

APORTACIÓN AL ESTUDIO DE LA UNIFORMIDAD DEL DERECHO LOCAL EN CASTILLA

SUMARIO: La uniformidad en el siglo xvii.—El caso de la provincia de Guipúzcoa. El régimen gubernativo. Los bienes municipales. La financiación del gasto. El ejercicio de la facultad de ordenanza.—La restricción de la sociedad política municipal

LA UNIFORMIDAD EN EL SIGLO XVII

La conformación que adquieren los municipios durante el siglo xvii se opera a través de una línea fundamental de actuación que siguen los concejos en su ordenación jurídica: la que conduce a la superación de la diversidad normativa propia de los períodos anteriores en favor de la uniformidad de ordenamientos. Es ésta una línea que dota de originalidad y personalidad propia al Derecho local de la época, otorgándole carácter diferenciado con respecto al del siglo xvi e incluso al de comienzos del siglo xvii.

La fuerte tendencia hacia la uniformidad no es evidentemente sino una manifestación más de un fenómeno con un dilatado ámbito de incidencia tanto territorial como sectorial. Cifrándonos al caso español y a la materia municipal, que es la que nos interesa, los tratadistas de los siglos xviii y xix, y la propia investigación ius-histórica hasta fechas recientes, han propendido a situar ese fenómeno de la uniformización local en el siglo xviii, haciéndolo coincidir con la instauración de la «nueva planta» municipal por la Monarquía borbónica.

Consecuentemente, se acostumbra a contemplar el régimen municipal de los siglos xvi y xvii, el de la Monarquía austríaca, como si constituyera un bloque homogéneo dotado de características comunes, irrelevantemente alteradas en el

transcurso de esos dos siglos. Así, por ejemplo, un clásico como Santayana viene a decir ¹ que el municipio no experimentó ninguna reforma hasta mediados del XVIII, arrastrando hasta entonces todos los problemas de la época de los Austrias.

En cuanto a la investigación ius-histórica reciente, González Alonso ² admite ciertos precedentes en el siglo XVII que van en el sentido de las posteriores reformas borbónicas, aunque fuera la Monarquía del XVIII la que impusiera de forma efectiva la uniformización y la centralización de las entidades locales. Merchán ³ considera que en algunas ciudades muy representativas de Castilla existen unas líneas diferenciadoras claras entre el régimen del siglo XVI y el del XVII, y una pretensión de unificación de los distintos municipios castellanos por parte de la Corona.

En cualquier situación o lugar la cuestión de la uniformización local se plantea sobre la base de la previa existencia de una pluralidad normativa que les es propia a los municipios desde la Baja Edad Media, es decir, desde que los concejos ejercitan la potestad de darse ordenanzas. También a este respecto el ámbito en el que es típica la diversidad municipal tiene una dilatada extensión territorial, que cuando menos abarca a ciertos países de tradición jurídica romanista, como es el caso de Francia y de España.

Hay que tener no obstante en cuenta que la diversidad puede tener sus limitaciones en la existencia de modelos a los que se ajustan varios municipios y de elementos comunes a una determinada zona o reino ⁴.

EL CASO DE LA PROVINCIA DE GUIPÚZCOA

En el caso de Guipúzcoa, que es al que voy a referirme, la diversidad normativa, política y en materia de gestión son características generales de los municipios desde finales del siglo XV y a lo largo del XVI. Diversidad a la que no estorba la existencia de rasgos comunes a todos o la mayoría de los municipios, puesto que en definitiva las entidades locales tienen necesidades similares, luego las instituciones jurídicas instrumentadas para satisfacerlas son también similares. A lo que hay que añadir desde finales de la Edad Media el esfuerzo uniformizador llevado a cabo en este sentido por la Corona de Castilla, con un objetivo que en

¹ L. SANTAYANA BUSTILLO: *Gobierno político de los pueblos de España*, Madrid, 1979 (1.ª ed., 1742).

² B. GONZÁLEZ ALONSO: «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», en *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, pp 203 y ss

³ C. MERCHÁN FERNÁNDEZ: *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988, pp. 201-203

⁴ Vid. al respecto J. M. PÉREZ-PRENDES: «El Derecho Municipal del Reino de Granada», en *Revista de Historia del Derecho* II, 1, Granada 1977-78, pp 373 y ss.

cierta medida era de índole instrumental, en orden a la mejor gobernabilidad interna de los municipios, pero también tenía un claro propósito político de centralización y mayor control del rey sobre las oligarquías locales.

Ahora bien, ello no obstante, existían en el ámbito guipuzcoano importantes diferencias normativas entre los distintos municipios, lo que se traducía en diversas modalidades de organización de la representación política, de gestión de los recursos económicos y de ordenación urbana. Y de ahí que pueda hablarse de la coexistencia de distintos modelos normativos en la primera etapa de formación del municipio guipuzcoano moderno⁵. A lo que se suman las profundas diferencias existentes entre los municipios según la magnitud del ámbito sobre el que ejercen su jurisdicción y la relevancia política que tienen en Juntas y en la Corte.

Es esta diversidad que caracteriza a los siglos xv y xvi la que va a desaparecer en el transcurso del xvii debido a una progresiva superación de las anteriores diferencias tanto más pronunciada cuanto más nos adentramos en dicho siglo.

Nos fijaremos únicamente en aquellas modificaciones que dando como resultado la uniformización normativa se operan en los campos de actuación municipal más significativos y fundamentales.

EL RÉGIMEN GUBERNATIVO

En lo que hace al régimen gubernativo, las modificaciones van a afectar a los propios órganos concejiles, a los sistemas de designación de oficios y a la misma estructura del cabildo.

En la Guipúzcoa de comienzos del siglo xvii perduraba todavía el concejo abierto, órgano que en el resto del Reino de Castilla había sido arrumbado ya para la Baja Edad Media o que subsistía sólo en entidades territoriales menores, no dotadas de competencia para el ejercicio de la jurisdicción. En Guipúzcoa su desnaturalización y virtual desaparición va a producirse precisamente durante el xvii.

«De facto» esta desaparición se había ido ya produciendo en los grandes municipios guipuzcoanos a lo largo de la centuria anterior, pero el régimen de representación popular se mantenía bien vivo en los demás municipios para múltiples cuestiones de importancia, mientras que la gestión gubernativa cotidiana quedaba reservada al gobierno cerrado o regimiento.

Es a estos pequeños municipios a los que va afectando la anulación del concejo abierto en el siglo xvii. No se suprime formalmente, pero se le van sustrayendo competencias en favor de órganos de participación vecinal limitada, o simplemente el regimiento municipal no lo convoca, dejándole morir por inacti-

⁵ L. SORIA SESE. *Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales*, Oñati, 1992

vidad. En consecuencia, con referencia al conjunto de Guipúzcoa, ello se traduce en una generalización de los órganos de representación restringida.

Existirán, no obstante, serios intentos para frenar su decadencia, para revitalizar el viejo organismo, pero estos intentos, realizados por vía normativa, estaban destinados a fracasar en el plano de las realizaciones. Lo único que he podido constatar con posterioridad a su formulación es una mayor lentitud en el declive, la obtención de una estabilidad en el número de los asistentes a los concejos abiertos, que había disminuido alarmantemente en las décadas centrales del siglo XVII, pero en modo alguno una recuperación de las cotas anteriores a finales del XVI, ni en cuanto a la calidad y cantidad de los participantes ni en lo que respecta a la frecuencia de asambleas celebradas ⁶.

Tampoco parece que lo que se perseguía era una vuelta al antiguo concejo abierto característico de sistemas precedentes, pues resultaría falta de sentido en el contexto social e institucional de la época. Se trataba más bien de asegurarse la supervivencia del régimen vigente en aceptables condiciones de funcionamiento, para las que se requería la periódica colaboración de al menos un cierto contingente de los admitidos a cargos públicos, a fin de compartir honores, responsabilidades y obligaciones inherentes a la participación en los órganos de gobierno colegiados, entre los que se contaba el concejo abierto, y al desempeño de oficios, cuyo relevo anual había que garantizar.

En cuanto a la designación de oficios, el rasgo uniformizador fundamental es la progresiva adopción de un único tipo de sistema electivo, el utilizado por San Sebastián, quien termina de configurarlo en sus Ordenanzas de 1511. Sistema que será el típico de los municipios que siguen el modelo de San Sebastián en el siglo XVI, y que acaba convirtiéndose en el XVII en el de la generalidad de los municipios guipuzcoanos, quienes progresivamente van abandonando el sistema por ellos adoptado en el momento de la instauración del concejo cerrado, ya fuera la cooptación, el sufragio o el sorteo.

Este sistema de San Sebastián primero y guipuzcoano después consistía en una mezcla de insaculación y sorteo: el cuerpo electoral estaba constituido por todos aquellos vecinos que cumplían una serie de bien estipulados requisitos de tipo personal, lo que les permitía figurar en un padrón previsto a tal efecto y entrar por ello en suertes para ser uno de los ocho electores, entre cuyos elegidos la suerte decidía de nuevo a quiénes correspondía desempeñar el año en cuestión los cargos públicos.

⁶ En el caso de Tolosa, entre los años 1640 y 1670 dicho número se había reducido a la mitad respecto al período 1598-1608. A partir de 1670 y hasta final de siglo se enderezará algo, pero siempre por debajo del nivel de ese período: entre 45-60 participantes frente a los 70-80 de comienzos del XVII (Archivo Municipal de Tolosa, Libros de Elecciones 1622-1651, 1652-1765 A 5. 1 1 2. y A 5 1 2. 1.).

La tercera modificación sustancial que afecta al régimen gubernativo se produce en la composición del regimiento. Su diversidad, rasgo característico del siglo XVI, va a ir atenuándose en el XVII al esbozarse una tendencia hacia la simplificación en el aspecto cualitativo y, sobre todo, en el cuantitativo. Los primeros síntomas aparecen, a finales del siglo XVI, bajo la forma de ciertos cambios de denominación, en particular la utilización del término regidores con preferencia o en sustitución de otros empleados hasta entonces. Ya en el siglo XVII, la tendencia se concreta al reducirse en varios municipios el número de oficiales. Es lo que ocurre en el cabildo de Azpeitia, en 1625-1636, donde sus miembros pasan de diez a siete; en el de Rentería, en 1644, que, conservando sus dos jurados mayores, se limita a un solo alcalde, en lugar de dos, y a dos en vez de tres regidores⁷; y en el de Azcoitia, en 1695, que prescinde de uno de sus dos fieles y disminuye, de seis a cinco, el número de sus regidores⁸.

No hay que buscar el origen de esta simplificación en una merma de las atribuciones de los municipios, sino en causas más directas y prosaicas, a las que se responde con una acumulación de funciones en los oficiales restantes. Por una parte, en las dificultades para proveer cargos públicos, en virtud de la escasez de candidatos, y por otra, en el esfuerzo por aminorar gastos, en este caso salarios, que es el principal procedimiento puesto en práctica por los concejos para afrontar su delicada situación financiera en el siglo XVII. La uniformidad definitiva en la estructura organizativa del cabildo, no conseguida con la instauración del sistema de regimiento, cuyo funcionamiento constituye el substrato común a todos los municipios, se alcanzará más tarde, ya en el siglo XVIII, como resultado y por intermedio de esta simplificación que se perfila en el XVII⁹.

LOS BIENES MUNICIPALES

Un segundo campo de actuación municipal que experimenta modificaciones sustanciales en el sentido que vamos viendo es el patrimonial. Durante el siglo XVII

⁷ Cap. 1 de la reforma gubernativa de 1644 (Archivo Municipal de Rentería A 6 1 3).

⁸ Libro de Elecciones (1517-1775) (Archivo Municipal de Azcoitia). En la Recopilación de 1696 se especifican las razones de esta disminución: «Del número de los Cargohavientes». «Con la experiencia de los embarazos que trae el excesivo número de los oficiales, reeligiéndose con sobrada inmediación a veces, y en otras ocasiones echándose manos de los menos hábiles por la falta que ay de vecinos ydóneos, ordenaron según el estilo que se observa cassi en todos los lugares aún más poblados de esta Provincia, que no se eligan si no es un Alcalde, y un síndico fiel con sus tenientes, cinco regidores, un escrivano fiel para el gobierno de la villa, y tres monteros, y dos guardas de el río para la custodia de la pesca y de los montes» (Cap 2 A M. Azc. Legajo 2, núm 15).

⁹ Cabe citar a título de ejemplo el de San Sebastián, cuyos jurados mayores van paulatinamente perdiendo atribuciones a lo largo del siglo XVIII, hasta ser suprimidos en 1799, nombrándose en su lugar dos regidores más, y de los seis resultantes los dos primeros pasaron a llamarse regidores mayores [S. MÚGICA: «Administración municipal de San Sebastián», en *Euskal-Erria* XXXIV (1896), 502].

los municipios se ven sometidos a una serie de presiones económicas y fiscales, internas unas y exteriores otras, que son las mismas o muy parecidas para la mayoría de los entes locales. Dado que la composición de los bienes municipales es, además, muy similar, todo ello determina que no existan prácticamente diferencias en la forma de afrontar y resolver dichas presiones.

Dos tendencias básicas orientan la evolución de los bienes municipales: la restricción del uso común en favor del privativo y la degradación, jurídica y física, de los comunales.

El tradicional derecho de uso, más o menos libre y gratuito, que corresponde a los vecinos sobre los montes y pastos comunales va a ir erosionándose y restringiéndose a raíz del acotamiento de zonas cada vez más amplias y numerosas, que se reservan para el aprovechamiento individual mediante pago. Dicho acotamiento y reserva que los concejos hacen tiene por objeto por una parte el favorecer ciertas actividades productivas, la naval y la del hierro, y por otra el obtener ingresos para sufragar los crecientes gastos del municipio.

Si bien en la época de esplendor de las ferrerías, en concreto a partir del momento en que comienza a manifestarse nítidamente la terrible sangría que ejercen sobre el bosque, los concejos se preocupan de proteger los amenazados intereses generales del vecindario frente a los particulares ligados a las fraguas, por el contrario, cuando su auge cede y entran en crisis al irse consumiendo el siglo XVI¹⁰ y sobre todo en el XVII, son los derechos colectivos de los vecinos los que se restringen en beneficio de los individuales de los ferrones.

Igualmente en provecho de las ferrerías acaban restringiéndose también las roturaciones, actividad que se había amplificado en la primera mitad del siglo XVII, cubriendo cada vez mayor cantidad de espacio y ocupando incluso antiguas zonas de bosque, lo que agravaba y hacía aún más evidente el retroceso de la masa forestal que acompaña al declive de las ferrerías.

Desde mediados de siglo tanto la normativa concejil como la provincial, más interesadas en defender la madera que los cultivos, tratarán de contener la expansión de estos últimos en todo aquello que pueda perjudicar a la primera. A tal fin se prohibirá rozar en terrenos concejiles donde hubiera árboles o, aun sin haberlos de momento, que fueran, según el dictamen de dos expertos, potencialmente capaces de recrearlos de forma espontánea¹¹. E incluso allí donde se permiten

¹⁰ Para 1619, en el valle del Urumea se habían cerrado catorce de las veinte ferrerías todavía existentes a comienzos de la década de 1590, y estaban en franca disminución las rentas proporcionadas por las que quedaban en funcionamiento (L. SORIA SESE: «El paso del XVI al XVII: gestión municipal y dificultades económicas en el Bajo Urumea», en *Industrialización y nacionalismo Análisis comparativos*, Barcelona, 1985, p. 141)

¹¹ Cap. V, Tit. XXXVIII de la Recopilación de los Fueros de 1696, que recoge una ordenanza aprobada en Junta en 1657 y confirmada en 1670. En términos similares se expresa la Recop. de Azcoitia de 1696: «no se de licencia para rozar donde la tierra produce jaro o plantío natural»

sembradías, el beneficiario de la licencia debe comprometerse a plantar cada año, en el lugar designado por el regimiento, seis robles o castaños por fanega cultivada¹². Compromiso que en la práctica será fácilmente eludido, con o sin pena pecuniaria¹³.

Al mismo tiempo y como alternativa a los sembrados, las villas llevarán a cabo una política de fomento de los viveros de árboles, en particular robles y castaños, para replantar en zonas comunales antes arboladas y ahora baldías. Es en este contexto en el que las roturaciones van a pasar a ser consideradas como fuente de beneficios para los concejos. Actitud que la provincia respaldará con la norma aprobada en la Junta General de Azcoitia de 1657, por la que, entre otras cosas, se dispone que con lo que pueda recaudarse por la concesión de licencias para sembradías deberá financiarse la repoblación forestal¹⁴.

La norma provincial de 1657 se apoyaba en una vieja costumbre, practicada aunque no en todos sí en la mayoría de los municipios, que obligaba a abonar una cierta cantidad de dinero por superficie cultivada en lo comunal. No llegaba a tener el carácter de renta, al menos en un principio, sino que se cobraba anualmente «en señal de reconocimiento» de que la tierra trabajada pertenecía al concejo¹⁵. Esta cantidad, módica y fija, era el único requisito exigido al vecino roturador, a quien no se le fijaba plazo máximo alguno para disfrutar de la parcela que había puesto en cultivo.

Ahora bien, desde el momento en que se manifiesta, más o menos pronto según las villas, la competencia entre mieses y jaros, las exigencias de los concejos aumentan. Y su razón última es que responsabilizan a las sembradías de una buena parte de la destrucción forestal y, en consecuencia, ante una hacienda municipal exhausta, entienden que les incumbe el satisfacer los costos de los viveros y plantíos que acarrea la correspondiente repoblación.

Este doble mecanismo de por una parte privilegiar la tradicional industria basada en la madera a cuenta del entonces imparable y mucho más vigoroso movimiento roturador, y por otra de obtener ingresos de este último con destino a las arcas municipales, se prolonga, agudizándose, más allá de los límites del siglo XVII.

Junto a la restricción del uso común en favor del privativo, la segunda línea, decíamos, de evolución de los bienes comunales es su degradación, que si bien

mente ni en diez estados al contorno de árbol alguno que aya nacido y criándose sin industria, ni cogiendo dentro de la rozadura árbol alguno que se aya criado con cultura» (Cap. 32, apart. 24. Archivo Municipal de Azcoitia, Leg 2, núm. 15).

¹² *Ibíd*

¹³ En el Reglamento de montes hecho por la provincia en 1738 se prohibió expresamente compensar este gravamen con paga pecuniaria ni otra alguna (Cap. 10) (P GOROSABEL: *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao, 1972, t II, p. 191).

¹⁴ Se integra entre los preceptos contenidos en el citado Cap. V, Tit XXXVIII de la Recopilación foral de 1696

¹⁵ Archivo Municipal de Hernani, A 1. 2, f 71v.

no da comienzo en el siglo XVII, experimenta durante su transcurso una inusitada aceleración tanto en cuanto a quebranto de su riqueza material como a pérdida de dominio e incluso titularidad.

La degradación jurídica de los comunales es obra conjuntamente de los concejos, responsables de su enajenación, y de los vecinos, que los usurpan.

La enajenación va a llevarse a efecto en los municipios guipuzcoanos por la vía legal, mediante licencia del rey, y por la ilegal, sin ella.

El objeto de la enajenación mediante licencia del soberano es el de facilitar a los concejos operaciones de crédito de una cierta envergadura, afectando los bienes concejiles a la seguridad de su pago. Estos censos obedecen a la necesidad por parte de los concejos de disponer de cantidades importantes que además por lo regular hay que desembolsar a plazo corto y fijo. Responden mayoritariamente a dos tipos de circunstancias extraordinarias: la compra de privilegios y los servicios prestados al rey. De ahí que se suscriban sobre todo durante el siglo XVII, cuando ambas circunstancias menudean debido a las apremiantes necesidades de la Corona.

Era de todo punto inevitable el recurrir a medios extraordinarios ante la imposibilidad de disponer de semejantes cantidades por los ordinarios. Y la preocupación por eludir el pago personal bajo la forma de un repartimiento excepcional llevará a elegir el del censo como medio extraordinario alternativo. Elección favorecida por el objetivo al que estos censos establecidos sobre bienes concejiles se destinan, pues al ser el monarca el primer interesado en facilitar la obtención de unos créditos que redundaban directa o indirectamente en beneficio suyo, la concesión por su parte de las correspondientes licencias no ofrecerá dificultad alguna.

Si bien, dado su carácter legítimo, no existe ningún problema para encontrar evidencias documentales de las enajenaciones así realizadas, puesto que se llevan a efecto públicamente, el panorama es muy otro cuando se trata de las efectuadas por los concejos de manera ilegal. De éstas, sólo tenemos noticia cuando excepcionalmente son objeto de reclamación. Por tanto, no puede inferirse de su escaso número que fueran menos frecuentes o importantes en su conjunto y por consiguiente más reducido su impacto sobre la degradación de los comunales. Probablemente ocurría todo lo contrario, pero al disponer de menores datos la reconstrucción que de las razones, circunstancias y formas bajo las que se producían hacemos es más débil e incompleta, quedando con ello minimizadas respecto a las legales.

Terrenos de sembradío, parcelas rurales para edificar caserías, pequeñas superficies de bosque, constituyen los bienes que, desgajados de los ejidos o de las tierras colindantes a las villas, se venden con transmisión de la propiedad. Son enajenaciones que se explican únicamente por el interés particular de los compradores, que es de quien parte la iniciativa, y en absoluto por necesidades

de las finanzas municipales. Se hacen en el secreto del reducido número de oficiales concejiles y al calor de los parientes y amigos que en un momento determinado ostentan dichos cargos, pasando los papeles de la venta ante el escribano fiel. Todo queda dentro del círculo social proveedor de oficios de república que es en el que se mueve el comprador. Cuando, por excepción, el asunto sale a la luz, se debe a rencillas ocasionales o a la existencia de bandos adversos en el interior de ese círculo.

Paralelos a los ataques de los concejos, los comunales van a sufrir los de los vecinos. Ataques que se producen a título particular, que pasan en primer término por desnaturalizarlos, posesionándose privadamente de su disfrute, y que después tienden a perpetuar esa posesión y, más o menos tarde, a convertirla en apropiación pura y simple, trasvasando parcelas del patrimonio colectivo al del vecino correspondiente. El proceso se completa cuando dicha apropiación se consolida y legitima, de ordinario gracias a la prescripción.

En Guipúzcoa, el proceso susceptible de desembocar en la prescripción lo pusieron en marcha los concejos por medio de las licencias de roturación, independientemente de las actuaciones fraudulentas que después pudieran realizar los vecinos beneficiarios u otros que ya desde un principio tomaran la vía de la usurpación ocupando tierras sin licencia.

Las licencias de roturación que los concejos otorgan están siempre sujetas al reconocimiento por parte del usuario de que las tierras así puestas en cultivo pertenecen al patrimonio municipal. Algunas veces este reconocimiento debía plasmarse y perpetuarse por medio de una escritura notarial¹⁶, pero de ordinario bastaba con el registro en los libros concejiles de la cantidad de superficie puesta en cultivo, e incluso sin constatación por escrito, sólo de palabra. Era sencillo y frecuente que en unos casos, con toda conciencia, se dieran largas y acabara eludiéndose el hacer escrituras¹⁷, en otros se perdiera la memoria del contrato verbal, y también que, a favor de que por lo general no se escribía la localización y límites de la parcela roturada¹⁸, se echara en olvido la existencia de su registro entre la maraña de actas de regimiento.

Con objeto de evitar estos inconvenientes, la norma provincial de 1657 obligaba a llevar un libro particular de rozaduras, donde se anotasen los datos que

¹⁶ Como por ejemplo en Fuenterrabía (Extractos de los Libros de Actas de 1531 a 1698. Archivo Municipal de Fuenterrabía, A. 3 5. 1.).

¹⁷ Las escrituras que en razón de ciertas tierras se reclaman a un tal Juan de Gamboa en 1554 seguían sin hacerse en 1602. Cuando se le acusa claramente de usurpación, promete una vez más «hacer escritura de reconocimiento y declaración para que en todo tiempo constase en conservación del derecho de la dicha Villa y su conçejo de que la dicha tierra hera y abía de ser congegil en todo tiempo» (*Ibid* Año 1602)

¹⁸ De hecho, lo único que a los concejos verdaderamente les interesaba era consignar los maravedís que en señal de reconocimiento de la propiedad del suelo debía pagar cada roturador, y para ello sólo necesitaba anotar la cantidad de tierra puesta en cultivo.

permitieran identificarlas sobre el terreno y las condiciones bajo las que se concedía la licencia ¹⁹. O bien, hipótesis más probable, no fue cumplida, o bien estos libros, si existieron, fueron posteriormente destruidos con el deliberado propósito de hacer desaparecer pruebas molestas, pues no hemos encontrado rastro de ellos.

La facilidad con la que se distrae el reconocimiento de la propiedad municipal de las parcelas roturadas está en gran manera posibilitada por los largos períodos de ocupación de la tierra.

A su socaire tiene lugar la novación unilateral por parte del beneficiario del vínculo jurídico representado por la licencia. Conducente siempre a la pérdida del recuerdo de la propiedad concejil mediante su trasvase de hecho, por usurpación, a la del vecino correspondiente. Para evidenciarlo, éste procede públicamente con objeto de demostrar su calidad de propietario, que materializa en actos tales como la transmisión de parcelas ²⁰ y la colocación de signos externos de propiedad en las mismas, como por ejemplo cercándolas con vallas o muretes de piedra en lugar de simples setos y, el más usual por barato y productivo, plantando en ellas árboles frutales, señal distintiva de dominio del suelo ²¹.

Las normas que en sentido contrario dispusieron los municipios tuvieron una aplicación relativa, pues por lo que sabemos los organismos concejiles mantuvieron, salvo ocasiones puntuales, una actitud de tolerancia y permisividad cuya explicación hay que buscar ante todo en el hecho de que al menos algunos de los usurpadores eran parientes y amigos de los detentadores de cargos públicos.

LA FINANCIACIÓN DEL GASTO

Un tercer campo de actividad concejil que tiene personalidad propia en el siglo XVII y coadyuva al proceso de uniformización municipal es el financiero.

El fondo común de ingresos procedentes de las rentas y las multas era habitualmente suficiente para subvenir a los gastos ordinarios y a los extraordinarios de poca monta. Para resolver gastos extraordinarios cuantiosos –tales como conservación y aumento del patrimonio, defensa y adquisición de privilegios, generadores de abundantes pleitos muchas veces ruinosos, y los impuestos por cuestiones que, al menos directamente, les son extrañas: gravosas obras públicas, tránsitos reales y prestaciones militares– los municipios guipuzcoanos acostumbraban recurrir a tres vías: la conversión de comunales en propios, los censos y la tributación directa.

¹⁹ Cap. 4 (Archivo Municipal de Urretxu, A. 7. 1. 7.).

²⁰ Las ordenanzas de Azpeitia lo prohibían expresamente

²¹ Sobre todo manzanos. Su prohibición aparece en las ordenanzas de casi todas las villas, y particularmente en las de Azcoitia (Cap. 32, apart. 23 de la Recop. de 1696. Archivo Municipal de Azcoitia, Leg. 2, núm. 15)

El establecimiento de censos afianzados sobre el patrimonio es el que incide desfavorablemente sobre las finanzas concejiles a través del pago de los réditos, con lo que supone de disminución del fondo de ingresos, y de la redención del principal.

Hasta el siglo XVII, ni los derroches, ni los abusos, ni las malversaciones de fondos, ni los costosos pleitos entablados muchas veces por cuestiones que sólo, o casi sólo, interesan al reducido grupo de los detentadores de cargos públicos, llevaron a desequilibrar gravemente las finanzas concejiles, lo que sí ocurrió cuando a éstos y a otros dispendios determinados por los órganos municipales se les añadieron en el seiscientos los determinados por la provincia y por la Corona.

Entonces, la acumulación de la deuda por efecto de gastos extraordinarios cuantiosos y repetidos a cortos intervalos de tiempo desembocó muchas veces en inquietantes y hasta angustiosas situaciones de tesorería en determinados años e incluso de asfixia económica a medio y a largo plazo. En consecuencia, se va a ir dibujando con mayor nitidez, a medida que nos vamos adentrando en ese siglo de grandes necesidades y grandes gastos, una doble preocupación: la de aminorar el gasto público y la de buscar soluciones para incrementar los a todas luces insuficientes ingresos concejiles.

Las sucesivas medidas que se utilizaron para restringir el gasto y aumentar los ingresos –irrisorias unas veces, eficaces otras, como la generalización de la sisa, y limitadas siempre– revelan la aparición de un fenómeno nuevo y general: el déficit municipal permanente. Los medios económicos de los que tradicionalmente había dispuesto la institución resultaron desbordados por lo que de ella se exigía en el siglo XVII. Desbordamiento que si en parte hay que achacar a los propios municipios, por sus mayores gastos y sobre todo por su incapacidad para conseguir los ingresos precisos, la responsabilidad fundamental corresponde a las exigencias de la Corona, lo que no invalida el hecho del desfase existente a este respecto entre el arcaico sistema de hacienda municipal y las necesidades que en ese período histórico se le planteaban.

En el plano concreto de la tributación hay que tener presente que el territorio sobre el que la villa posee competencia para el ejercicio de la jurisdicción constituye un único ámbito fiscal en el que tres instancias distintas tienen capacidad impositiva general.

Independiente la de la Corona y la de la provincia, mientras que no lo es la tercera, la del mismo municipio, quien aunque construye su propio sistema fiscal necesita para aplicarlo la autorización de una u otra de esas dos instancias superiores. Además, como último eslabón de la cadena tributaria, la fiscalidad del municipio es doblemente dependiente, ya que se plantea en gran medida como respuesta a las exigencias e imposiciones que la Corona y la provincia hacen pesar sobre él.

En consecuencia, la tributación en el territorio de los municipios tiene dos vertientes: la que en cuanto sujetos fiscales sobre ellos se ejerce y la que en cuanto poder fiscal ellos imponen.

Del conjunto de prestaciones que integran los impuestos ordinarios debidos al rey, los municipios de la provincia son sujetos fiscales solamente de aquellos que gravan las transacciones mercantiles, y más en concreto no su circulación sino el hecho mismo de su comercio, sometido al pago de derechos conocidos con el nombre de alcabalas. Lo que no significa que sean éstos los únicos tributos ordinarios con los que Guipúzcoa contribuye, puesto que también se pagaban otros, que al no tener al municipio como sujeto fiscal aquí no nos interesan, tales como los establecidos sobre la producción de hierro: el albalá de las herrerías, y sobre las mercancías que salían y entraban del reino por mar: el diezmo viejo y seco o diezmo de la mar.

Frente a estos dos tributos, que tenían sus propios arrendadores y perceptores al margen de las autoridades locales, el mecanismo de recaudación de la alcabala quedaba, debido a su encabezamiento, en manos del concejo, como responsable y sujeto en base al que se había determinado la cuantía del impuesto.

En cuanto impuesto de la Corona, lo que caracteriza a la alcabala en el siglo XVII es la disminución de su carga y, a pesar de ello, la resistencia de los concejos a abonarla.

Tras el duro y costoso período de esfuerzo bélico que representó para Guipúzcoa el reinado de Felipe IV, la Corona practicó con carácter general descuentos anuales del 40, 45 y 50 por 100 desde 1668 y a lo largo de la década del 70²².

A efectos de la recaudación del encabezamiento estaba el territorio dividido en dieciocho villas e, independientemente de ellas, en nueve partidos tributarios o alcabalazgos que a su vez agrupaban a varias poblaciones. El papel de las villas cabezas de partido consistía en ser depositarias de la cuota a éste asignada, recibiendo las cantidades que le aportaran los miembros de su alcabalazgo.

La elección y puesta en práctica de los procedimientos a seguir para la percepción eran de su entera competencia. Será la aplicación de unos con preferencia a otros lo que deformará la naturaleza del impuesto, distorsionando el originario reparto en provecho de los grandes concejos y en detrimento de los pequeños, cuyas quejas se elevan en numerosas ocasiones clamando contra una injusticia provocada en realidad por sus más limitadas posibilidades y procedimientos de recaudación.

Dos preocupaciones máximas orientan a los concejos guipuzcoanos a la hora de determinar la forma de recaudación del encabezamiento: la de sufrirlo lo

²² El 40 por 100 en 1668, el 50 por 100 en 1669, 70 y 71, y el 45 por 100 desde 1672 hasta 1680 (Archivo Municipal de Azcoitia, Leg. 23, núm. 7 Lo que deben de alcabalas las villas de Guipúzcoa Años 1668 a 1681).

menos posible y la de poder efectivamente percibirlo. Con arreglo a estas dos preocupaciones se establece un orden de prioridades en la elección de los mecanismos tributarios que van a suministrar las cantidades necesarias para completar la cuota del impuesto. Preferentemente de carácter indirecto, y sólo cuando se revelan insuficientes, se recurrirá a los directos.

Los mecanismos de carácter indirecto conservan como materia imponible la del tributo originario, o sea, las transacciones mercantiles, pero la transforman al limitarlas en cuanto a las cosas y en cuanto a su procedencia. Lo que en realidad ocurre es que el primitivo impuesto, reducido, aparece desglosado en dos. Uno se establece sobre ciertos artículos de primera necesidad y, manteniendo el nombre de «alcabala», se le añade el apelativo de «ordinaria» para vincularla al tributo de origen, al que también se le conoce bajo esa misma denominación de «alcabala ordinaria», mientras que el otro grava la venta de cualquier producto proveniente del exterior y por esa razón se le llama «alcabala forana», que así se distingue de la ordinaria, y cuya raíz quizá pudiera hacerse remontar a la época medieval anterior a 1342, cuando la alcabala todavía no era tributo real sino concejil.

Característica fundamental de la alcabala forana es que por tratarse de un impuesto sobre las cosas que desde fuera entraban a venderse en la villa, afectaba mayoritariamente a los forasteros, que eran quienes las traían y debían pagar por su comercialización. Según la importancia del núcleo urbano en cuestión y, por consiguiente, la magnitud de la demanda ejercida por sus habitantes, el volumen de esta renta cubría en mayor o en menor parte dicha cuota, pudiendo incluso hacer innecesario cualquier otro tipo de recaudación.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que los grandes concejos percibían cuantiosos ingresos en concepto de alcabala forana a costa en buena medida de los pequeños de su entorno, que eran los que les abastecían. Gentes de los alrededores, sobre todo de ámbitos rurales, que por lo común traían a vender sus propios productos al mercado de los núcleos urbanos, y que teniendo que pagar en su lugar de residencia por razón de la alcabala ordinaria, debían también hacerlo fuera de él por la forana.

Si, para las villas, el resultado de la aplicación de la alcabala forana era el de desviar el impuesto hacia los forasteros, lo que se obtenía a través de la llamada «alcabala ordinaria» era cargarlo sobre la mayoría de los vecinos y moradores que en ellas habitaban. Con este objeto se restringía el tributo originario a la venta de algunos artículos de primera necesidad que debían ser traídos del exterior, tales como la carne, el aceite y el vino.

Antítesis, como concepto y como carga, de este tributo ordinario por excelencia, la alcabala, son los de carácter extraordinario, los llamados servicios, que en Guipúzcoa, al igual que en el resto de los territorios de la monarquía, suponen para los individuos y para los municipios la más gravosa contribución al mante-

nimiento del Estado. Su ausencia de regularidad caracteriza, en el contexto de la fiscalidad regia que se ejerce sobre Guipúzcoa, a estos otros tributos, de cuya prestación es cabeza responsable la provincia en mayor grado y con superior protagonismo que en el caso de un impuesto como la alcabala, no voluntario sino obligatorio, habitual y fijo, por tanto escasamente sujeto a modificaciones, luego a controversia y diálogo entre la autoridad impositora y la que en última instancia represente a los contribuyentes.

Tanto si se trata de servicios prestados con las armas como abonados en metálico, la provincia es la que actúa de interlocutora de la Corona y, por consiguiente, a través de sus Juntas se canalizan los intereses municipales y con ella se establecen los correspondientes contingentes militares y aportaciones económicas. A pesar de su importancia y del gran efecto negativo que los servicios tienen sobre las finanzas municipales, bien poco es el margen de maniobra que al respecto les queda a los concejos en cuanto organismos autónomos.

En el caso de los prestados con las armas, el siglo XVII es tan denso en acontecimientos guerreros necesitados de colaboración ciudadana, que estos servicios empalman uno con otro, muchas veces simultáneamente dentro y fuera de la provincia, sin solución de continuidad ni respiro, lo que impedía a los concejos recuperarse económicamente de los dispendios que les ocasionaban y originaban la acumulación de la deuda.

Mucho más estrecho que en el caso de los servicios prestados con las armas es el margen de maniobra del que disponen los concejos en los que se abonan en metálico, ya que la determinación del procedimiento de percepción de los donativos, ya fueran arbitrios, repartimientos foguerales o personales, incumbía a la provincia con el beneplácito real. Sólo les competía su mera recaudación, aunque en lo que concierne a la distribución interna y al cobro de los repartimientos foguerales cada villa seguía su propia costumbre.

El costoso seiscientos repercutió también sobre los gastos de la provincia, acarreado un considerable aumento de la tributación necesaria para su mantenimiento. La provincia encaminó su sistema tributario por la misma ruta ya emprendida por los municipios a compás de la tendencia fiscal general de la época, la de los impuestos indirectos. Las primeras tentativas de financiación a través de los arbitrios asignados para el pago del donativo tuvieron lugar en 1629, y se reprodujeron durante el resto del siglo, pero no obtuvieron un éxito definitivo hasta 1729, en que por concesión real se le otorgó facultad para asignar regularmente dicho medio al pago de sus gastos²³.

Éstos, por consiguiente, siguieron gravitando a lo largo de todo el período sobre los municipios, constituyendo su incremento un gravamen suplementario más que añadir a los no determinados por la propia institución local. Gravamen

²³ Archivo General de Guipúzcoa 1.º 3 37

que elevó el impuesto provincial a más del doble de lo habitual. Para las haciendas concejiles que acostumbraban a costearlo con los ingresos procedentes de las rentas ordinarias, el impuesto provincial suponía una pesada carga, que coadyuvó a que los servicios de armas prestados al rey transformaran el accidental déficit municipal en crónico. A su lado, la aportación en metálico del donativo, debido sobre todo a sus mecanismos de percepción, jugó un papel de escasa importancia, ya que afectó muy circunstancialmente a las arcas concejiles.

Distinta vertiente de la tributación es la que nos presentan los municipios actuantes como poder fiscal, decisivo en lo que respecta a la forma y manera que revisten sus tributos, y no como simple recaudador de los impuestos por otras instancias.

A partir de la preestablecida, y mantenida, concepción de que la contribución concejil es obligatoria para todos los vecinos y moradores, los municipios guipuzcoanos se van a guiar en la progresiva elaboración de su sistema fiscal a lo largo del siglo XVII por una orientación fundamental y generalizada: la de dar preferencia a la tributación indiscriminada sobre la personal. Y de ahí que la imposición realizada por vía indirecta se privilegie en detrimento de la directa, conformando ambas las dos categorías tributarias practicadas a nivel local.

El tributo indirecto tradicional era el de la sisa, establecido sobre artículos de consumo, y así llamado porque su percepción se llevaba a cabo por el procedimiento de rebajar las medidas de manera que aunque se pagaba por la totalidad de la cantidad solicitada, la que el comprador recibía había experimentado una merma, descuento o sisa de un valor proporcional al del impuesto.

La acumulación del gasto y de la deuda llevará progresivamente a una transformación del impuesto, que de exacción circunstancial establecida para obtener una determinada cantidad de dinero, pasará a convertirse en cuasi permanente por efecto de las sucesivas prórrogas solicitadas por los municipios y concedidas por el rey para su cobro.

El solapamiento de un impuesto temporal sobre otro hasta formar una cadena sin solución de continuidad inducirá, a la hora de crear otro nuevo, también sobre los mismos productos de consumo, a diferenciarlo de los anteriores no por la materia imponible, que ofrecía escasas posibilidades de diversificación, sino por el procedimiento recaudatorio. Así, junto al generalizado y dominante de la sisa se utilizará el del arbitrio, que consistía en incrementar el precio del producto con lo correspondiente a la exacción.

Los municipios son plenamente conscientes de la modificación sustancial que experimentan sus tributos y por ello, designando al impuesto con el término empleado para nombrar a su principal sistema de recaudación, distinguen entre la llamada «sisa menor» o «antigua» y la «mayor» o «nueva».

La sisa nueva va a establecerse sobre abastos no producidos en el país con el fin de obtener determinada cantidad de dinero a lo largo de un cierto número de años. La licencia para su puesta en práctica es privilegio que se solicita y que el rey suele otorgar mediando compensación económica a modo de donativo, cuyo importe se añade a la suma a recolectar, siendo financiado a través del mismo impuesto.

A lo largo del siglo XVII se van a ir diversificando los fines a los que la imposición se destina a medida que lo hacen los gastos extraordinarios a los que debe subvenir. Puesto que dichos gastos se resuelven fundamentalmente a través de censos y que éstos constituyen el pasivo de las finanzas municipales, es a enjugar la deuda a lo que en definitiva la imposición en su nueva faceta se aplica. Una deuda esporádica en principio, luego enjugable a corto o a medio plazo, pero que, conforme aumentan los gastos que escapan a la decisión concejil, va convirtiéndose de forma progresiva en permanente por efecto de su acumulación.

Y de ahí quearezca explícitamente reconocida como tal por los propios municipios cuando la instauración y prorrogación del impuesto ya no se justifica por la necesidad de subvenir a tal o cual gasto concreto, sino por la de aliviar la situación financiera de los concejos. Como resultado del ininterrumpido endeudamiento debido a la multiplicación de los gastos, el originario tributo temporal acaba transformándose, de hecho, en permanente, y como tal se incluye entre las rentas ordinarias.

De la repugnancia que muestran habitualmente los concejos en utilizar el sistema de tributación directa no debe concluirse su completa sustitución por la indirecta, ni que dicha sustitución parcial sea únicamente fruto de una meditada y resuelta voluntad de los poderosos por quitarse de encima el tipo de carga fiscal que les resultaba a ellos más gravosa, poniendo en su lugar la que lo era menos. El paulatino retroceso de las derramas lo es, más que por sí mismo, por el aligeramiento de su peso específico dentro del representado por la totalidad de las contribuciones municipales. Por tanto, la correcta interpretación de este retroceso pasa primero por el aumento desmedido de los gastos y, después, por la elección de los impuestos sobre el consumo como medio, fundamental pero no exclusivo, para hacerles frente, y no al revés.

De ahí que sea sobre todo para los grandes gastos, tales como obras de nueva planta, calzadas y redención de la deuda, para lo que prioritariamente se utilicen las sisas y arbitrios, mientras que persiste el repartimiento para gastos menores y para los regulares que por tradición se han venido financiando por esa vía. Aunque, en términos generales, se tiende a preferir el primer sistema al segundo, pues resulta ser más favorable para quienes realizan dicha elección aquellos a los que una situación económica superior, luego más castigada por los repartimientos personales y menos por los tributos indirectos, les autoriza a participar en el gobierno del municipio y a resolver las cuestiones que le afectan.

Esta correspondencia entre nivel de riqueza y carga contributiva nos sitúa ante la principal característica definitoria del impuesto, la cual obedece a la idea de ajustar la contribución al uso de los bienes comunes, haciendo pagar, primero, a todo el que los disfruta, y, segundo, más al que más tiene, no en virtud de supuestos motivos éticos de justicia social sino por simple equidad, obligando a cada uno en la medida en la que se le da.

Con indiferencia del lugar en el que se more, el establecimiento de la cuota a pagar por contribuyente se hace en base a la riqueza que éste posea, teniendo consideración de tal fundamentalmente los bienes raíces. Por orden de importancia económica, en primer lugar los solares urbanos con sus casas; después, las tierras de labor y sus caserías, así como los montes de explotación forestal y los terrenos cultivados, manzanales y huertas; por último, los locales productivos: herrerías, molinos y hornos²⁴. El patrón de valor es la casa en la villa, puesto que es ella la que otorga al vecino derechos máximos en el disfrute de los bienes municipales y capacidad plena de participación en los órganos concejiles, obligándole por tanto a contribuir con la cuota más elevada al mantenimiento de dichos bienes y dichos órganos. Así pues, la jerarquización de la riqueza, que a su vez determina la del colectivo vecinal, fija también el reparto de la carga fiscal.

Este principio general, que regula las imposiciones directas realizadas por los concejos, presenta en su aplicación dos modalidades distintas según el sujeto fiscal sea la casa o la persona del contribuyente.

Dos condicionantes, las necesidades urgentes y el movimiento comercial, marcan el ritmo del avance general de la tributación indirecta sobre las derramas. Un ritmo variable evidentemente según las villas, que se acelera en los grandes centros urbanos y se retrasa en los más rurales.

EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ORDENANZA

Desde el punto de vista de la elaboración de su propia normativa, el siglo XVII también presenta diferencias significativas respecto al período inmediatamente anterior, tendentes a la uniformización que se consagrará en el XVIII.

Esas diferencias se manifiestan fundamentalmente en cuanto al entendimiento de en quién reside la facultad autonormativa y en cuanto a la propia materia regulada.

Tradicionalmente, se había venido considerando que la facultad de hacer ordenanzas, su aprobación, residía en el concejo general de vecinos. El asentamiento de sistemas restringidos de gobierno, y la misma rarefacción del concejo

²⁴ Según diversas evaluaciones de bienes, en particular la efectuada en Villarreal el 6 de enero de 1638 con motivo del repartimiento de 700 ducados entre los vecinos (Archivo Municipal de Urretxu, C 7 I 1 6)

abierto que le acompaña, va a posibilitar que la antigua costumbre de participación vecinal tienda a perderse en beneficio sobre todo de los concejos de especiales.

No va a sobrepasar el estadio de tendencia, más marcada en los grandes municipios, ni a manifestarse normativamente. Se trata de un hábito solapado y complejo, que va gestándose por efecto de la práctica política ejercida desde el gobierno municipal.

En cuanto a la propia materia regulada, lo típico del siglo xvii es el definitivo abandono de ciertos campos de actuación municipal, en favor de su regulación por entidades supramunicipales, en particular el rey, y la concentración casi exclusiva en las materias político-administrativas, cuyo tratamiento se amplifica.

Así, por una parte, el municipio deja de ser fuente del derecho privado, penal y procesal, excepto en lo que respecta a materias que siguen siendo vitales en el marco local: el mantenimiento del orden y la moral públicas, que no obstante tienden claramente a resolverse mejor desde el derecho territorial, y la defensa de la propiedad privada en montes y campos, donde la inmediatez del deterioro forestal y de la creciente importancia de la tierra cultivada obligan al municipio a seguir desarrollando su peculiar normativa, complementada por la de la Corona y base de la posteriormente elaborada por la provincia.

Por otra, la lenta e incompleta labor del Estado, junto con la muy circunstancial de la provincia, dejan al municipio una gran autonomía en su labor de ordenación de los intereses comunes que le compete como organismo político-administrativo, y que realiza en ámbitos de actuación que le son propios. En primer lugar en el económico: explotación de los bienes municipales, fomento, determinación y financiación del gasto público, ordenamiento de las actividades particulares que afectan a la comunidad; en segundo, en el de la función pública: fijación del régimen gubernativo, estructura organizativa y sistema de designación, control de los que la desempeñan, y, por último, en el de los recursos contra actos de gobierno cometidos contra derecho en el ejercicio de esa actuación político-administrativa.

La normativa municipal que en mayor grado y más acertadamente refleja estas líneas de actuación se convierte en modelo para todas las demás, operando en este sentido como factor de uniformización. Así, de los tres modelos normativos existentes en el siglo xvi, en el xvii sólo va a subsistir el representado por el arquetipo de San Sebastián, al que propenden a asemejarse, con mayor o menor fidelidad y en plazos más o menos largos, los demás estatutos municipales.

El efecto modélico que juega San Sebastián se corresponde con el protagonismo que la ciudad va adquiriendo en el seno de la provincia desde finales de la Baja Edad Media y que se consolida de manera definitiva precisamente en el siglo xvii a través de dos vías: la jurídica y la política. Ambas confluyen

para dotar a San Sebastián de una fuerza no equiparable a la de ningún otro municipio.

La vía jurídica se sustenta en la difusión ejemplarizante de su Derecho local que, inscrito en una antigua tradición estatutaria, sabe adaptarse y va en el sentido de los tiempos, tomando las medidas justas en el momento adecuado.

Lo acertado de la normativa donostiarra, que además se adelanta en la resolución de los nuevos problemas urbanos que van planteándose a lo largo de la segunda mitad del siglo xvii, tales como la regulación de la participación política y la adopción de normas urbanísticas, hace que los demás municipios, a la hora de tener que enfrentarse a los mismos problemas o de tener que buscar soluciones distintas a las propias, que se han revelado ineficaces, copien los procedimientos, las fórmulas y las normas anteriormente dictadas por San Sebastián.

La vía política es más sutil y menos franca. El ascenso político de San Sebastián se produce a lo largo del siglo xvii en dos planos confluentes. Por una parte, se acrecienta la directa influencia donostiarra en la Corte, que se ejerce en base a la importancia de la propia San Sebastián como plaza fuerte y del puerto de Pasajes que ella domina. Por otra, aumenta considerablemente su peso específico en las Juntas provinciales, en las que mantiene íntegro su poder político, su capacidad de representación, mientras que decrecen los votos y la consiguiente influencia política de las otras grandes villas guipuzcoanas que le restaban poder.

Esta real importancia política va a ir unida a una inteligente actuación en la defensa de los intereses provinciales y al hábil papel de árbitro que se adjudica a sí misma en el juego de los conflictos entre las distintas entidades territoriales guipuzcoanas. Merced a todo ello, San Sebastián conseguirá captar las voluntades y la adhesión de municipios menores, que, por el momento, aceptan su capacidad de liderazgo y tienden a copiar los métodos y maneras donostiarras.

LA RESTRICCIÓN DE LA SOCIEDAD POLÍTICA MUNICIPAL

La visión cabal de lo que a finales del siglo xvii se entiende como la esencia del municipio foral nos la da, por una parte, ciertos antiguos rasgos comunes, y, sobre todo, la uniformidad normativa, política y gubernativa surgida a lo largo del siglo. Con ambos elementos se construye el prototipo del municipio tradicional que va a transmitirse a las épocas posteriores.

Pero se trata, en lo profundo, de un modelo minado por la peculiar estructura de su sociedad política.

A partir de tres nudos: la honorabilidad, la radicación y la importancia tributaria, se teje la trama de la sociedad política municipal, completada con la exigencia de alfabetización y el mantenimiento de la dignidad por razón de oficio de sus integrantes.

Se trata de una sociedad restringida al cumplimiento de una serie de condiciones cuyo objetivo trascendente es doble. Por una parte, afirmar ciertas peculiaridades guipuzcoanas, como la hidalguía universal y la correlación derecho político-deber fiscal, que se transportan de la esfera del municipio a la de la provincia. Por otra, cerrar el paso a los advenedizos, forasteros desconocidos ajenos al territorio sobre el que la villa posee competencia para el ejercicio de la jurisdicción.

Este acotamiento deja el poder político en manos de los autóctonos, originarios de la villa y de la tierra, y también de los extranjeros de calidad, unos y otros primordialmente afincados, con casa propia abierta, en el núcleo urbano, y con frecuencia propietarios además de bienes raíces situados extramuros: terrenos de sembradía, castañales y manzanales, más raramente caserías y ferrerías. La mayor parte de ellos combinan la explotación de su patrimonio con otras actividades en el mundo de las letras, en la industria, en el comercio o en la mar.

Es obvio que al constituir la sociedad política una bien delimitada categoría superior dentro de la vecinal, propenda a conservar y aun, cuando puede, a reforzar las restricciones que, asegurándole su supremacía, permiten al estrecho círculo de los que a ella pertenecen una cómoda, segura y poco comprometida gestión de la cosa pública.

Ya entrado el siglo xvii, y de forma más aguda conforme va transcurriendo y se va estrechando el círculo de pretendientes a unos cargos que, sobre todo a partir de 1625, suscitan más recelos porque implican una superior responsabilidad financiera personal debido a los mayores y repentinos gastos de un siglo guerrero y dispendioso, se hace evidente y se reconoce como tal la insuficiencia de la sociedad política para ejercer las funciones que le corresponden.

Se recurrió en principio a coaccionar a aquellos de sus miembros remisos a cumplir lo que siendo un derecho también era un deber.

La alternativa a la coacción era evidentemente el rebajar el nivel de exigencias para ensanchar la proporción de vecinos capacitados sobre los no idóneos, a fin de cubrir los huecos que unas condiciones demasiado restrictivas, las ausencias, el recelo y el desinterés iban abriendo en el seno de la sociedad política. Ahora bien, había que hacerlo sin obstaculizar la consecución de los objetivos trascendentes que hemos visto perseguían las restricciones. Por tanto, no podía prescindirse de ellas sino únicamente modificar, con el menor desdoro para los miembros de la sociedad política entonces existente, aquellas cuyo carácter flexible lo permitiera.

La en este sentido más indicada, y también en cuanto que una de las más limitativas, era la exigencia de riqueza. El procedimiento más sencillo y efectivo era el de rebajar la categoría contributiva y con ella la riqueza necesaria para disfrutar de derechos políticos.

Es esto último lo que tuvo que hacer uno de los más restrictivos municipios de la provincia y principal creador del modelo de sociedad política guipuzcoana, el de San Sebastián, a mediados del siglo XVII²⁵.

Sin embargo, el persistente problema de que la sociedad política fuera más reducida de lo que la concepción del sistema electoral exigía era demasiado grave y profundo. Las medidas para resolverlo no fueron dispuestas sino muy parcial, tímida y tardíamente durante la época que nos ocupa, pues a finales de siglo persiste con igual o mayor intensidad que antes. Quedará como herencia al XVIII.

LOURDES SORIA SESÉ

²⁵ Cap. I de las Ordenanzas de 1641 (Archivo Municipal de San Sebastián, A 8 2. 3, f 165 v.)