de Iturrospe (1985).

el Ejecutivo impusiera trabas al libre desarrollo de la iniciativa de los parlamentarios no terminó de arraigar entre la clase política, especialmente entre las izquierdas republicana, socialista e, incluso, liberal. Como apuntaba Soldevilla, «la restricción de los debates parlamentarios no tuvo nunca el voto de las oposiciones de izquierda». Para el republicano reformista Adolfo Posada la reforma, simplemente, se reducía a «una traba mas que oponer a la acción política y legislativa del Parlamento». La idea de no recortar la iniciativa política de los diputados puede ayudar a comprender por qué los gobiernos sólo utilizaron la guillotina para aprobar iniciativas económicas. En estos casos podían justificar su uso ante los parlamentarios alegando que se trataba de cuestiones más técnicas que políticas¹⁶.

4. CONCLUSIONES

Antes de iniciarse cada legislatura el Poder Ejecutivo interfería en el ámbito del Legislativo predeterminando la composición de las Cortes. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de la legislatura era el Poder Legislativo el que imponía sus reglas al Ejecutivo. Los reglamentos parlamentarios, los textos legales que condicionaban de forma más inmediata las relaciones entre ambos poderes, defendían las prerrogativas de diputados y senadores frente a los gobiernos y reducían la capacidad de éstos para imponerse a las Cámaras. Mientras hubo un cierto grado de consenso sobre las normas que regían el sistema de relaciones parlamentarias forjado en los primeros años de la Restauración, los reglamentos fueron una eficaz herramienta para garantizar el control gubernamental por parte de las Cámaras e impedir que los gobiernos rompieran el consenso legislando con el apoyo de la mayoría. Los gobiernos tomaban en consideración a la oposición y negociaban con ésta aquellos aspectos del contenido de sus iniciativas legislativas que no consideraban irrenunciables. Las minorías no utilizaban el Reglamen-

¹⁶ Sánchez Guerra, *DSC-CD*, 13 de enero de 1920, núm. 50, pág. 1762. Soldevilla, *El año político. 1922*, Madrid, 1923, pág. 177. González Posada (1923), pág. 121.

to para subvertir el orden parlamentario: el partido dinástico turnante en la oposición porque sabía que, en breve plazo, sería poder; el resto de los grupos parlamentarios porque se resignaban a ser oposición.

La situación cambió cuando variaron las expectativas de los grupos políticos representados en las Cámaras. La fragmentación de los partidos dinásticos, unida a la voluntad de la Lliga Regionalista por acceder al Gobierno, modificó la relación de las fuerzas en liza. A partir de 1913, varios grupos parlamentarios compitieron por acceder al Gobierno y romper el monopolio de liberales y conservadores. Los reglamentos dejaron de ser un instrumento de garantía del consenso, para convertirse en un arma de ruptura del turno de partidos. La obstrucción bloqueó el funcionamiento de las Cámaras y dejó a los gobiernos inermes ante las Cortes. La reforma reglamentaria de 1918 pretendió solucionar el conflicto reforzando la posición del Ejecutivo frente al Legislativo. En cierto modo lo logró, aunque las posibilidades que los nuevos reglamentos conferían al Ejecutivo para frenar la capacidad de iniciativa del Legislativo nunca fueron explotadas al máximo. En 1930, Ossorio y Gallardo, político maurista y defensor del Parlamento de la Restauración y de la Constitución de 1876 durante la Dictadura y la República, todavía consideraba en una reflexión retrospectiva que, «ante la hipertrofia del Parlamento, los gobiernos queda(ba)n paralizados, inútiles y desprestigiados»¹⁷.

En definitiva, son muchos y muy complejos los condicionantes que articulan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Factores, sin duda fundamentales, como la Constitución o la manipulación electoral no bastan para hablar del predominio del primero sobre el segundo. Otros deben ser tenidos en cuenta. Entre ellos, los reglamentos parlamentarios, los equilibrios existentes en el sistema de partidos, el grado de cohesión interna de éstos o el conjunto de prácticas no escritas pero consensuadas que condicionaban la diaria acción de los grupos políticos. La suma de todos estos elementos parece indicar que los gobiernos de la Restauración carecían de instrumentos eficaces para imponer su criterio a las Cámaras legislativas.

¹⁷ Ossorio y Gallardo (1930), pág. 134.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arranz, Luis; (1996); «El debate parlamentario sobre las crisis de Gobierno 1909-1913. Una crisis de eficacia», en *Política en la Restauración (1875-1923)*, Documento de trabajo del Seminario de Historia Contemporánea del Instituto Universitario Ortega y Gasset, núm. 2/96.

Arranz, Luis; Cabrera Calvo-Sotelo, Mercedes (1995); «El Parlamento de la Restauración», *Hispania*, vol. LV. 189, págs. 67-98.

—(1996); «Parlamento, sistema de partidos y crisis de gobierno en la etapa final de la Restauración (1914-23)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, junio-septiembre, págs. 313– 331.

Cabrera, Mercedes (1995); «El Parlamento en la crisis de la Monarquía», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 21, mayo-agosto, págs. 55-82.

—(1996); «La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, junio-septiembre, págs. 359-379.

Cabrera (dir) (1998) *Con luz y taquígrafos. El parlamento en la crisis de la restauración*, Madrid, Taurus.

Cillán García de Iturrospe, María del Coro (1985); *Historia de los reglamentos parlamentarios en España. 1810-1936*, Madrid, Universidad Complutense.

Dardé, Carlos (1985); «La implantación de la democracia en España», *Revista de Occidente*, N° 50, págs. 115-126.

—(1994); «La larga noche de la Restauración. 1875-1900»; en *El republicanismo en España (1830-1977)*, (ed. Nigel Townson), Alianza Universidad, Madrid.

Figuroa y Torres, Álvaro de (Conde de Romanones) (s.f.); *Las responsabilidades del antiguo régimen. 1875-1923.*, Madrid, Renacimiento.

González Posada, Adolfo (s.f.); «Obstruccionismo», en *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, (aprox. 1920).

—(1923); *España en crisis*, Madrid.

Jiménez Aquino, Miguel (1901); *La responsabilidad ante el Parlamento. Apuntes para un estudio de derecho constitucional*, Madrid.

Linz, J.J. (1987); *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.

López Garrido, Diego (1986); «La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, núm. 10-11, págs. 23-31.

Marcuello, Juan Ignacio; Pérez Ledesma, Manuel (1996); «Parlamento y Poder Ejecutivo en la España contemporánea»; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, junio-septiembre, págs. 17-39.

Martorell Linares, Miguel Ángel (1996); «Gobiernos y mayorías parlamentarias en los años previos a la Crisis de 1917. Historia de una paradoja»; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, julio-septiembre, págs. 331-345.

-(1997); «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración»; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 96, abril-junio.

Martorell Linares, Miguel Ángel (1998), “Gobierno y parlamento: Las reglas del juego”, en Cabrera (1998). Pags. 211-273.

Maura Gamazo, Gabriel (1934); *Recuerdos de mi vida*, Madrid, Aguilar.

Mina Apat, Mari Cruz (1985); «Elecciones y partidos en Navarra (1891-1923)», en *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura.*, (ed. J. L. García Delgado), Madrid, Alianza, págs. 111-133.

Moreno Luzón, Javier (1998); *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza editorial.

Olivari, Michele (1983); *Regionalismo catalano, stato e padroni fra il 1898 e il 1917*, Milán, Franco Angeli Editore.

Ossorio y Gallardo (1930); *Parlamento y Gobierno. Tres proyectos de ley*, Madrid, Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás (1983); «La obstrucción parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, Mayo-agosto, págs. 47-62.

Rey Reguillo, Fernando; Moreno Luzón, Javier (1996); «Semblanza de la élite parlamentaria en la Crisis de la Restauración»; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, junio-septiembre de 1996, págs. 177-205.

Varela Ortega, José (1996); «Orígenes y desarrollo de la democracia: algunas reflexiones comparativas», en *Política en la Restauración (1875-1923)*, Documento de Trabajo monográfico del Seminario de Historia Contemporánea del Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2/96.

EL SENADO DE LA RESTAURACIÓN COMO CÁMARA DE CONTROL. SU PROTAGONISMO EN EL SIGLO XX

Francisco Acosta Ramírez
Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

Una de los vacíos más llamativos de la moderna historiografía política española sigue siendo la historia parlamentaria. Todavía hoy la historia del parlamento español se define mejor por sus proyectos de investigación -algunos de ellos ya en marcha- que por sus realidades. Este déficit no está acusado en el plano del examen formal y tipológico de los diferentes modelos parlamentarios, que politólogos e historiadores han ido perjeñando en la investigación sobre el liberalismo político español, cuanto en el conocimiento sobre todo de lo que Ignacio Marcuello define como práctica política y parlamentaria¹, pero también de la funcionalidad y el prota-

¹ Debemos entender por «prácticas parlamentarias» aquellos usos no establecidos constitucionalmente ni legalmente desarrollados que, no obstante, presidieron la práctica parlamentaria determinando el sistema político y definiendo una tradición política y parlamentaria. Juan Ignacio Marcuello Benedicto en *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, (Madrid, 1986) ha desvelado de que modo mecanismos como la moción de censura, la responsabilidad política y penal de los ministros, o la cuestión de gabinete, surgen como prácticas parlamentarias, antes de tener realidad normativa.

gonismo político del parlamento, y del grado de eficacia en el desempeño de sus funciones. A pesar de muy notables excepciones como el trabajo del mencionado Marcellino Benedicto *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, el de Isabel Burdiel *La política de los notables*, o el del grupo de investigación coordinado por Mercedes Cabrera, estos aspectos conforman todavía una amplia vía de investigación por transitar².

Esta situación convive con la vitalidad de otro aspecto de la investigación parlamentaria, la prosopográfica, que viene registrando en los últimos años una atención creciente como se ha acreditado en este mismo congreso en las ponencias de Sanz Marcotegui o del grupo de Valladolid (Pedro Carasa Soto, Pilar Calvo Caballero y Rafael Serrano), en el ejemplar Diccionario biográfico de parlamentarios vascos de Urquijo y Aguirreazcuenaga o en los trabajos para Castilla la Mancha de Calleja y Luzón, por citar sólo algunas de las investigaciones más recientes y relevantes³.

En lo que respecta al tercer aspecto en que podemos compartimentar el estudio parlamentario (institucional, prosopográfico y electoral), los estudios electorales gozan en España de una tradición acreditada desde hace ya dos décadas, hasta el punto de poder afirmar que si bien quizás no es todavía una vía agotada, sí ha dado desde luego frutos abundantes de modo que por ejemplo para periodos como el de la Restauración disponemos hoy de estudios provinciales y regionales que cubren la casi totalidad del país⁴. Bien es cierto, no obstante, que en el panorama de la investigación electoral los comicios senatoriales adolecen de una atención sensiblemente me-

² Isabel Burdiel, *La política de los notables, 1834-1836* (Valencia, 1987); Mercedes Cabrera (Dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento de la Restauración (1913-1923)* (Madrid, 1998). Una panorámica general sobre las líneas de la historiografía parlamentaria española en *Revista de Estudios Políticos. Número monográfico sobre Parlamento y política* (1996), nº 93.

³ J. Aguirreazcuenaga, JR. Urquijo, S. Serrano, y M. Urquijo, *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia* (Vitoria, 1993). E. González Calleja y J. Moreno Luzón, *Elecciones y parlamentarios. Dos siglos de Historia de Castilla la Mancha* (Valladolid, 1993). P. Carasa Soto (Dir.), *Élites castellanas de la Restauración* (Salamanca, 1997).

⁴ La siguiente bibliografía en modo alguno pretende ser exhaustiva. Nos limitamos a una visión orientativa de algunas de las monografías que han jalonado el estudio de los comicios para el periodo de la Restauración: J. Tusell, *Sociología Electoral de Madrid* (Madrid, 1969). A. Cillán Apalategui, *Sociología electoral de Guipuzcoa 1901-1936* (San Sebastian, 1975). L. Aguiló Lucia, *Sociología electoral valenciana 1903-1923. Las elecciones de Valencia durante el reinado de Alfonso XIII*

nor que el voto al Congreso y que existe en esta línea una vacío historiográfico notable.

En este contexto de desequilibrio en el estudio de los diferentes aspectos de la realidad histórica de nuestro parlamento -desequilibrio especialmente acusado en el plano institucional-se ha confirmado recientemente lo que no sabíamos muy bien si calificar de «paradoja» o quizás más adecuadamente de «hecho llamativo». Este no es otro que la reciente proliferación de investigaciones sobre el Senado que superan a aquellas relativas a la que sin duda ha sido y es el brazo fuerte del legislativo: la Cámara Baja. Así a los trabajos de Julio Enrile sobre *El Senado en la época moderada* terminado en el año 80 o el clásico de Repetto *El Senado en Es-*

(Valencia, 1976). F. Peña Gallego, *Elecciones legislativas en la provincia de Albacete durante la Restauración 1875-1902* (Alicante, 1979). M^a J: Merinero, *Comportamiento político de Cáceres 1891-1931* (Cáceres, 1980). A. Balcells y otros, *Las elecciones generals a Catalunya 1901-1923* (Barcelona, 1982). A. Yanini, *El caciquisme* (Valencia, 1984) y *Elecciones caciquiles en la provincia de Valencia. Política y sociedad entre 1876 y 1901* (Valencia, 1982-83). S. Forner Muñoz, *Las elecciones de 1918 en la circunscripción de Alicante: anatomía del caciquismo y el frente electoral en la crisis de la Restauración* (Alicante, 1985). S. Forner y M. García, *Cuneros y caciques* (Alicante, 1990). C. Mir, *Lleida 1890 a 1936: caciquisme politic i lluita electoral* (Barcelona, 1985) y *Elecciones legislativas en Lérida durante la Restauración y la Segunda República* (Madrid, 1980). J.M. Barreda Fontes, *Caciques y electores. Ciudad Real durante la Restauración 1876-1923* (Ciudad Real, 1986) y *Economía y política en La Mancha durante la Restauración: el proceso electoral* (Madrid, 1980). E. Ruiz Abellán, *Modernización política y elecciones generales en Murcia durante el reinado de Alfonso XIII* (Murcia, 1990). P.M. Egea Bruno, *La política y los políticos en la Cartagena de Alfonso XIII (1902-1923)* (Cartagena, 1990). A. Garrido Martín, *Cantabria 1902-1923: elecciones y partidos políticos* (Santander, 1990). C. Frías Corredor y M. Trisán Casals, *El caciquismo altoaragonés durante la Restauración. Elecciones y comportamiento político en la provincia de Huesca (1875-1914)* (Huesca, 1987). L. Castells, *La crisis de la Restauración. Partidos, elecciones y conflictividad social en Guipúzcoa, 1917-1923* (Bilbao, 1991). J.M. Molins, *Elecciones y partidos políticos en la provincia de Tarragona 1890-1936* (Tarragona, 1985). J. Real Cuesta, *Partidos, elecciones y bloques de poder en el País Vasco. 1876-1923* (Bilbao, 1991). F. Crespillo Carregalo, *Elecciones y Partidos políticos en Málaga (1890-1901)* (Málaga, 1990). Aguilar Gavilán, *Vida política y procesos electorales en la Córdoba isabelina (1834-1868)* (Córdoba, 1991). M.D. Revuelta Saenz, *Partidos políticos en la Rioja (1902-1923): elecciones de diputados a Cortes bajo el reinado personal de Alfonso XIII* (Logroño, 1990).

paña publicado en 1974, por citar sólo las monografías, se han añadido recientemente las aportaciones de Juana Anadón sobre la *Constitución y funciones del Senado en el reinado de Alfonso XIII*, en 1993, nuestro propio trabajo sobre el Senado en el reinado de Alfonso XIII o el *Senado en la historia*, coordinado por Manuel Pérez Ledesma y publicado por el propio Senado en 1995.⁵

No vamos a entrar a analizar ahora las diferentes motivaciones que han propiciado esta mayor producción sobre el Senado. Lo que parece cierto es que gracias a ello hoy quizás estamos en mejor disposición de conocer y valorar el papel y el protagonismo de la segunda cámara, a pesar de que como se había apuntado, se intuía, y como vienen a corroborar las investigaciones mencionadas el Senado ha sido históricamente una cámara con menor relevancia política que el Congreso. La principal virtualidad de las segundas cámaras españolas no ha sido su peso político dentro del juego de interrelación de los poderes del Estado, ni su relevancia funcional como cámara legislativa y de control -ni tan siquiera como tribunal de justicia, potestad que le fue exclusiva. A nuestro juicio la virtualidad fundamental, que no la única, de las segundas cámaras no federales del XIX español es de índole doctrinal y sociológica en dos planos intimamente relacionados. En el plano doctrinal la existencia de una segunda cámara define inequívocamente la adscripción a un sistema político monárquico-constitucional no radical. A partir de aquí la diferente estructura orgánica y funcional de la diversa tipología senatorial del XIX vincula los diferentes sistemas políticos a tradiciones de corte moderado-doctrinario o progresista. Desde el punto de vista sociológico la existencia de las segundas cámaras expresa, en un grado variable según el momento histórico, el matiz elitista y predemocrático del liberalismo español al conferir una representación específica y diferenciada a determinados sectores sociales de la aristocracia y de la burguesía. En otras palabras el Senado, o la estructura bicameral si se prefiere, era la institución que mejor expresaba, aunque no sólo ella, la naturaleza del sistema político en cuestión. Este valor «símbó-

⁵ R. Bertelsen Repetto, *El Senado en España* (Madrid, 1974). J. Enrile, *El Senado en la época moderada (1845-1854)*, (Madrid, 1980). J. Anadón Benedicto, *Constitución y funciones del Senado en el reinado de Alfonso XII* (Tesis Doctoral inédita, Madrid, 1993). F. Acosta Ramírez, *La Cámara elitista* (en prensa). M. Pérez Ledesma (Coord.), *El Senado en su historia* (Madrid, 1995).

lico» o «taumatúrgico», por utilizar la expresión de Sevilla Andrés⁶, puede ayudarnos a comprender la insistencia y la importancia concedida al problema de la estructuración del Senado en todas las coyunturas constituyentes del XIX por encima de las expectativas sobre su funcionalidad estrictamente parlamentaria, ámbito en el cual el Senado ha demostrado un pulso muy débil, aunque no inexistente.

Precisamente de algunos latidos de ese débil pulso queremos dar cuenta en estas páginas, concretamente en lo relativo a la función de control del Senado en el reinado de Alfonso XIII.

2. LA PROBLEMÁTICA DEL SENADO DE 1876 EN EL SIGLO XX

Como es bien sabido, el reinado constitucional de Alfonso XIII (1902-1923) coincide con la crisis del sistema político de la Restauración (1874-1923) patente en la incapacidad de renovación y evolución desde dentro del propio régimen, manifiesta en los fracasos de las opciones regeneracionistas y reformistas de Maura en 1909, Canalejas en 1912, en la ruptura definitiva de los partidos del turno en torno a 1914 y en la crisis de legitimidad del régimen en 1917. La crítica al doctrinarismo canovista se traduce en una serie de alternativas al régimen y al sistema político que en líneas generales se definían por su voluntad de evolución o ruptura en sentido más democrático, por la parlamentarización real del régimen y por la evolución del mismo hacia los principios de soberanía nacional.

En este contexto, el Senado absorbe buena parte de la sacudida reformista, acaparando parte del debate sobre la estructura política. Como demuestran los numerosos proyectos y propuestas de reforma planteados sin éxito desde dentro y fuera del espacio político del turno, la Cámara Alta se sitúa en el mismo eje de la problemática de la renovación y evolución del régimen desde un sistema político liberal burgués a un sistema demoliberal, convirtiéndose en uno de los símbolos de la esclerosis e incapacidad de quebrar la estructura oligárquica de gestión del poder y de las instituciones. Las propuestas de reforma de la Cámara se articulan en torno a dos conceptos: democratización de la representación senatorial y reestructura-

⁶ D. Sevilla Andrés, Diego, «El Senado de 1845», *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, (Madrid, 1959), pags.3-28.

ción de la cámara como cámara corporativa. En estos parámetros basculan la mayoría de las propuestas de reforma: desde la de Moret en 1906 hasta las de García Prieto en 1918 y 1923, pasando por las de Ubierna y Eusa en 1922; la de la Asamblea de parlamentarios del 17; o la del Partido Reformista en su programa de 1918, todas ellas formuladas desde la izquierda política no revolucionaria. Menos y más templadas desde luego, pero también desde el conservadurismo se elevan voces como las de Saracibar en 1921 en favor de la necesidad de actualizar y modernizar el Senado. En el espacio de los partidos antisistema, republicanos y socialistas, el rechazo a la Cámara Alta era incodicional.

Como única respuesta a la necesidad de actualización y renovación de la Cámara Alta se aprueba en 1918 una reforma de su Reglamento que, aparte de introducir algunas novedades como las Comisiones permanentes, acentúa mediante mecanismos como el *veto* y la *guillotina*, la dependencia de la Cámara Alta respecto al Ejecutivo a la vez que coharta sus prerrogativas legislativas ahondando en la práctica su condición de cámara secundaria.

Este debate en torno al Senado se ve abonado y justificado por la degradación institucional de la Cámara. A medida que avanza el siglo y paralelamente a la erosión del sistema político alfonsino, el Senado consolida y profundiza en una serie de vicios estructurales y funcionales (absentismo, falseamiento en las acreditaciones de la renta y en menor medida de las categorías senatoriales, violación sistemática de la normativa de incompatibilidades y ausencias, y fraude en la votación de las leyes) que acentúan el desprestigio y el descrédito de una Cámara que a pesar de ello sigue conservando desde la óptica elitista de la oligarquía restauradora un aura de prestigio social como cámara de representación privilegiada. La senaduría es considerada en este sentido un escalón más en el esquema burgués de promoción social. Es un indicativo importante de reputación social, de pertenencia al grupo socialmente prevalente, grupo que define sus símbolos y su mentalidad en claves ideológicas y sociales aristocratizantes, elitistas, y rentistas.

En lo referente a su actividad parlamentaria, el Senado desempeña un papel secundario dentro del proceso legislativo, no ya únicamente en materia presupuestaria donde los apremios para la aprobación anual del presupuesto obligan a una tramitación testimonial de los mismos en la Cámara Alta, sino en el conjunto de la producción normativa (en el Senado se proponen menos leyes y se presentan menos proyectos de ley) y en otros

aspectos de la vida parlamentaria donde el Senado también acredita un pulso y una actividad mucho menor que el Congreso. A ello hay que sumar que a medida que degenera el turno bipartidista y se suceden gobiernos inestables la colegislación redundante en una dilación de todo el proceso legal que condiciona la labor de Gobierno y cuestiona la virtualidad y la operatividad de la segunda cámara como cámara de segunda lectura⁷.

Sin duda donde resulta más llamativa la labor senatorial es en el capítulo del control al Ejecutivo y no precisamente por el tono amable y condescendiente de la práctica ordinaria del mismo en la Cámara Alta, sino por dos episodios relevantes que lanzan a la Cámara Alta al primer plano de la escena política: una moción de censura contra el Gobierno Moret de 1906 y otra de confianza contra Romanones en 1913 que suponen la dimisión de ambos gabinetes.

3. EL SENADO EN SU FUNCIÓN DE CONTROL SOBRE EL GOBIERNO

Como Cámara de control el Senado actúa a través del debate de la Corona y de las facultades de preguntar e interpelar a los miembros del Gobierno, funciones recogidas explícitamente por primera vez en el Reglamento de 1871. El mismo reglamento reconocía también por primera vez para el Senado la posibilidad de emitir un voto de censura, estando vedada anteriormente dicha atribución a la Cámara Alta⁸.

⁷ Los aspectos precedentes se hallan más desarrollados en nuestra aportación al libro *El Senado en su historia: «La Cámara Alta en el reinado de Alfonso XIII»*, (Op.cit.).

⁸ Sobre la moción de censura, dedica algunas páginas a la evolución histórica de la misma M. Sánchez de Dios, *La moción de censura* (Madrid, 1992), pags.276 y sigs. Sobre el control parlamentario en general, entre las aportaciones más historicistas, ver D. Sevilla Andrés, «Orígenes del control parlamentario en España», en M. Ramírez, (Ed.), *El control parlamentario en las democracias pluralistas* (Barcelona, 1978); y J.T. Villarroya, «Los orígenes del control parlamentario en España», *Revista de Estudios Políticos* (1963) n° 132, pags.103-144. También resulta de utilidad la síntesis histórica de P. Mellado Prado, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español* (Madrid, 1988), pags.119 y sigs. Ver también M. Jiménez Aquino, *La responsabilidad ante el Parlamento. Apuntes para un estudio de Derecho constitucional* (Madrid, 1901).

Sin embargo a pesar de que existían mecanismos formales para la labor de control y de que esta se ejercía efectivamente, no hay que perder de vista que la fisonomía política real del sistema favorece la etiología y resolución extraparlamentaria de las crisis. En efecto, la potestad de control al Ejecutivo esta mediatizada por el escaso crédito del parlamentarismo motivado por la adulteración de las Cámaras, la injerencia del poder moderador, y el abuso e interpretación torticera de algunos preceptos constitucionales como el Art.32 referente a la periodicidad de reunión de las Cortes. El no establecer periodo mínimo de sesiones anuales supone que las Cortes estuvieron poco tiempo reunidas por lo que la función de control -especialmente esta, mas que la legislativa- resultó de facto muy irregular⁹.

3.1.LA PRÁCTICA ORDINARIA DEL CONTROL SENATORIAL

Antes de proceder a un examen más detenido de los episodios más relevantes en la función de control de la Cámara, conviene enfocar un plano más general que nos permita una visión global de la práctica ordinaria del control gubernamental en el Senado. Ello permitirá además valorar en su justo término el significado de esas sanciones específicas de control que son las mociones de censura y los votos de confianza.

En lo que se refiere a los mecanismos usuales de control parlamentario hay que concluir que como ocurre en el plano de la función legislativa la actividad del Senado es menor. En el plano del control de Gobierno ello significa inequívocamente que el Senado es ordinariamente una cámara más docil, que el Congreso. Entre los procedimientos de control individual los más usuales son los ruegos y preguntas al Gobierno y las peticiones de datos. El siguiente cuadro coteja la evolución de este capítulo en ambas cá-

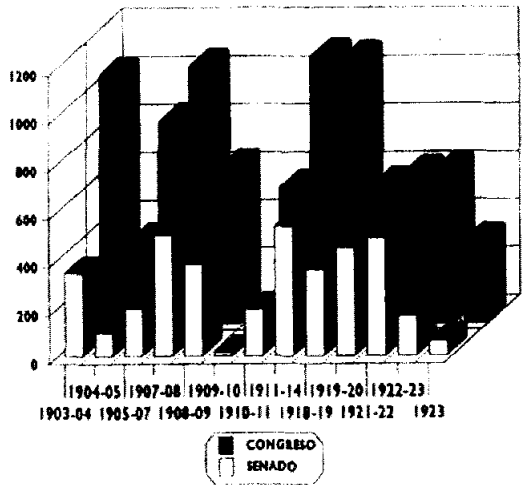
⁹ Práxedes Zancada se hace eco de esta cuestión cuando razona que «no solo eran frecuentes disoluciones y clausuras de Cortes lo que hacia ilusorio el funcionamiento del régimen parlamentario, sino la interpretación del artículo 32 de la Constitución de 1876: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones». De modo que ateniéndose a la letra escrita del precepto, basta con mantener abiertas un solo día cada año las Cortes. El mal uso que los Gobiernos han hecho de esta facultad explica la escasa labor de los Parlamentos españoles». P. Zancada, Práxedes, *Monarquía y democracia (Notas sobre un programa democrático)* (Madrid, 1913) pag.135.

maras. Los tres conceptos (ruegos, preguntas y peticiones de datos) aparecen sumados ya que sólo así los hemos encontrado para el Congreso.

Comparativa del ejercicio del control parlamentario en el Congreso y en el Senado

LEGIST. CONG SEN.

| | | |
|---------|------|-----|
| 1903-04 | 1028 | 342 |
| 1904-05 | 334 | 95 |
| 1905-07 | 832 | 195 |
| 1907-08 | 1059 | 501 |
| 1908-09 | 639 | 379 |
| 1909-10 | 17 | 13 |
| 1910-11 | 555 | 192 |
| 1911-14 | 1100 | 536 |
| 1918-19 | 1091 | 354 |
| 1919-20 | 564 | 444 |
| 1921-22 | 611 | 486 |
| 1922-23 | 623 | 163 |
| 1923 | 328 | 59 |

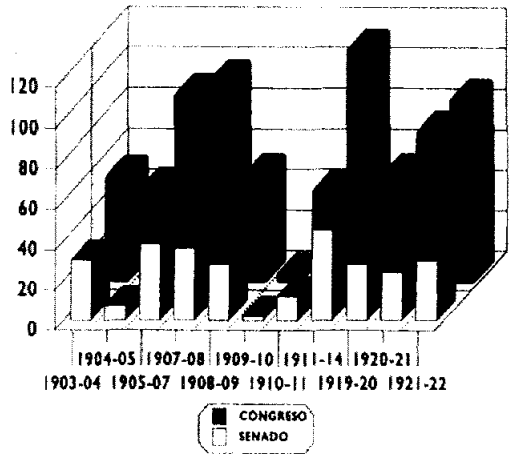


Elaboración propia.

La interpelación a los Ministros es otro mecanismo de control individual al Gobierno, pero de mayor alcance político, ya que en principio generaba una discusión en la que podían tomar parte hasta dos senadores -el que hubiera interpelado y explanado y otro-, y además de resultados de la interpelación pueden los senadores presentar las proposiciones que estimen convenientes. El siguiente cuadro ilustra el ejercicio de esta función en ambas cámaras¹⁰.

Comparativa de las interpelaciones en el Congreso y en el Senado

| LEGIST. | CONG | SEN. |
|---------|------|------|
| 1903-04 | 51 | 30 |
| 1904-05 | 45 | 7 |
| 1905-07 | 91 | 38 |
| 1907-08 | 98 | 36 |
| 1908-09 | 52 | 28 |
| 1909-10 | 3 | 2 |
| 1910-11 | 44 | 12 |
| 1911-14 | 113 | 45 |
| 1919-20 | 52 | 28 |
| 1920-21 | 73 | 24 |
| 1921-22 | 89 | 30 |



Elaboración propia.

¹⁰ Entre las interpelaciones consideradas se agrupan las explanadas y contestadas, las que han quedado pendientes y las anunciadas y no explanadas. No hay datos disponibles para las legislaturas que no aparecen.

El tono por lo general más amable del control senatorial no impidió, sin embargo, que, puntualmente, el Senado jugara un papel decisivo en el mantenimiento de algunos Gobiernos, revelando además dichos procesos algunas de las características estructurales de la Cámara Alta. Ello ocurrió cuando se activaron las sanciones específicas de control del legislativo: la moción de confianza y el voto de censura.

3.2. CRISIS DEL «PAPELITO» Y CAÍDA DEL GOBIERNO MORET

Las divergencias internas en el seno del partido liberal habían llevado a Moret a una situación de enfrentamiento con López Domínguez, que le había sustituido en la Presidencia del Gobierno liberal en Julio de 1906. En parte las desavenencias se explicaban por la oposición de López Domínguez al decreto de disolución que pretendió Moret para desarrollar un novedoso programa de reformas en condiciones de mayoría parlamentaria. La escisión se presentó inesperadamente y a espaldas de la opinión parlamentaria. A finales de noviembre de 1906, López Domínguez obtenía el apoyo parlamentario de la mayoría liberal con motivo del anuncio de presentación en el Congreso de un proyecto de Ley de Asociaciones. La fracción moretista a pesar de sus reticencias iniciales acaba apoyando la iniciativa de López Domínguez.

Al día siguiente del voto de confianza, en el despacho diario con el Rey, tras informarlo del recién obtenido apoyo unánime de la mayoría liberal a su gestión, López Domínguez recibe del monarca el «papelito». Obra de Moret, en él se comunicaba a Alfonso XIII que a pesar del voto a favor en el Congreso el día anterior, no estaba dispuesto en lo sucesivo a apoyar a López Domínguez¹¹. La dimisión del Gabinete gobernante es in-

¹¹ La misiva moretista concluía con las siguientes palabras: «Pero si el peligro quedó ayer conjurado, todo hace creer que reapareciera a cada momento y provocará al fin la división de la mayoría y, con ella, la caída del partido liberal en condiciones fatales para la patria y para la Monarquía... Tal vez sean exagerados esos patrióticos temores; pero el Rey tiene el medio de aquilatarlos, llamando a los representantes caracterizados del partido liberal y contrastando sus juicios con el que respetuosamente someto a V.M.». Citado en Duque de Maura y M. Fernández Almagro, *Por qué cayó Alfonso XIII. Evolución y disolución de los partidos históricos durante su reinado* (Madrid, 1948) pag. 106.

mediata. El Rey llama a consultas y el 30 de noviembre Moret es encargado de formar Gobierno.

El día 1 de diciembre acude Moret al Senado a presentar su programa. Allí el Senador liberal Calbetón lo recibe con la amenaza de una moción de censura si no explica satisfactoriamente su comportamiento. «Si S.S. satisface los deseos de los liberales, tenga la completa seguridad de que éstos, como un sólo hombre le seguiran en el desarrollo de sus planes. Si no satisface esos deseos, quizás por mi conducto, acaso por el de otro más autorizado que yo, pero siempre por el de cualquiera de los individuos de la mayoría, tendremos el sentimiento de hacer a su S.S. observaciones respetuosas pero enérgicas, para salvar los principios fundamentales que gobiernan y rigen nuestras ideas y provocan acerca de ellos un voto en la Cámara»¹². Moret no fué capaz de afrontar una sesión donde el Senado no perdió ocasión de demostrarle con continuos tumultos e interrupciones su escasa disposición a admitir al nuevo Gobierno. También tuvo que oír Moret una dura intervención de López Domínguez lamentando y repudiando los hechos. Concluido el debate se presenta una proposición firmada por cinco senadores liberales que dice así: «Pedimos al Senado se sirva declarar que ha oído con profunda satisfacción las sinceras explicaciones del ex-presidente del Consejo de Ministros, Sr.López Domínguez»¹³. Aplazada hasta la sesión siguiente la votación, Moret dimite ese mismo día antes de conocer su resultado.

Esta crisis tiene una doble consecuencia. En primer lugar precipita el cambio de turno en el poder, ya que, tras un último gobierno liberal presidido por Vega de Armijo que apenas dura veinticinco días, el Rey llama a Maura para formar Gobierno, inaugurándose un turno conservador. Mas trascendente es la crítica que la moción de censura llevaba implícita hacia la actuación del monarca. La moción de censura puso de manifiesto las divergencias entre el poder legislativo y el moderador. El senador republicano Labra y Cadrana resumió los extremos de la repulsa en un notable discurso el mismo día de los hechos: «...este modo de resolver la crisis [se refiere a la dimisión de López Domínguez] no es constitucional (...), solo ante los ojos del público, ante la conciencia del país y ante la presencia de las Cortes, en su representación más acentuada pueden discutirse los pro-

¹² *Diario de Sesiones del Senado* (en adelante *DSS*), 1 de diciembre de 1906.

¹³ *Ibidem*.

blemas que se traducen en la separación o rectificación de los Ministerios (...)...digo también que no negando los altos derechos que tiene el Jefe del Estado para variar Ministerios, para disolver Cortes (...), yo afirmo que al lado de esto se necesitan también otras condiciones en el Jefe del Estado, una gran prudencia, un gran conocimiento de la realidad, un dominio cierto de los hombres y de los acontecimientos, una extraordinaria imparcialidad, para que nadie, en ningún momento, crea que las opiniones puramente individuales del que ejerce el poder moderador puedan tener una influencia mejor o peor en la marcha general de la política».¹⁴

De ambas consecuencias es posible extraer una conclusión. Si en algún otro momento, como en el caso de la Ley de Jurisdicciones, el Senado ejerció efectivamente su función de cámara de apoyo real al secundar una iniciativa avalada por el poder moderador, pocos meses después con motivo de la crisis que acabamos de reseñar, la Cámara Alta desacredita la iniciativa del Monarca, que haciendo uso del «papelito» fuerza una crisis no parlamentaria de Gobierno y lleva a Moret a la Presidencia del Consejo de Ministros en lo que es quizás el más claro ejemplo de lo que se han dado en llamar «crisis orientales». No puede dejar de reconocerse que la moción de censura senatorial implica una desautorización a la iniciativa Real.

3.3. EL SENADO CONTRA ROMANONES. LA CRISIS DE GOBIERNO DE 1913

Tras el asesinato de Canalejas, el monarca escoge entre los pretendientes liberales a sucederle a Romanones en detrimento de García Prieto. La disidencia estaba de nuevo servida. En la primera ocasión, con motivo de la discusión de la Ley de Mancomunidades en el Senado el 3 de junio de 1913, los demócratas de García Prieto y Montero Ríos, la hicieron patente votando contra el proyecto. Ello supuso la destitución de Montero Ríos de la Presidencia de la Alta Cámara. «En el Senado me era imposible vivir teniendo enfrente a Montero Ríos»¹⁵ recuerda el Presidente del Consejo de Ministros. La solución al enfrentamiento entre las familias liberales la encontró Romanones en la suspensión de las Cortes, hecho que me-

¹⁴ *DSS*, 1 de diciembre de 1906.

¹⁵ Conde de Romanones, *Notas de una vida (1912-1931)* (Madrid, 1974) pag.74.

reció la denuncia de la medida como inconstitucional por parte de los demócratas. En vísperas de la reapertura de las sesiones en octubre, García Prieto reúne a la oposición liberal y declara su oposición a Romanones, a la vez que pide el relevo del mismo. «Para responder a la confianza que el Rey había depositado en mí, confirmándomela en tres crisis seguidas, [-recuerda Romanones-] estaba obligado a que no fuese el Rey el que decidiese la definitiva, sino el Parlamento con sus votos. Seguro de que en el Congreso no me faltaría la mayoría, pero no menos cierto que al pedir en el Senado un voto de confianza los conservadores votarían en contra mía, juntamente con los demócratas, y yo resultaría derrotado»¹⁶.

Con esta convicción se presenta el 25 de Octubre en el Senado, «porque en él [en el Senado] tuvo lugar aquella votación que escindió la mayoría y también porque en él tienen asiento aquellas personas cuya opinión en estos instantes interesa conocer al país, y aquellas además que pueden tener mayor interés en discutir conmigo»¹⁷. En esta ocasión la fórmula no fue la moción de censura sino la de confianza. Recién explanados los motivos de la suspensión de Cortes y las intenciones políticas del Gobierno, se presenta la siguiente proposición: «Los senadores que suscriben ruegan al Senado se sirva declarar que, habiendo oído con complacencia las manifestaciones del Sr. Presidente del Consejo de Ministros, aprueba la conducta del Gobierno de S.M. durante el interregno parlamentario y confía en aquel para el desarrollo de su programa y la afirmación de la política liberal y democrática que genuinamente representa». Inmediatamente, tras una breve exposición de la intención de voto de cada uno de los grupos, como había previsto Romanones, garciaprietistas (45 votos), conservadores (59), reformistas (2) y un carlista, reúnen 107 votos en contra. Abstentidos los republicanos y los regionalistas, los ministeriales no logran sumar mas que 102.

El 27 de Octubre el conservador Dato forma Gobierno, acabando con cuatro años de gestión liberal. La dimisión de Romanones consagra además la ruptura definitiva del liberalismo dinástico. Este hecho junto a la escisión el año siguiente del partido conservador en mauristas y datistas, marca el principio del fin del engranaje político del turno, sobre el que se había sostenido el régimen desde sus albores.

¹⁶ Conde de Romanones, op.cit., p.81.

¹⁷ Conde de Romanones, *DSS*, 25 de octubre de 1913.

Aunque las dos mencionadas fueron las únicas crisis de Gobierno parlamentarias desencadenadas en el Senado, el acontecer político escogió el escenario senatorial para consumir algunas crisis parciales de Gobierno. Baste citar como ejemplo la que, con motivo de una carta del General Milans del Bosch leída en el Senado contra Romanones, obligó a este a retirar al ministro de su grupo Amalio Gimeno del Gobierno de concentración liberal formado por Allendesalazar en diciembre de 1919.

El hecho de que en ambos casos los afectados por la censura senatorial fueran gobiernos liberales respondió en las dos ocasiones a la ruptura de la mayoría liberal por la escisión de sus diferentes facciones. La retirada del apoyo parlamentario de alguna de las clientelas liberales, dejaba a la otra en situación de ingobernabilidad, circunstancia que por cierto se convierte en crónica a partir 1914, también en lo que a los conservadores se refiere. No conviene perder de vista sin embargo que la estructura del Senado determinaba una situación diferente a la del Congreso. En primer lugar las mayorías en el Senado eran más exiguas puesto que la parte electiva del Senado se reducía a 180 senadores¹⁸. Aunque el reparto de escaños hubiera sido proporcional en ambas cámaras, en números reales las distancias entre los diferentes grupos eran menores. A ello hay que añadir que los liberales se vieron siempre perjudicados por la superioridad de senadores permanentes conservadores, superioridad que estrechaba todavía más su campo de maniobra. Ambas circunstancias propiciaron que el equilibrio de fuerzas en la segunda cámara estuviera más ajustado. La escisión de una fracción liberal, aunque fuera minoritaria colocaba a la otra en una situación difícil, máxime si los conservadores y el resto de grupos políticos secundaban una moción de censura.

Los líderes liberales eran conscientes de esto. El mismo Romanones lo reconoce en sus memorias cuando afirma: «Para juzgar mi perseverancia para servir a España (...) me bastaría recordar las circunstancias que me rodearon las tres veces que fui jefe de Gobierno. Con un partido dividido, con una mayoría parlamentaria escasa, sobre todo en el Senado; con una opinión general adversa en la campaña de Africa, ¿qué más podía hacer que

¹⁸ Recordemos que el Senado de la Restauración estaba compuesto por un máximo de 360 senadores: 180 electos y 180 permanentes. Estos últimos se repartían entre senadores vitalicios y por derecho propio.

lo que hice?¹⁹. Otro ejemplo es el de Canalejas que en el Senado tenía un margen más estrecho debido a que los liberales apenas contaban con 60 senadores vitalicios. La composición del Senado de 1910 acredita lo expuesto: liberales de todos los matices: 178; conservadores, 117; carlistas, 6; regionalistas, 5; republicanos 4; eclesiásticos, 17. En estas condiciones, la mínima escisión de la mayoría liberal podía suponer la caída del Gobierno. Y eso que esta composición del Senado de 1910 es una de las más favorables al Partido Liberal ya que se da la circunstancia coyuntural de que al empezar la legislatura, el número de senadores vitalicios liberales y conservadores está igualado (62 conservadores y 63 liberales).

En este sentido el Senado si es una Cámara conservadora. El elemento permanente es el que define el verdadero carácter ideológico de la Cámara puesto que el electo oscila al ritmo de las diferentes Presidencias conservadoras y liberales. De ahí la preocupación de los liberales, manifiesta en la prensa, durante toda la Restauración por el desequilibrio en el reparto de puestos vitalicios entre liberales y conservadores a favor de estos últimos. El Senado del 76 no solo es hijo de Cánovas en su estructura orgánica e institucional, sino que, en virtud del aporte inicial de senadores vitalicios, es, en teoría, la salvaguarda de su espíritu conservador, del espíritu conservador del régimen. El aporte inicial de senadores vitalicios condiciona un legislativo basculado hacia el conservadurismo. Probablemente solo el fraude electoral sistemático y, sobre todo el bipartidismo turnista impidieron que el Senado decidiera o propiciara alguna otra crisis de Gobierno. Que duda cabe que en circunstancias de limpieza electoral y de colegialidad efectiva de las Cámaras, una cámara como aquella, con un elemento permanente de hasta la mitad de sus miembros, hubiera sido políticamente más decisiva para la gobernabilidad, desnivelando todo el sistema hacia las opciones con mayor número de adeptos entre la parte permanente. En el caso que nos ocupa esta opción no era otra que el Partido Conservador. Esto se traducía en una mayor dificultad de los Ejecutivos liberales para equilibrar su situación y a la vez en una mayor vulnerabilidad en la segunda cámara ante situaciones de crisis. En el caso del Partido Conservador el Senado operó en sentido contrario, hecho que confirma lo que venimos exponiendo.

¹⁹ Conde de Romanones, *Notas...*, op., cit., p.44.

Uno de los argumentos clásicos en favor del bicameralismo estriba en que el control del Ejecutivo siempre será mayor y más eficaz desde dos cámaras que desde una sola, susceptible de quedar aprisionada por el régimen de mayorías. En el Parlamento del 76, este argumento se relativiza ya que el fraude propició, hasta la ruptura de los propios partidos dinásticos, un régimen de mayoría por lo menos suficiente en ambas cámaras. A pesar de ello, lo cierto es que los Ejecutivos liberales contaron en el Senado con un margen de inestabilidad que en ocasiones, como en los casos que hemos visto, provocó su decabalgamiento del poder. Los Ejecutivos conservadores, por contra, encontraron cuando les fue preciso el apoyo suficiente como para que la labor fiscalizadora del Senado no constituyera una amenaza.

3.4. EL SENADO APOYA A DATO. EL CONGRESO...NO TANTO

En 1921, con ocasión de una moción de confianza solicitada a las Cámaras por el Gobierno idóneo Dato, tenemos ocasión de comprobar como en este caso el Senado actúa como apoyo a los conservadores, mientras que en el Congreso las dificultades que encuentra el Gobierno son mucho mayores hasta el punto de que a pesar de ganar la moción de confianza, la debilidad de la respuesta en la Cámara baja se halla entre los motivos que fuerzan la inmediata crisis de Gobierno. Lo más significativo, sin embargo, no es el hecho de que el Senado apoye a un Gobierno conservador, mientras en el Congreso el apoyo tenga distinguos y abstenciones, sino el modo en que esto se produce. En el Senado el apoyo es unánime y sin paliativos.

La radiografía de la crisis se vertebra alrededor de la huelga de funcionarios de Hacienda de 1921. Una resolución dictada por el Gobierno aumentando el número de Jefes del Negociado de Hacienda, provoca la declaración de huelga de la mayoría de los empleados de ese Ministerio por considerarla atentatoria a sus derechos. Ante esta situación, el agravamiento de los hechos, y el deseo de los grupos políticos del Congreso de forzar una solución al tema, el Gabinete plantea al Parlamento una moción de confianza que se «extiende y alcanza a que, ante esta actitud de determinados funcionarios, no se examine aquí el fondo del asunto. Reserve cada cual, sobre el fondo del asunto, sus opiniones y aténgase a la promesa del Gobierno de venir a que se abra cuanto antes una amplia discusión sobre la

medida que parece haber motivado el conflicto; alcanza y se extiende a que la Cámara tenga fe en que nosotros, dentro de las leyes, sin salirnos de ellas, procederemos con aquella severidad indispensable para restablecer la normalidad»²⁰.

El 19 de enero de 1921, se concreta la cuestión de confianza en los siguientes términos: «¿Declara el Senado prestar al Gobierno el apoyo moral que ha solicitado?»²¹. Las facciones liberales, por boca de sus representantes el Marqués de Pilares y el Marqués de Alhucemas, deciden apoyar la moción que, en consecuencia se resuelve por unanimidad.

En el Congreso la moción se presenta un día después, el 20 de Enero²². Los líderes de todas las facciones se posicionaron ante el asunto de modo que a la hora de la votación los socialitas, por boca de Besteiro, ya habían explicado el sentido negativo de su voto. No votar la moción fué la vía que prefirieron Lerroux por lo republicanos, Alba por la izquierda liberal, Romanones por los liberales, Alvarez y González en representación del reformismo y Villanueva y Gómez por los demócratas. El representante catalanista Cambó también anuncia su abstención al igual que el líder del grupo conservador ciervista, Cierva y Peñafiel. Y solo Maura y Alcala-Zamora se decantan por apoyar la moción. Resultado: 156 votos a favor frente a 4 en contra. La moción se aprueba con apenas un tercio de los votos del Congreso a su favor. La crisis se salda con la sustitución del Ministro de Hacienda Lorenzo Dominguez Pascual por Manuel Argüelles y Argüelles el 28 de enero.

²⁰ Eduardo Dato, *Diario de Sesiones del Congreso*, 20 de enero de 1921. El texto exacto de la moción de confianza rezaba: «¿Aprueba el Congreso asistir con su concurso moral al Gobierno de S.M. para que resuelva conforme a sus deberes el conflicto planteado por los funcionarios de Hacienda, reservándose la Cámara su derecho y facultad para examinar, una vez solucionado, los actos del Ministerio y exigir, si a ello hubiere lugar, las oportunas responsabilidades?».

²¹ *DSS*, 19 de enero de 1921.

²² El texto de la moción en el Congreso es bastante más explícito que el presentado al Senado: «Acuerda el Congreso asistir con su concurso moral al Gobierno de S.M. para que resuelva conforme a sus deberes el conflicto planteado por los funcionarios de hacienda, reservándose la Cámara su derecho y facultad para examinar, una vez solucionado, los actos del Ministerio y exigir, si ello hubiere lugar, las oportunas responsabilidades» (*DSC*, 20 de enero de 1921).

Este episodio demuestra que el Senado operó en esta ocasión conforme a su naturaleza, como foro conservador. Y no tanto porque un Gobierno idóneo obtenga un apoyo absoluto, cuanto por las razones que propiciaron dicho apoyo. Entre las razones del voto senatorial se esgrime el principio conservador del mantenimiento del orden; de «fortalecer los resortes del Gobierno para el mantenimiento de la disciplina social»²³, por encima del juicio político de la acción de gobierno. La diferencia entre los elementos de juicio priorizados en una y otra cámara se sintetiza en el siguiente aserto de Romanones: «Por eso si la proposición que se va a votar significa un voto de confianza al Gobierno, esta minoría -y así ocurrió- no la votará. Si significara en cambio, el voto de la Cámara, algo completamente contrario a la actitud de los funcionarios [de Hacienda], ¡ah!, entonces, al lado de eso estaría con el mayor ardimiento, con la mayor decisión»²⁴.

Sin duda y a tenor de lo expuesto el Senado -y se puede decir que en general el parlamento alfonsino- mostró una faz más auténtica y coherente en la faceta del control parlamentario que en el ejercicio del resto de sus funciones, prácticas y actitudes institucionales. No hay que perder de vista, no obstante, a la hora de ponderar esta valoración, el pecado original de todos los parlamentos restauradores: su ilegitimidad, su falta de representatividad y su dependencia respecto al Ejecutivo, circunstancias que desvirtúan, o que condicionan, su labor fiscalizadora de la acción de gobierno.

²³ Marqués de Pílares, *DSS*, 19 de enero de 1921.

²⁴ Conde de Romanones, *DSC*, 20 de enero de 1921.



BATZAR NAGUSIAK
JUNTAS GENERALES
BIZKAIA