

TERCER CONGRESO GENERAL DE HISTORIA DE NAVARRA
NAFARROAKO KONDAIRAREN HIRUGARREN BATZARRE OROKORRA

Pamplona, 20-23 septiembre de 1994



Área I. LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL TERRITORIO

Ponencia IV

**CONTROL DEL MUNICIPIO Y CENTRALIZACION EN
NAVARRA EN LA EDAD MODERNA. NOTAS PARA
UNA HISTORIA COMPARADA**

OSCAR GORDO ASTRAIN

En la Edad Moderna se produjo en Europa un proceso de centralización y uniformización administrativa que en el marco del desarrollo y fortalecimiento del Estado moderno acabaría desembocando en la creación de los Estados nacionales del siglo XIX. Este proceso no fue uniforme, y en muchos casos respetó las particularidades propias de los distintos reinos que componían las diversas monarquías. De esta manera, los distintos reinos de la monarquía hispánica pudieron tener una evolución similar, aunque independiente, en la construcción de una moderna estructura estatal. Esto que a nosotros nos puede parecer extraño no lo fue en los siglos XVI y XVII, época en la que no se dio la confusión, tan frecuente hoy en día, entre Monarquía absoluta y Estado nacional.

Excepto en un solo país, Francia (y aun en este mismo caso habría que hacer no pocas salvedades geográficas y jurisdiccionales), en ninguna parte la Monarquía absoluta encarna una tradición nacional. Representa una asociación -impuesta por la fuerza, libremente consentida o surgida de una necesidad diplomática- de comunidades diferenciadas, a veces absolutamente dispares, a las que sólo un lento proceso de convivencia forjar, en el mejor de los casos, una vocación común; en otros, una aquiescencia resignada y pasiva, y en unos terceros un antagonismo sólo redimible por la segregación violenta. Tal es la realidad vivida en los siglos XVI y XVII¹.

Una parte importante de ese proceso consistió en el sometimiento y control de las entidades locales. Este camino se desarrolló en Francia de manera paradigmática. En Francia existió un movimiento centralizador que buscaba el dominio deliberado sobre las prerrogativas locales, con una reivindicación por parte del Estado de atribuciones cada vez más extensas. Sus momentos elegidos se centran entre 1660 y 1789². Entre tanto, en la monarquía hispánica una evolución similar se estaba produciendo en sus distintos reinos. Ese era el camino emprendido claramente por Castilla.

¹ Jaime VICENS VIVES, «Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII», *Coyuntura económica y reformismo burgués y otros estudios de historia de España*, Ariel, Barcelona, 1969 (3ª ed. 1971), pg. 108-109.

² Ives-Marie BERCE, «La province, obstacle ou relais du centralisme monarchique», *Centralismo y descentralización. Modelos y procesos históricos en Francia y España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pg. 312.

El Estado moderno (si no encierra una tautología esta expresión) reforzó y amplió sus atribuciones a costa de otras áreas de Poder, concretamente, los municipios y los señoríos. Este hecho puede comprobarse en Castilla con más nitidez que en otras partes de España, por su mayor dinamismo histórico en los tiempos modernos. Quizá también porque en la Corona de Aragón la institución municipal tenía una extraordinaria vitalidad³.

En la Corona de Aragón, donde las cosas no estaban tan claras, la victoria de Felipe V redujo a la nada su antigua estructura constitucional. Mediante los decretos de Nueva Planta los recién conquistados reinos se integraron de lleno en la estructura estatal castellana. Tras referirse a la «considerable autonomía» que conservaban Navarra y Vascongadas, Richard Herr dice que con los Borbones «...la centralización política de España, que los Austrias nunca habían llevado a cabo, llegó a ser un hecho consumado»⁴. Así pues, sólo Navarra y Vascongadas quedaban fuera del nuevo y unificado estado.

Desde la óptica del centralismo el poder local no era un apéndice más o menos necesario que debía ser controlado. Era la base sobre la que el Estado sustentaba su actuación. Y ante la falta de medios para ejercer ese poder, en la práctica se impuso un reparto: legislación general, alta justicia, relaciones con la Iglesia y política exterior serían competencia del Estado; en todo lo demás se dejaba actuar a los poderes intermedios (municipios principalmente), aunque siempre bajo el control del Estado⁵. Aquí estaba la clave de este proceso de centralización: la articulación de un espacio político coordinado que permitiera la rápida aplicación de todas las disposiciones emanadas desde el poder central.

³ A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Poder estatal y poder municipal en Castilla bajo los Austrias», *Centralismo y descentralización. Modelos y procesos históricos en Francia y España, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pg. 261.*

⁴ Richard HERR, *España y la revolución del siglo XVIII, Aguilar, Madrid, 1988, pg. 10; también Valentín VÁZQUEZ DE PRADA, «Los comienzos del centralismo en España. Un problema a replantear por la historiografía», Posibilidades y límites de una historiografía nacional, Madrid, 1984, pg. 191, señala las «singularidades autonomistas» de esos territorios.*

⁵ A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Poder estatal y poder municipal en Castilla bajo los Austrias», *pg. 262.*

La supresión de la autonomía municipal fue una de las consecuencias que se derivaron del ya mencionado proceso centralizador. El creciente control que los distintos órganos de la monarquía iban ejercer sobre los pueblos acabaría por transformar a estos en simples dependencias administrativas del poder central. Unido a este aumento paulatino del control sobre la periferia encontramos un proceso de uniformización administrativa que estaba destinada a simplificar y unificar las relaciones entre los poderes centrales y las instituciones de ellos dependientes. Ambas medidas debían a garantizar el desenvolvimiento de las nuevas estructuras estatales que estaban surgiendo.

¿Pudo Navarra, a pesar de su inclusión formal en Castilla, tener un desarrollo institucional propio en la línea apuntada y que habría sido frustrado por la crisis del Antiguo Régimen y la pérdida de su condición de reino ya en el siglo XIX? Las disposiciones que se tomaron para el control de los municipios muestran que también en Navarra fue incrementándose la tutela del poder central a través de un mayor grado de centralización administrativa, proceso similar a los que sufrieron otros reinos de Europa en ese período y paralelo e independiente a los seguidos por los demás miembros de la monarquía. Como hemos señalado, así sucedió en Francia y en Castilla, o, de una manera más radical, en los reinos de la Corona de Aragón tras la guerra de Sucesión. Y así sucedió también en Portugal, aunque al parecer en menor medida, o en Dinamarca u Holanda, por referirnos a ámbitos más alejados y que por tamaño o situación pudieran asemejarse más a nuestro caso. No obstante, en esta comunicación nos centraremos en la relación existente entre el proceso seguido por Navarra y el llevado a cabo por los demás reinos hispánicos y Francia, quienes en su calidad de vecinos pudieron influir en mayor medida.

EL CONTROL DE LOS MUNICIPIOS NAVARROS

Los municipios navarros del siglo XVIII debieron someterse en todo momento al control del Consejo Real de Navarra, control que se fue ampliando a lo largo de la Edad Moderna a todos los campos de la actuación municipal⁶. Gran parte de ese

⁶ *Sobre el Consejo Real de Navarra en la Edad Moderna puede verse Joaquín SALCEDO IZU, El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI, Universidad de Navarra-Príncipe de Viana, Pamplona, 1964; María Dolores MARTÍNEZ ARCE, El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII, Tesis doctoral, Universidad de Navarra, 1994; y José María SESE ALEGRE, El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII, Eunsa, 1994. Debo agradecer a la Dra. Martínez Arce su amabilidad al facilitarme la consulta de su tesis.*

labor consistió en la tutela de su gestión. De ahí, que esta tarea de vigilancia fuese compatible con la capacidad que tenían los pueblos navarros para gobernarse según sus normas. La importancia del Consejo en el gobierno de los pueblos ya fue reconocida por las Cortes de Navarra, que

...aspiraban a limitar la enorme influencia del Consejo sobre los pueblos: quieren que la Diputación supervise las insaculaciones; que el examen de las cuentas anuales no se haga por el Consejo sin ningún control del Reino; que ciertos permisos (de cultivo, de importación-exportación, etc.) se concedan también con el visto bueno de la Diputación⁷.

El punto de arranque de esta intervención se sitúa en 1547. Ese año las Cortes establecieron unas Ordenanzas para el buen gobierno de los pueblos⁸ que intentaron por primera vez regular y uniformizar el gobierno de todos los pueblos del Reino, regidos hasta entonces por costumbres y ordenanzas particulares. Estos privilegios fueron respetados por las nuevas Ordenanzas que no incluyeron a los pueblos más pequeños. En 35 capítulos se regulaban las materias más importantes para la organización y administración de los municipios. A pesar de las excepciones que contemplan son la primera ley que se dicta con carácter general para regular el gobierno de los pueblos en todos sus aspectos, y constituyen el núcleo de la

⁷ Valentín VÁZQUEZ DE PRADA, José María SESE, Ana AZCONA y Alfredo FLORISTÁN, «Relaciones de Navarra con el Gobierno central en el siglo XVIII. La pugna por el ejercicio del poder legislativo», *Coloquio Internacional Carlos III y su siglo, Universidad Complutense, Madrid, 1990, pg. 1011.* También José YANGUAS Y MIRANDA, *Manual para gobierno de los ayuntamientos de Navarra, Imprenta de Francisco Erasun, Pamplona, 1846, pg. 9.*

⁸ *Se encuentran en la Novísima recopilación de las leyes del Reino de Navarra, Aranzadi, Pamplona, 1964, lib. I, tít. X, ley XX. Puede verse un resumen de las mismas en José YANGUAS Y MIRANDA, Diccionario de los Fueros del Reino de Navarra y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 1818 inclusive, Aranzadi, Pamplona, 1964, pg. 116-119.*

legislación navarra sobre gobierno municipal, estando vigentes hasta las Cortes de 1828-1829⁹.

La variedad de las organizaciones concejiles y la importancia de sus funciones aconsejaban una labor de control. Así, a lo largo del tiempo se fueron añadiendo nuevas disposiciones destinadas a garantizar un control más efectivo por parte del Consejo Real: visitas de jueces de residencia, aprobación anual de las cuentas desde 1604, intervención en las insaculaciones, nombramiento de ciertos cargos (como el de alcalde y depositario interventor) y la facultad de suspender autos o actuaciones municipales, hacían que los resortes de poder del municipio navarro estuvieran en última instancia en manos del Consejo, que de esta manera podía dictar la política económica de los pueblos, o decidir en la selección de los futuros cargos municipales. Al Consejo recurrían los ayuntamientos en todo lo concerniente al gobierno municipal, ya se tratase de efectuar determinados gastos o de enajenar bienes del común; ya de autorizar ciertas actuaciones o bien de la aprobación de las ordenanzas que regían el gobierno interior de los pueblos¹⁰. Las ordenanzas municipales eran elaboradas por el concejo, que normalmente las encargaba a una comisión formada por notables del lugar y el escribano, para ser sometidas después a la aprobación de los vecinos. Posteriormente eran presentadas al Consejo para su aprobación¹¹. Trataban de todas las cuestiones que afectaban a la vida de la comunidad, con una atención especial a los aspectos de carácter agropecuario que regulaban la práctica totalidad de la actividad económica, lo cual es muestra del importante control que el Consejo podía ejercer por este medio.

La fijación por escrito de ordenanzas locales, unido al intento de uniformización que supuso la elaboración de las Ordenanzas de 1547, indicaría que en esos años se

⁹ *En esas Cortes se hizo una nueva ley para la administración de las rentas y propios de los pueblos, ley que seguiría rigiendo después de 1841: Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra, Aranzadi, Pamplona, 1964, vol. 2, cortes de 1828-1829, Ley XXV. La ley de modificación de los fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841 en su artículo quinto modificó la forma de elección y organización de los ayuntamientos, que en adelante deberían atenerse a la ley general. En los aspectos económicos se seguirían conduciendo como hasta entonces bajo la tutela de la Diputación a quien habían sido transferidas las competencias del extinto Consejo Real de Navarra. Puede verse el articulado de la mencionada ley, especialmente los artículos 5, 6, 7, 10, 14 y 19, en Amejoramiento del Fuero, Diputación Foral de Navarra, 1982, pg. 100-102.*

¹⁰ José YANGUAS Y MIRANDA, Manual para gobierno de los ayuntamientos de Navarra, pg. 13.

¹¹ Novísima recopilación..., lib. IV, tít. V, ley VI.

habría iniciado en Navarra una labor de armonización del derecho. En la primera mitad del XVI vamos a encontrar rastros de ese afán normativo en la elaboración por parte de algunos pueblos de ordenanzas locales¹². A pesar de ser pocas las conservadas, la relativa proximidad de sus fechas (de diez ordenanzas que hemos encontrado ocho se fechan entre 1543 y 1546) señalaría la existencia de un esfuerzo coincidente con el que por esas mismas fechas conocemos en otros países europeos. Por ejemplo, Francia, donde, como veremos, también se ha señalado para esos años un proceso similar de redacción y armonización de costumbres locales.

Las atribuciones más importantes de los municipios de la Edad Moderna eran las de carácter económico, así que es normal que la gestión financiera fuera uno de los aspectos que más interesó al Consejo. Los mecanismos básicos de este control, como ya hemos señalado más arriba, eran las residencias, la presentación anual de cuentas y el nombramiento de depositarios interventores. Así mismo, gastos extraordinarios e imposición de censos debían ser debidamente autorizados. Cada medida ampliaba la anterior y hacía que la intervención del Consejo fuese cada vez más frecuente. Esto por lo que se refiere al gobierno económico. El gobierno político era controlado a través de la elaboración de las listas de insaculación; del nombramiento de alcaldes, que competía al virrey y que estaban a la cabeza de los ayuntamientos; de la aprobación de las ordenanzas; de la facultad de suspender autos municipales, etc. Todas ellas medidas ordinarias cuya aplicación se realizaba con puntual regularidad.

Los juicios de residencia eran la inspección regular de la administración de la justicia y el gobierno de los pueblos. Alcaldes, regidores y tesoreros, eran sometidos a juicios de residencia donde se analizaba su gestión¹³. Esta intervención del Consejo comenzó a ser importante a partir de las Ordenanzas de 1547 en las que por primera vez se regulaban las actividades y competencias municipales. A lo largo del siglo XVI se dieron distintas normas sobre como debían llevarse a cabo, tratándose de

¹² Se conservan en Archivo General de Navarra, Papeles sueltos, leg. 2 y 3. Existe la posibilidad de que en el futuro aparezcan nuevas ordenanzas entre los numerosos fondos todavía sin ordenar (y cuya consulta no está permitida) del mencionado archivo.

¹³ Joaquín SALCEDO IZU, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, pg. 251, y María Dolores MARTÍNEZ ARCE, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII*, pg. 125.

distanciarlas en el tiempo debido a los gastos que ocasionaban a los pueblos¹⁴. Las residencias fueron uno de los caballos de batalla entre las Cortes y el Consejo. Los regimientos tenían que correr con los gastos que de aquellas se derivasen, lo que las hacía muy gravosas y llevó a las Cortes a pedir su supresión en numerosas ocasiones. En 1604 se propuso al rey su suspensión proponiéndose en su lugar la rendición anual de cuentas. Fue aceptada esta medida sin que se suspendieran las residencias, con lo que el sistema de control se amplió de forma muy importante¹⁵. Ya en 1565 se había intentando reducirlas, suprimiéndolas en los lugares pequeños. Como los problemas continuaron las Cortes de 1621 dispusieron que no hubiera residencias en los lugares en que la renta de propios no llegara a cien ducados anuales. La ley era temporal y no se prorrogó, ocasionando muchos gastos a los pueblos, que se vieron obligados a tomar censos para poder hacerles frente. La correcta administración, que era el fin que con las residencias se buscaba, era imposible de llevar a la práctica en los pequeños lugares que no tenían fondos para soportarlas. Por este motivo, las cortes de 1724-25 establecieron de modo definitivo que no hubiese residencias en los lugares con menos de cien ducados de renta anual¹⁶. En adelante, las Cortes pedirían suspensiones temporales de las residencias para poder hacer frente a los gastos del donativo que era repartido entre todos los pueblos del reino. En las cinco ocasiones en que se suspendieron las residencias temporalmente la causa alegada fue la misma: la necesidad de recaudar fondos para contribuir al servicio que las Cortes entregaban al rey hacían más gravosas las residencias. Entre 1744 y 1808 estuvieron suspendidas las residencias por un total de cuarenta y un años¹⁷. No obstante, quedaba al arbitrio del Consejo la decisión de realizarlas si circunstancias extraordinarias así lo aconsejaban, con lo que la capacidad de control no sufrió una merma real.

¹⁴ Joaquín SALCEDO IZU, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, pg. 251-257. *Las normas que las regían se encuentran recogidas en libro I título XII de la Novísima Recopilación.... También, puede consultarse sobre la forma en que se debían realizar José YANGUAS Y MIRANDA, Diccionario de los Fueros..., pg. 217-220.*

¹⁵ *Novísima Recopilación..., libro, I, tít. XII, ley XXV. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.*

¹⁶ *Cuadernos de las leyes..., vol. 1, cortes de 1724-1725, ley LXIII.*

¹⁷ *En todas las convocatorias de Cortes del XVIII se aprobaron suspensiones temporales de las residencias: Cuadernos de las leyes..., Cortes de 1743-1744, ley LXVII; Cortes de 1757, ley LXIV; Cortes de 1765-1766, ley LXXV; Cortes de 1780-1781, ley XLIII; Cortes de 1794-1797, ley LVI.*

Ya señalamos más arriba como en 1604 las Cortes, deseando acabar con el costoso sistema de las residencias, propusieron a cambio de su supresión la rendición anual de cuentas al Consejo, que aprobó la medida sin suspender las residencias¹⁸. Con esta medida el control del Consejo sobre los pueblos aumentó de forma considerable, «... y desde entonces el consejo de Navarra empezó ejercer su autoridad suprema sobre la administración de los propios, rentas y derechos de los pueblos¹⁹». Todos los años el encargado de llevar las cuentas municipales debía dar cuenta de estas al regimiento, quien una vez aprobadas debía enviarlas al Consejo para su revisión. Esta no fue un mero trámite administrativo y el control que el Consejo llevó a cabo sobre la economía municipal a través de este mecanismo fue serio y riguroso. Así lo confirma la insistencia con que, al menos en el siglo XVIII, recordar a los pueblos la obligación de estar al día en esta importante obligación.

Residencias y presentación anual de cuentas no garantizaron el correcto funcionamiento de la gestión financiera de los municipios navarros. A mediados del setecientos estos debían encontrarse fuertemente endeudados, y en un intento por mejorar esta situación el Consejo recurrió a la creación de un nuevo cargo municipal encargado de la gestión directa de los fondos de los pueblos: el depositario interventor. La creación de esta nueva figura suscitó una gran polémica. La energía con la que las Cortes defendieron su supresión revela las importantes diferencias que debieron existir entre éstas y el Consejo por el control de las instituciones locales²⁰. Y lo que es más interesante, su introducción en la nómina de los cargos municipales pone de manifiesto las tensiones sociales que existían en el interior de los pueblos, desvelándose una pugna entre quienes deseaban acceder al poder y quienes deseaban mantener el control que sobre el poder municipal ejercían. Las cortes de 1757 intentaron que desapareciera esta figura y la del Agente general de repúblicas, ambas actuando desde hacía algunos años. Se consiguió la supresión del cargo de Agente General, como veremos más adelante, pero no fue posible acabar con los depositarios interventores²¹.

¹⁸ Novíssima Recopilación..., libro, I, tít. XII, ley XXV.

¹⁹ José YANGUAS Y MIRANDA, Manual para gobierno de los ayuntamientos de Navarra, pg. 9.

²⁰ Cuadernos de las leyes..., vol. 1, Cortes de 1757, ley XXXI.

²¹ Ya anteriormente se había intentado crear una figura nueva para dirigir algunos pueblos, el Procurador del común, esta vez a petición de algunos vecinos. Novíssima Recopilación..., libro, II, tít. XII, ley I. También en esta ocasión parece traslucirse un enfrentamiento entre distintos grupos por el control del municipio. La ley es de 1580.

Las ordenanzas de 1547 habían establecido la creación de tesoreros o bolseros encargados de la administración de las economías municipales. Pero a causa de los problemas que aquejaban a estas el Consejo había considerado conveniente nombrar interventores que controlaran sus finanzas en un intento de corregir la grave situación creada. Esto es lo que había estado haciendo desde las cortes de 1743-44 y esto es lo que el reino quería evitar. Hubo hasta cuatro réplicas en su intento por suprimirlos, pero el virrey no aceptó variar su postura. Se consiguió que la ley los excluyese de los ayuntamientos y que la administración de las rentas de propios volviera al regimiento, quedando bajo su control sólo los expedientes, es decir, los recursos extraordinarios de que disponía el municipio para amortizar su deuda. Esto implicaría en muchos casos parte o la totalidad de los recursos municipales, ya que los pueblos no siempre tenían la posibilidad de recurrir a nuevas formas de ingresos, en cuyo caso la deuda se contraía con la garantía de sus bienes e ingresos ordinarios. La realidad fue que los depositarios se encargaron directamente de la administración de todos los recursos municipales, de los propios y rentas que constituían la fuente de sus ingresos, y que formaron parte de los ayuntamientos. La ley había servido para alcanzar un punto de acuerdo que permitiese su aprobación sin que al parecer su aplicación estuviese entre los planes del Consejo. En sus manos quedaba su nombramiento, si bien este se hacía de entre una terna presentada por el municipio. Esta medida contribuyó de forma importante a la uniformización del régimen municipal. A partir de entonces una misma figura era la encargada de la gestión económica de todos los pueblos de Navarra, y su actuación, al estar presidida por las normas del Consejo, sería similar en todos los lugares.

El nombramiento de cargos era otro de los medios de que se disponía para intervenir en la vida local. Además del depositario interventor, que acabamos de ver, y que eran nombrados por el Consejo, los alcaldes eran nombrados por el rey a propuesta de los concejos. Su intervención en los negocios municipales, que derivaba de sus funciones judiciales, era mirada con recelo por la influencia que el poder real podría ejercer a través de ellos. Por eso, algunos lugares los excluyeron de las deliberaciones municipales -como Pamplona, Estella y Tudela entre otros-²². Además de esta

²² José YANGUAS Y MIRANDA, *Manual para gobierno de los ayuntamientos de Navarra*, pg. 5 y Luis OROZ, «*De la autonomía municipal*», Primer Congreso de Secretarios municipales navarros. Recopilación de trabajos, Pamplona, 1933, pg. 102. Este autor tiene en muy alta estima el grado de autonomía de que disfrutaron los municipios navarros de la Edad Moderna.

influencia directa que podían ejercer como agentes de la autoridad real, había otra razón para considerar tan importante la competencia en el nombramiento de cargos: el Consejo podía cambiar el equilibrio de poder existentes en las villas²³, si bien esta facultad estaba limitada por la capacidad de los pueblos de presentar los candidatos para la elección. Gracias a este derecho se habría podido limitar la capacidad del Consejo en asunto de tal trascendencia. No obstante, el Consejo contaba todavía con un importante medio para decidir quienes podrían acceder a los cargos de gobierno: la insaculación.

En los lugares en que la elección de los cargos concejiles se hacía por insaculación, y estos eran muy numerosos en Navarra, el Consejo mandaba dos comisionados como jueces de la insaculación, normalmente un abogado y un receptor, encargados de la elaboración de las bolsas de insaculación. Contando con la ayuda de testigos decidían quienes podrían acceder a los cargos de gobierno de los distintos lugares. Posteriormente, la insaculación era revisada por el ayuntamiento que podía recurrir si en su opinión algún individuo no debía haber sido insaculado. En el siglo XVIII el Consejo intervino en 184 insaculaciones. La importancia de todo esto queda de manifiesto por los numerosos problemas que se crearon con las insaculaciones²⁴.

También decidía en casos de impedimentos para oficios de república, en los cuales los virreyes no podían conceder dispensas sin su aprobación, y era competencia del Consejo la provisión de empleos de escribanos. Su aprobación también era necesaria para poder efectuar derramas o repartimientos o gastar de sus Propios y Rentas por encima de determinadas cantidades. Las dificultades financieras de los pueblos habían aconsejado estas medidas. En el siglo XVIII las Cortes consiguieron que los

²³ Eso parece deducirse del enfrentamiento entra grupos sociales que la creación de los depositarios interventores sacó a la luz. Cf. Cuadernos de las leyes..., vol. 1, Cortes de 1757, ley XXXI y Novíssima Recopilación..., libro, II, tít. XII, ley I, donde encontramos un caso parecido.

²⁴ La legislación sobre insaculaciones puede verse en Novíssima Recopilación..., libro I, título XIII; también José YANGUAS Y MIRANDA, Diccionario de los Fueros..., pg. 173-174; en José María SESE ALEGRE, El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII, pg. 380-384, puede verse un ejemplo para el XVIII de insaculación problemática: Estella en 1721. En el XVII hubo veintitrés insaculaciones problemáticas, que nosotros conozcamos: María Dolores MARTÍNEZ ARCE, El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII, pg. 83.

pueblos pudieron gastar lo necesario en obras y reparos sin permiso del Consejo²⁵, aunque las continuas peticiones de permiso al Consejo para estas y otras cuestiones siguieron siendo muy frecuentes. Por último, su carácter de Tribunal Supremo de Navarra hacía que gran cantidad de asuntos llegasen a sus salas en apelación. De esta manera, era su criterio el que decidía en muchos de los problemas surgidos entre los pueblos, permitiéndole completar desde esta instancia judicial sus atribuciones en el gobierno de los municipios navarros de la Edad Moderna²⁶.

Esa labor de control se habría visto facilitada si los asuntos relacionados con los pueblos hubiesen sido dirigidos a una única instancia encargada expresamente para ello. Esa parece ser la misión que se le encargó al Agente General de Repúblicas a mediados del siglo XVIII, el intento más claro por centralizar la administración del Reino en materia municipal. La intervención de las Cortes impidió que prosperase, a pesar de que actuó durante algunos años. El reducido tamaño del Reino habría hecho innecesario hasta entonces la existencia de oficiales reales encargados de manera expresa del control de los municipios, como sucedió en otros lugares²⁷. La tendencia a uniformizar y centralizar la administración que estamos analizando y el incremento en el volumen de los asuntos que el Consejo tuvo que tratar en esta centuria habrían aconsejado su creación. El nombramiento recayó en Nicolás de Echeverría, abogado navarro que había hecho carrera en la administración del reino. Desconocemos la fecha concreta de su nombramiento y las atribuciones específicas que se le encargaron. Su labor consistiría en dirigir y centralizar todo lo relacionado con los expedientes de los pueblos, entre quienes sería repartido su salario. Las Cortes alegaron que su existencia atentaba contra las leyes del reino, además de quejarse por la carga que supondría para las repúblicas contribuir a su mantenimiento. Finalmente, se ordenó su cese²⁸. La controversia parecía haberse zanjado a favor del reino con su extinción. Pero esta sólo fue efectiva sobre el papel, así que en las siguientes Cortes de 1765 y 1766 se volvió a plantear el problema al no haberse

²⁵ José María SESE ALEGRE, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, pg. 459-463; José YANQUAS Y MIRANDA, *Diccionario de los Fueros...*, pg. 115-118 y María Dolores MARTÍNEZ ARCE, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII*, pg. 126 y 127; José YANQUAS Y MIRANDA, *Manual para gobierno de los ayuntamientos de Navarra*, pg. 9.

²⁶ José María LACARRA, «Estructura político-administrativa de Navarra antes de la ley Paccionada», *Príncipe de Viana*, 92- 93(1963), pg. 240.

²⁷ *Un ejemplo son los corregidores castellanos o los intendentes franceses.*

²⁸ *Cuadernos de las leyes...*, vol. 1, *Cortes de 1757, ley XXXI.*

hecho efectivo su cese. El virrey alegaba que al no haber quedado extinguidos los depositarios interventores el Agente General de Repúblicas debía continuar en su cargo. Ante la insistencia de las Cortes se intentó reducir su ámbito de actuación, pero de nuevo tuvo que decretarse su cese, ahora ya de manera definitiva²⁹.

CONTROL DEL MUNICIPIO Y CENTRALIZACION

La llegada de las monarquías absolutas y el reforzamiento del estado centralizado comportó una creciente intervención en la vida municipal, intervención que terminó con la autonomía que los pueblos habían disfrutado hasta entonces. La consolidación de la monarquía autoritaria era incompatible con la autonomía municipal³⁰. Hemos visto algunos de los mecanismos usados en Navarra en ese proceso de intervención y control de la vida local. Este fue independiente de las medidas que con el mismo fin se tomaron en Castilla a lo largo de los siglos XVI al XVIII, medidas que no se aplicaron en Navarra debido a que durante toda la Edad Moderna esta mantuvo una personalidad jurídica independiente. Una manifestación importante de esta independencia fue la existencia de un derecho propio que se mantuvo frente a los intentos de intromisión del derecho castellano. En 1777 la Diputación alegaba, frente al intento de que el derecho general de España se aplicase en Navarra, «que ningún derecho de un Estado puede tener fuerza en otro» y que nunca Navarra dependió de Castilla para que esta pudiese darle reglas de gobierno³¹.

La existencia y desarrollo de un derecho propio fue una de las causas de que se impusiera la uniformización. La fijación por escrito, en la primera mitad del XVI, de ordenanzas locales y la elaboración de las «Ordenanzas» generales de 1547, como hemos señalado más arriba, apuntan a que en esos años se inició en Navarra un proceso de normativización similar al ocurrido en otros lugares. La aparición de las ordenanzas supuso una mayor importancia de la ley sobre la costumbre, a lo que habría que unir el hecho de que las ordenanzas debían ser aprobadas por el

²⁹ Cuadernos de las leyes..., vol. 1, Cortes de 1765 y 1766, ley XVIII.

³⁰ Josep M. TORRAS I RIBE, Els municipis catalans de l'Antic Règim (1453-1808) (Procediments electorals, Òrgans de poder i grups dominants), Curial, Barcelona, 1983, pg. 54.

³¹ Citado por José María LACARRA, «Estructura político-administrativa de Navarra antes de la ley Paccionada», pg. 247.

monarca, que de esta manera intervenía directamente en la regulación de la vida local³². Todo esto hizo que la antigua capacidad legislativa de los pueblos quedase reducida a la mínima expresión.

...desde el Antiguo Régimen, el municipio conoce una paulatina disminución de sus competencias y la normativa local va perdiendo importancia hasta convertirse en simple reglamento de una institución colocada en situación de dependencia dentro del marco jurídico establecido. Este proceso está directamente relacionado con la pérdida de autonomía por parte de los municipios con respecto al Estado y, por consiguiente, con la pérdida de importancia de las normas locales -del derecho local en definitiva-, frente a las estatales o, lo que es lo mismo, frente a la territorialización del Derecho³³.

Este proceso se dio entre los siglos XV Y XVI en las ciudades castellanas de una manera general y a la vez que otros factores de transformación. En la Corona de Aragón también encontraremos la compilación de ordenanzas ya señalada, compilaciones que serán algo anteriores en Cataluña³⁴. En este sentido, en 1531 en los Países Bajos Carlos V ordenó codificar el derecho consuetudinario para legalizarlo, con la intención de conseguir mayor seguridad judicial y unidad del derecho. Estas órdenes se cumplieron poco y de mala gana, pues las autoridades locales eran conscientes de que disminuiría su autonomía. También en Dinamarca en los siglos XVI y XVII se promulgaron ordenanzas reales con la intención de unificar los fueros municipales. Desde 1536 se estaba produciendo un fortalecimiento del poder real, una de cuyas muestras fue la ejecución de una extensa legislación estatal. El centralismo se impuso como fórmula de gobierno y se acentuó el control de los órganos gubernamentales de las ciudades danesas, quedando en manos del rey el nombramiento de los cargos municipales que lentamente se fueron transformando en

³² Angeles HIJANO PÉREZ, *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla: Siglos XV al XIX, Fundamentos, Madrid, 1992, pg. 38.*

³³ Angeles HIJANO PÉREZ, *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla, pg. 42-43.*

³⁴ Miguel Angel LADERO QUESADA, «*El poder central y las ciudades en España del siglo XIV al final del Antiguo Régimen*», pg. 184-185 y 193.

funcionarios del rey³⁵. La centralización en Francia fue también una empresa jurídica de larga duración, manifestada por la redacción de costumbres locales, su armonización, y la construcción de una jurisprudencia parisina impuesta poco a poco a las otras jurisdicciones del reino. En el siglo XVI se afirmaron las tendencias unitarias: desarrollo de la legislación real, redacción oficial de costumbres, proyectos de codificación³⁶.

El perfeccionamiento de los mecanismos de apelación fue otro modo de reducir las fuerzas locales y su influencia social. A través de los recursos y apelaciones los tribunales centrales también controlaban a la administración local. Este papel lo cumpliría en Navarra el Consejo Real, al cual se dirigían los pleitos iniciados por los pueblos. El Consejo era el máximo tribunal de Navarra, y aunque no se ha estudiado su labor en la difusión de un derecho moderno navarro que se superpusiera a las normativas locales, así debió suceder a tenor de la frecuencia con que se recurría a su jurisdicción³⁷.

Entre los oficiales reales que existieron en los municipios navarros los más importantes fueron los alcaldes. Como ya dijimos, en Navarra no se aplicaron las disposiciones castellanas, de manera que no encontraremos la figura del corregidor, que tanta importancia tuvo en Castilla, donde su actividad «...se extiende a los fundamentos de la organización local, a la promoción y gobiernos municipales stricto sensu y a la

³⁵ Hugo de SCHEPPER, «Centralismo y autonomismo en los Países Bajos durante el siglo XVI», Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1989 pg. 495-496. En Dinamarca el código municipal más importante fue la ordenanza de las ciudades del rey Christian IV de 1619, especialmente dirigido a quebrar el monopolio de poder del Concejo. Ditlev TAMM, «Autonomía de las ciudades y el poder central en Dinamarca en los siglos XVI y XVII», Centralismo y autonomismo en los siglos XVI- XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1989, pg. 518 y 521-523.

³⁶ Ives-Marie BERCE, «La province, obstacle ou relais du centralisme monarchique», pg. 302-303; Jean HILAIRE, *Historie des institutions publiques et des faits sociaux (XIe-XIXe siècles)*, Dalloz, Paris (4ª ed., 1981), pg. 39.

³⁷ «Los medios jurídicos de que disponía el soberano para vaciar la justicia y otras decisiones de las magistraturas locales, eran legión», Hugo de SCHEPPER, «Centralismo y autonomismo en los Países Bajos durante el siglo XVI», pg. 506, que enumera algunos; António M. HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Taurus, Madrid, 1989, pg. 178. Para Francia veasé Ives-Marie BERCE, «La province, obstacle ou relais du centralisme monarchique», pg. 303.

gestión económica del concejo»³⁸. Y tampoco existió una figura que pudiera asimilársele. El Agente General de Repúblicas fue el único oficial navarro con competencia sobre todos los pueblos, pero su labor se ceñía exclusivamente al campo de la hacienda municipal, y su actuación no fue duradera. Tampoco hubo intendentes que tuvieran competencias sobre los pueblos. En 1718 se nombró un intendente para Pamplona, pero sus funciones a lo largo del siglo quedaron restringidas al ámbito militar³⁹. Los intendentes se ocuparon del control del gobierno municipal, principalmente de la hacienda. Además, estaban encargados de la inspección de las justicias de los pueblos, función inspectora que se extendía a otros ámbitos⁴⁰. «La necesidad del Gobierno de disponer de delegados dependientes directamente de él determinó el establecimiento y extensión de los Intendentes a toda España»⁴¹. La importancia que tiene la ausencia de estas figuras en Navarra queda de manifiesto si tenemos en cuenta que en Cataluña Intendentes y Corregidores fueron dos piezas claves en la nueva estructura administrativa que siguió a los decretos de Nueva Planta. En un memorial de 1760 enviado al rey los regidores catalanes se quejarán de que corregidores e intendentes acaparan gran número de funciones municipales, quedándoles muy poca autoridad⁴².

Los alcaldes navarros eran los representantes de la justicia real, y como tales eran nombrados por el rey -o el virrey su representante- quien elegía entre tres candidatos propuestos por los regimientos. En algunos lugares tenían el privilegio de que el primer nombre en ser extraído fuese nombrado alcalde. La obtención de los nombres de los tres candidatos era realizada normalmente por insaculación. Por encima de ellos se encontraban los alcaldes de mercado, con jurisdicción sobre un amplio número de lugares. Sus funciones eran las mismas que la de los alcaldes de otros reinos. En la Cataluña anterior al XVIII los Bailes eran los representantes a nivel local del rey, aunque sus funciones y su intervención en el gobierno local fuese mucho

³⁸ Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, pg. 66-68 y 106; Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona, 1976 (3ª reimp. 1988), pg. 84.

³⁹ *Sobre la introducción de los Intendentes puede verse Henry KAMEN, «El establecimiento de los Intendentes en la administración española»*, Hispania, XXIV (1964), 368-395.

⁴⁰ Eduardo ESCARTIN, «*La Intendencia de Cataluña en el siglo XVIII*», pg. 101-103.

⁴¹ Eduardo ESCARTIN, «*La Intendencia de Cataluña en el siglo XVIII*», pg. 47.

⁴² Josep M. TORRAS I RIBE, *Els municipis catalans de l'Antic Règim*, pg. 329.

menor. Tras el decreto de Nueva Planta fueron sustituidos por los alcaldes castellanos, que eran una figura muy similar, pero con una mayor intervención en el gobierno de los pueblos⁴³. No obstante, la reforma más importante que introdujo la Nueva Planta en la Corona de Aragón fue que los cargos dejaron de ser anuales y de extracción por medio del sistema de consells, para pasar a depender de la discrecionalidad real, tanto en el nombramiento como en la duración y atribuciones⁴⁴. De esta manera los municipios de la Corona de Aragón quedaron perfectamente integrados en la estructura estatal castellana y subordinados en todos sus aspectos a la autoridad real⁴⁵. En Portugal, en cambio, la mayor parte de los concejos tenían justicias propias y autónomas, elegidas localmente. La vigilancia del gobierno de los concejos portugueses competía a los corregidores. Su misión principal era el control del funcionamiento de la justicia y la tutela política de los pueblos, pero su eficacia como instrumentos de centralización fue menor que la de otras experiencias europeas⁴⁶. En Francia, por el contrario, la mayoría de las comunidades locales estaban privadas de jurisdicción. En Castilla las funciones jurisdiccionales y administrativas estaban sujetas a oficiales regios: alcaldes o corregidores. En los lugares en donde no había corregidor el alcalde mayor era la máxima autoridad de la justicia. Hasta el siglo XVIII era frecuente que fuesen nombrados por el corregidor. A partir de esa fecha se hace más destacada la autoridad real, siendo común la designación por el monarca⁴⁷.

La autonomía de los concejos en la constitución de sus órganos era otro de los puntos que caracterizaban la autonomía local. De ahí el interés de las autoridades centrales por intervenir en la elección de los cargos concejiles, bien a través de su nombramiento, bien a través de la insaculación. Pero el hecho de que a veces fuesen formalmente nombrados por una autoridad superior (el rey o el señor) no impedía que gozasen de autonomía jurisdiccional una vez elegidas y que quedasen sometidas a

⁴³ Víctor FERRO, *El Dret Públic Catalé. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Eumo, Vic, 1987, pg. 123- 124 y 158.

⁴⁴ Josep M. TORRAS I RIBE, *Els municipis catalans de l'Antic Règim*, pg. 134.

⁴⁵ Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, pg. 89.

⁴⁶ Antonio M. HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, pg. 159-161 y 294.

⁴⁷ Angeles HIJANO PÉREZ, *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla*, pg. 122-123.

los órganos concejiles⁴⁸. En Portugal en 1640 se refuerza la confirmación regia de los magistrados concejiles al ordenar que se envíen a la corte todos los autos de las elecciones⁴⁹. En Francia desde el reinado de Luis XIII fueron frecuentes las intervenciones del Consejo y de los representantes del rey. Se redujo el número de regidores y se cambió el procedimiento electoral, empleando la candidatura oficial. En 1635 se crearon los oficios de procurador del rey y de escribanos en las ciudades. En 1699 dos edictos disminuían la autoridad del alcalde al crear el cargo de lugarteniente general de policía, encargado del orden público y de la seguridad, vías, hospitales, aprovisionamientos, etc.⁵⁰. En Navarra los ayuntamientos tenían libertad para constituir y elegir sus órganos de gobierno, si bien normalmente lo hacían a través de la insaculación, que como hemos visto más arriba, era controlada por el Consejo. Parecidas eran las prácticas habituales en la Cataluña preborbónica, donde la insaculación, a pesar de ser un hecho clave en la intervención real en los municipios, tenía un carácter popular pues iba encaminada a limitar el poder de las oligarquías actuando de sistema arbitral, repartiendo el poder entre los diversos grupos sociales. La abolición de los privilegios municipales y de la insaculación tras la guerra de Sucesión garantizó el control de la monarquía, a quien correspondía en exclusiva la facultad en el nombramiento de los cargos del gobierno municipal. La elección por terna (mezcla entre la cooptación y el nombramiento directo por el rey) se iba a convertir en el procedimiento electoral normal a lo largo del siglo. El fracaso de las instituciones introducidas en la Nueva Planta se hizo evidente cuando fue necesario reintroducir la insaculación, si bien no se trataría de la forma de insaculación existente antes de 1714. Esta reintroducción a finales del XVIII no significó un aflojamiento del control real, sino al contrario. El nuevo sistema iba a representar la consolidación de un reducido número de personas que dispondrían del monopolio absoluto del poder⁵¹.

⁴⁸ Antonio M. HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, pg. 295.

⁴⁹ Antonio M. HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, pg. 296-297.

⁵⁰ Ch. PETIT-DUTAILLIS, *Los municipios franceses. Caracteres y evolución desde los orígenes hasta el siglo XVIII*, *Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1959*, pg. 221- 223; Ives-Marie BERCE, «*La province, obstacle ou relais du centralisme monarchique*», pg. 300.

⁵¹ Josep M. TORRAS I RIBE, *Els municipis catalans de l'Antic Règim*, pg. 146-147, 102, 104, 264-265 y 368-369.

Por lo que a las finanzas municipales se refiere, el otro gran campo de interés de la monarquía absoluta, su control pasaba por la supervisión de las cuentas municipales. En Navarra desde 1604 los municipios tuvieron la obligación de presentar las cuentas anualmente al Consejo para su aprobación. En Portugal era el Desembargo do Paéo el tribunal encargado de la supervisión de las cuentas concejiles que estaban bajo el control de los proveedores. El siglo XVII fue para los concejos portugueses una época de crisis financiera. Al mismo tiempo el control regio sobre las haciendas locales se hizo más intenso, ya que con la disminución de sus rentas el rey perdía la parte que sacaba a título de tercias de obras. En 1612 se procedió a una inspección sistemática de las haciendas concejiles para averiguar sus bienes, la cobranza de sus rentas y la regularidad de sus gastos, lo que reforzaba la actuación de los contadores. En el campo hacendístico fue donde mayores impedimentos se puso a la autonomía municipal en el siglo XVII⁵². En la Corona de Aragón en el XVI se constata la fiscalización de cuentas por parte de oficiales reales de la administración local. Esta actuación encuentra su origen en las reformas de Alfonso el Magnánimo, Juan II y Fernando el Católico que obligaron a los oficiales trienales a dar sus cuentas directamente al Maestre Racional, cambio que supuso una mayor centralización y control de los oficiales regios locales⁵³. A partir del siglo XVIII las mismas medidas que regían en Castilla serían aplicadas en todos los reinos de la Corona de Aragón. También en Castilla la monarquía exigió un control sobre las cuentas de los pueblos. En 1584 se encargó a los corregidores tomar las cuentas del pósito y propios anualmente y por separado, y en 1648 se ampliaron sus facultades ordenándoles contabilizar los ingresos e informar al Consejo. En 1695 se insistió en la obligación de sanear y enviar las cuentas trienalmente al Consejo⁵⁴. Ya en la centuria ilustrada, en 1760 se creó la Contaduría General de Propios y Arbitrios bajo dependencia directa del Consejo, centralizándose de esta manera el control sobre las haciendas locales. A la Contaduría debían remitirse todas las cuentas pendientes de los Propios y Arbitrios

⁵² Antonio M. HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, pg. 166-167 y 306.

⁵³ Tomás de MONTAGUT I ESTRAGUES, «*Notes sobre l'ofici del Mestre Racional de la Cort en el segle XVI*», *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1989*, Pg. 283.

⁵⁴ Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano (1348-1808)*, pg. 215-216.

del Reino, enviándolas los concejos todos los años⁵⁵. Con la creación de la Contaduría se cerraba un largo período iniciado dos siglos atrás.

Algunos autores opinan que esta intervención en las haciendas locales debe situarse en el seno de una pugna entre dos modelos de organización monárquica: monarquía administrativa o monarquía judicial, y no como exponente de un espíritu centralizador que habría comenzado con Carlos III.

Las reformas y, más exactamente, el surgimiento de una auténtica «cuestión municipal» en la segunda mitad del XVIII debe encuadrarse en el ámbito de este conflicto. Lo que a partir de entonces se inició no era tanto el comienzo de una época de intervencionismo «estatal» -del que podrían aducirse notorios ejemplos para la segunda mitad del XVII- cuanto una nueva forma de plantear las relaciones entre monarquía y ciudades⁵⁶.

Efectivamente, estas reformas no dieron comienzo a una época de intervencionismo, sino que, por el contrario, la cerraron. Aunque se tratase de la lucha por la implantación de un modelo u otro de organización monárquica, lo cierto es que con Carlos III se culminar un proceso de intervención en la gestión de los ayuntamientos basado en la centralización. Algo parecido había intentando el Consejo Real de Navarra cuando nombró un Agente General de Repúblicas en los años cuarenta del siglo XVIII, intento que hemos visto contó con la oposición de las Cortes, y cuya intención parece ser que era la de perfeccionar el sistema de control ya existente. También en Francia a mediados del XVIII se tomaron medidas en esta dirección, medidas que guardan una gran similitud con las castellanas. A través de la reforma de Laverdy se intentó culminar en Francia el proceso de control que hemos venido comentando, aunque su aplicación fue breve. Por un edicto de 1764 se sometían todas las cuentas de las ciudades a la Inspección General de Hacienda, aunque esta medida fue abolida en 1771. De nuevo, las ciudades rindieron cuentas a los

⁵⁵ Javier GUILLAMON, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III. (Un estudio sobre dos reformas administrativas de Carlos III)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980, pg. 184-188 y 191-192.

⁵⁶ Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, «Monarquía ilustrada y haciendas locales en la segunda mitad del siglo XVIII», en Miguel ARTOLA y Luis María BILBAO (eds.), *Estudios de hacienda: de Ensenada a Mon*, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pg. 158.

intendentes y a las Cámaras de Cuentas⁵⁷. En 1683 toda la gestión administrativa de las villas había sido sometida a la tutela administrativa de los intendentes, capacitados para alterar el presupuesto municipal, y a quienes debían presentar las cuentas los municipios⁵⁸.

* * *

La creación del Estado moderno tuvo que contar con la existencia anterior de municipios que era necesario entroncar con la nueva realidad política, con las dificultades que esto planteó⁵⁹. Este proceso de configuración contó para su desarrollo con dos instrumentos que se hicieron inseparables de la nueva realidad:

Ni el absolutismo ni la centralización son consustanciales al Estado, pero lo acompañaron durante los primeros siglos de su existencia, seguramente porque eran los instrumentos más idóneos para garantizar la unidad de acción, consolidar el Estado, ampliar su ámbito de actuación e impedir el retorno a los moldes preestatales que la pugnacidad de algunos estamentos revelaba posible⁶⁰.

En esta comunicación hemos tratado de poner de manifiesto como también en Navarra se dio ese impulso centralizador y como ese impulso fue independiente de los otros reinos de la monarquía. A lo largo de la Edad Moderna se puede observar una política tendente a la uniformización y a la centralización administrativa que habría llevado consigo la pérdida de la autonomía municipal. Esa pérdida se pone de manifiesto al observar como se va ampliando el control del Consejo Real de Navarra sobre los municipios. Ese control se dio en otros reinos, donde también se aprecia esa tendencia centralizadora. Así sucedió en Francia, Portugal o la Corona de Aragón, si bien en esta última el proceso sufrió un brusco corte debido a la guerra de

⁵⁷ Ch. PETIT-DUTAILLIS, *Los municipios franceses*, pg. 257. *Esta medida se encuadra dentro de una más amplia reforma del régimen municipal que francés. Sobre la reforma de Laverdy, su aplicación y fracaso Maurice BORDES, L'administration provinciale et municipale en France au XVIIIe siècle, Sedes, Paris, 1972, pg. 254- 326. Sobre los intendentes pueden consultarse los capítulos V y VI.*

⁵⁸ Jean HILAIRE, *Historie des institutions publiques*, pg. 109.

⁵⁹ GONZÁLEZ ALONSO, *Benjamín*, *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen, Siglo XXI, Madrid, 1981 pg. 251.*

⁶⁰ GONZÁLEZ ALONSO, *Benjamín*, *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen, pg. 249.*

Sucesión: con la victoria del Borbón se traspasó en bloque a los reinos derrotados la estructura administrativa que lentamente se había ido gestando en Castilla. También en Castilla se había venido produciendo una evolución centralista que partiendo de muy atrás culminaría en el siglo XVIII. La política emprendida por Felipe V no era algo circunstancial, aprovechando la derrota militar de Aragón, Valencia y Cataluña, «...sino que era un criterio político bien arraigado, que los nuevos hombres de gobierno estaban dispuestos a aplicar en la medida de todas sus posibilidades»⁶¹ y que entroncaba con la política llevada a cabo por la dinastía anterior. De esta forma, nació un estado unificado y centralista en el que Navarra y Vascongadas quedaban como «singularidades autonomistas» que no encajaban en la nueva estructura.

En Navarra, ya lo hemos dicho, ese proceso se dio al margen de Castilla, cuyas políticas y sucesivas reformas no se aplicaron en el viejo reino pirenaico. El hecho de que políticas centralistas sí se aplicaran a la Corona de Aragón y el que estas políticas respondieran a criterios bien establecidos, y no meramente coyunturales, pone claramente de manifiesto la importancia que tiene la singularidad de Navarra. Como una creación paralela a la castellana, Navarra desarrolló una estructura administrativa propia de características similares a las de otros países europeos. Esa configuración de carácter estatal fue truncada por la crisis del Antiguo Régimen ya en el siglo XIX. Otros son los aspectos a tener en cuenta que aquí no hemos tratado y que en el futuro vendrán a confirmar o a rebatir esta hipótesis. Entretanto, quisieramos finalizar con una pregunta que en nuestra opinión debiera guiar aquellos trabajos enfocados a aclarar esta cuestión. ¿Sí la aplicación de la Nueva Planta en la Corona de Aragón significó la transformación radical de aquellos reinos, destruyendo todo su entramado constitucional, y significó la creación de un estado con una estructura administrativa unificada y de carácter centralista, qué significó su no aplicación en el reino de Navarra?

⁶¹ Valentín VÁZQUEZ DE PRADA, «Los comienzos del centralismo en España...», pg. 199. *El subrayado es nuestro.*