

Año LXXXVI. urtea

293 - 2025

Septiembre-diciembre

Iraila-abendua



Príncipe de Viana

SEPARATA

La frustrada reforma municipal de 1867 en Navarra

José LUQUE VALDIVIA



Sumario / Aurkibidea

Príncipe de Viana

Año LXXXVI • n.º 293 • septiembre-diciembre de 2025
LXXXVI. urtea • 293. zk. • 2025eko iraila-abendua

ARTE / ARTEA

Estudio antropométrico del apostolado de la iglesia de san Miguel de Estella
José Manuel García Martín 843

Un retrato inédito de Francisco de Borbón-Condé atribuido a Claude Deruet
Marc Borrás Espinosa 863

HISTORIA

Nuevas propuestas para la genealogía de los duques de Gascuña y sus vínculos
con Pamplona (siglo IX-XI)
Miguel Hugo Marques Rodrigues 891

Fiscalidad señorial navarra en el siglo XV: Pierres de Peralta y Luis de
Beaumont
Sergio Marzal Catalán 923

Las bibliotecas públicas en Pamplona 1800-1939. Un proceso de alfabetización
social
Julián Zubieta Martínez 969

Guillerma de Atondo, abuela paterna de San Francisco Javier
Josetxo Músquiz Pérez de Zabalsa 993

La frustrada reforma municipal de 1867 en Navarra
José Luque Valdivia 1023

Un proyecto franquista de Guardia Foral de Navarra de 1944
Juan Cruz Alli Aranguren 1047



Sumario / Aurkibidea

UNIVERSIDAD / UNIBERTSITATEA

Las titulaciones profesionales en Navarra en la primera mitad del siglo XX Isabel Fernández Pan	1071
--	------

TEATRO / ANTZERKIA

Un nuevo documento sobre la reforma del corral de comedias de Pamplona en 1664 Iñaki Pérez Ibáñez	1113
--	------

Currículums	1131
-------------	------

Analytic Summary	1133
------------------	------

Normas para la presentación de originales / Idazlanak aurkezteko arauak / Rules for the submission of originals	1137
--	------



La frustrada reforma municipal de 1867 en Navarra

1867ko Nafarroako udal-erreforma zapuztua

The thwarted municipal reform of 1867 in Navarre

José Luque Valdivia
Escuela de Arquitectura de la Universidad de Navarra
jluque@unav.es
<https://orcid.org/0000-0001-8175-8881>

DOI: <https://doi.org/10.35462/pv.293.7>

Recepción del original: 30/01/2026. Aceptación provisional: 01/05/2026. Aceptación definitiva: 11/06/2026.



RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el intento de reforma municipal de 1867 en Navarra, esta reforma pretendía, por ley estatal, suprimir los ayuntamientos de menos de 200 vecinos. La metodología se basa en el estudio de fuentes documentales del Archivo Real y General de Navarra, examinando el anteproyecto administrativo, las reclamaciones de los pueblos y los informes del Consejo Provincial y la Diputación. Se concluye que el proceso se frustró no solo por la Revolución de 1868, sino por la firme defensa de la autonomía foral y la Ley de 1841, reafirmando la competencia exclusiva de las instituciones navarras para organizar su propio mapa municipal frente al Estado.

Palabras clave: Reforma municipal; Diputación Foral; Consejo Provincial; Ley de Modificación de Fueros de 1841; Siglo XIX.

LABURPENA

Lan honen helburua 1867ko Nafarroako udal-erreforma saioa aztertzea da, estatu-lege baten bidez 200 bizilagun baino gutxiagoko udalak kendu nahi zituena. Metodologia Nafarroako Errege Artxibo Nagusiko iturri dokumentalen azterketan oinarritzen da, gobernadorearen aurreproiektua, herrien erreklamazioak eta kontseiluen txostenak ikertuz. Ondorio nagusia da prozesua 1868ko Iraultzagatik eta foru-autonomiaren defentsagatik zapuztu zela. 1841eko Legeari esker, Nafarroako erakundeek udal-mapa antolatzeke eskumen eksklusiboa berretsi zuten Estatuaren aurrean, erregimen administratibo propioa babestuz.

Gako hitzak: Udal-erreforma; Foru Aldundia; Probintzia Kontseilua; 1841eko Foruak Aldatzeko Legea; XIX. Mendea.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the 1867 municipal reform attempt in Navarre, which sought to suppress councils with fewer than 200 inhabitants under state law. The methodology relies on the study of documentary sources from the Royal and General Archive of Navarre, examining the administrative draft, local claims, and reports from the Provincial Council and the Deputation. The study concludes that the reform was thwarted not only by the 1868 Revolution but also by a firm defense of foral autonomy and the 1841 Law. This allowed Navarrese institutions to reaffirm their exclusive competence over the municipal map, shielding it from general state legislation.

Keywords: Municipal reform; Chartered Deputation; Provincial Council; 1841 Law of Modification of Fueros; 19th Century.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS. 1.1. Evolución del mapa municipal. 1.2. Peculiaridad del mapa navarro. 1.3. Fuentes. 2. INTENTO DE REFORMA MUNICIPAL EN NAVARRA. 2.1. Anteproyecto de reforma de los distritos municipales. 2.2. Reclamaciones a los distritos municipales propuestos. 2.3. Informes del Consejo Provincial. 3. INFORME DE LA DIPUTACIÓN. 3.1. Dictamen de Martínez de Morentin. 3.2. Escrito de la Diputación a la Reina: defensa de la autonomía foral. 3.3. Contexto y circunstancias del informe final de la Diputación. 4. FRUSTRACIÓN DE LA REFORMA Y CONSECUENCIAS. 5. CONCLUSIONES. 5.1. Defensa por los pueblos de sus derechos privativos. 5.2. Entendimiento y rigor en el Consejo Provincial. 5.3. Defensa de los fuero. 6. LISTA DE REFERENCIAS. ANEXO I. ANEXO II.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En noviembre de 1867 se inició en España un proceso para suprimir los ayuntamientos que, según el censo de 1860, no llegasen a 200 vecinos¹. El objetivo era agrupar estos municipios para que los distritos municipales resultantes lograsen superar esa cifra, dando cumplimiento así a lo previsto en los artículos 71 al 73 de la ley municipal reformada por el Real Decreto de 21 de octubre de 1866².

Tal como establecía esa reforma legal y detallaba la Real Orden del 23 de octubre de 1867³ el expediente de supresión y agregación de municipios debía comenzar en cada provincia con la elaboración de un anteproyecto por parte del Gobernador de la provincia, éste se redactaría tras oír a la Diputación y al Consejo Provincial, y debería publicarse en el boletín oficial de la provincia para abrir un plazo de un mes de observaciones, reclamaciones o sugerencias.

Posteriormente, estas alegaciones serían informadas por el Consejo Provincial en el plazo de un mes y, en última instancia, por la Diputación provincial. Con todo ello, el Gobernador elevaría la propuesta definitiva al Gobierno central para su resolución

1 Lo que suponía alrededor de 900 habitantes.

2 Real Decreto, del 21 de octubre de 1866, de reforma de las leyes sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos y sobre gobierno y administración de las provincias, *Gaceta de Madrid*, n.º 295, del 22 de octubre de 1866, pp. 1-2.

3 Real Orden de 23 de octubre de 1867 (Dirección General de Administración Local), fue publicada en la *Gaceta de Madrid*, n.º 311, del 7 de noviembre de 1867, comunicada a los gobernadores de las provincias, y publicada, junto con el anteproyecto de reforma de los ayuntamientos de Navarra, en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, boletín extraordinario del 22 de noviembre de 1867.

final. La Revolución de septiembre de 1868 frustró la ejecución de esta reforma, razón por la que apenas ha recibido atención historiográfica, salvo el estudio de Jesús Burgueño Rivero (1993) para Lérida. Sin embargo, su fase preparatoria generó una prolija documentación que permite asomarse a la realidad institucional de la época.

El estudio de este proceso es especialmente relevante en Navarra, donde las consecuencias de la Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841 eran recientes. En este contexto, la Diputación se veía en la necesidad de ejercer y defender las atribuciones que esta ley le reconocía sobre la administración económica de los ayuntamientos. Por otra parte, los informes que emitiese la Diputación quedarían acompañados por los del Consejo Provincial. Una institución que, desde su creación, había sido recibida con recelo por la Diputación. La ley de 2 de abril de 1845, que creaba los consejos provinciales les encomendaba una labor asesora del gobernador de la provincia, incluyendo materias que la ley de fueros de 1841 atribuía a la Diputación (Miranda Rubio, 1988, p. 409). La legislación vigente hacía difícil la coexistencia entre la Diputación y el Consejo; la intervención de ambas instituciones en este proyecto de reforma municipal testimonió cómo se entendía la foralidad desde el gobierno provincial.

1.1. Evolución del mapa municipal

Desde la instauración en España de los ayuntamientos constitucionales el legislador entendió que su funcionamiento exigía una población mínima. En este sentido la Constitución de 1812 solo consideró obligatoria la existencia de ayuntamientos en los pueblos que, incluida su comarca, llegasen a mil almas, aunque se permitían los de menor población cuando las circunstancias particulares –agrícolas o industriales– lo aconsejasen (Orduña Rebollo, 2003, pp. 796-797).

La determinación de un umbral demográfico mínimo respondía a la necesidad de dotar a los ayuntamientos de los medios económicos necesarios para satisfacer los servicios municipales, y esto exigía un número de vecinos, es decir de contribuyentes. Esta preocupación ha sido una constante en la legislación, desde el Decreto de 3 de febrero de 1823, que regulaba la pervivencia de ayuntamientos en pueblos de menos de 50 vecinos, hasta el Real Decreto de 23 de julio de 1835, que recomendaba la agregación de municipios de menos de 100 vecinos para ganar operatividad.

La matrícula catastral de 1842 reflejó una alta fragmentación: de los 11.271 ayuntamientos de España, 2.703 (el 23,98 %) no llegaban a los 30 vecinos. La situación en Navarra era similar, pues de sus 362 ayuntamientos, 76 (el 20,99 %) se encontraban por debajo de ese umbral (INE 2002, p. 144)). No fue hasta la Ley de 8 de enero de 1845 cuando se afrontó la cuestión de forma directa, ordenando la agregación de los municipios de menos de 30 vecinos⁴ y autorizando al Gobierno a remodelar distritos de menos de 100.

4 De acuerdo con el artículo 13 de esta ley «se consideran vecinos, para los efectos de esta ley, todos los que siendo cabezas de familia con casa abierta tengan al menos un año y un día de residencia, o hayan obtenido la vecindad con arreglo a las leyes».

El censo de 1857 evidenció el impacto de esas medidas. De los 9.355 municipios existentes en todo el país, solo 23 permanecían con menos de 30 cédulas familiares (equivalentes al número de vecinos). En Navarra, la consolidación fue notable: de 269 municipios, solo Arive y Aranarache no superaban este umbral (INE 2002, p. 146). Posteriormente, el proyecto de ley de Posada Herrera de 1860 intentó elevar la exigencia a 500 vecinos, pero no prosperó⁵. Finalmente, el Real Decreto de 21 de octubre de 1866 estableció el plazo de dos años para suprimir definitivamente los ayuntamientos de menos de 200 vecinos, medida que daría pie al proceso objeto de este estudio.

1.2. Peculiaridad del mapa navarro

En Navarra el proceso de reducción de municipios de escaso vecindario estuvo condicionado por las características propias de su mapa administrativo que, incluso tras las elecciones de 1840, mantuvo los tradicionales valles históricos. De hecho, en las elecciones de los ayuntamientos que debían tomar posesión el 1 de enero de 1841, la Diputación acordó que los pueblos que estuviesen reunidos en valles y cendeas, sin perjuicio de elegir su propio ayuntamiento, podrían mantener el oficio de diputado de valle o alcalde comisionado, elegido por los demás alcaldes del valle o por turno de los mismos pueblos⁶. Un número considerable de pueblos pertenecientes a distintos valles eligió su propio ayuntamiento, tal como reflejó la Matrícula Catastral de 1842.

En las elecciones de marzo de 1844, ya bajo la autoridad del Jefe Político de la provincia, se mantuvo el cargo de alcalde general o comisionado del valle. Al mismo tiempo se facultó a aquellos valles y cendeas para que funcionasen con un ayuntamiento general de modo que cada pueblo pudiese elegir los propios concejales en proporción a su población⁷.

Precisamente tras estas elecciones, entre junio de 1844 y mayo de 1845, al menos dieciséis pueblos piden a la Diputación su separación de los valles. Esta aceptó todas las peticiones bajo una cláusula común: se accedía «en lo que toca a las atribuciones de la Diputación»⁸. Sin embargo, las elecciones de noviembre de 1845, celebradas en aplicación de la nueva ley, frenaron esta tendencia disgregadora⁹.

De hecho, estas elecciones supusieron una modificación sustancial del mapa municipal, no solo mediante la supresión de los ayuntamientos de menor población, sino tam-

5 Artículos 1 y 2 del proyecto de ley: cfr. Orduña Rebollo y Cosculluela Montaner, 2008, p. 772.

6 Boletín Oficial de Pamplona, n.º 101, 17 de diciembre de 1840., pp. 1-2.

7 Boletín Oficial de Pamplona, n.º 3 del 1º trimestre, 7 de enero de 1844, pp. 1-2.

8 Así responde la Diputación al autorizar la separación que solicitan: Arellano del valle de la Solana (8-06-1844); Cabredo del valle de Aguilar (4-01-1845); Azpíroz y Lezaeta del valle de Larráun (14-01-1845); Aldaz, Echarri, Huici y Gorriti, también del valle de Larráun (23-01-1845); Artazu de Val de Mañeru (30-01-1845); Mutilba Alta, Mutilba Baja, Tajonar y Zolina, del valle de Aranguren (30-04-1845); y Villamayor, de Santesteban de la Solana (2-05-1845). Sin embargo, en las peticiones de Pueyo de la Valdorba (14-03-1845); y Luquin de Santesteban de la Solana (22-03-1845), no incluye la precisión de que se accede «en lo que toca a las atribuciones de la Diputación»: cfr. AGN, DF *Actas de la Diputación*, libros 48 y 49.

9 Tras esas elecciones solo quedaron separados de los valles a que habían pertenecido los pueblos que ya anteriormente disponían de ayuntamiento y de un vecindario suficiente: Arróniz, Artazu, Pueyo, Luquin y Villamayor.



bién a través de la voluntad de aquellos municipios con mayor vecindario que optaron por reintegrarse en sus valles tradicionales. Fue un proceso dinámico en el que, incluso, se dieron casos de municipios que, tras una integración inicial, volvieron a constituirse como ayuntamientos independientes años después¹⁰.

En todo caso, esta evolución concluyó en una estructura estable que el censo de 1857 ya presenta plenamente definida. Con un mapa compuesto por 269 municipios –configuración que, significativamente, se mantendría inalterada hasta 1930¹¹–, Navarra ofrecía una base sólida y consolidada sobre la cual el Gobierno provincial redactaría, en noviembre de 1867, el anteproyecto de reforma que aquí nos ocupa.

1.3. Fuentes

El presente estudio se basa, primordialmente, en la documentación custodiada en el Archivo Real y General de Navarra (AGN). El núcleo principal de la investigación lo constituye el expediente completo denominado Proyecto de Distritos Municipales¹². En él se conserva, por una parte, los escritos intercambiados entre el Gobernador y la Diputación, y los antecedentes y borradores de los elaborados por la Diputación; y, por otra, los expedientes de cada uno de los nuevos distritos municipales propuestos, con las reclamaciones recibidas y sus informes por el Consejo Provincial.

Se custodian también en el AGN los libros de actas del Consejo Provincial; esta documentación ha permitido conocer el informe que, tal como establecía la Real Orden del 23 de octubre, emitió el Consejo al anteproyecto de reforma municipal, una vez informado por la Diputación¹³. Por último la revisión de los libros de actas de la Diputación, y de los boletines oficiales de la provincia permiten conocer los antecedentes y consecuentes de este proyecto de reforma municipal.

2. INTENTO DE REFORMA MUNICIPAL EN NAVARRA

2.1. Anteproyecto de reforma de los distritos municipales

El 22 de noviembre de 1867, el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra* publicó el anteproyecto destinado a la reconfiguración de los distritos municipales en Navarra. De los 269 ayuntamientos existentes en la provincia, la propuesta inicial era drástica:

10 Así Artazu, que figura en la Matrícula Catastral de 1842, volvió a integrarse en el valle de Mañeru del que se separó en 1848. tal como señala en la reclamación que presenta al anteproyecto de reforma municipal de 1867 (AGN, caja 3221/4. Escrito del Ayuntamiento de Artazu, 16 de diciembre de 1867).

11 Ese año se suprimieron Ostiz y Larrasoaña que se incorporaron, respectivamente, a Odieta y Esteribar; se fusionaron Biurrun y Olcoz, y se creó Castejón, por segregación de parte de Corella: cfr. Ministerio de Administraciones Públicas, 2008.

12 AGN, DFN, caja 2331.

13 AGN, CPN, caja 1/5. Borrador del acta de la sesión del Consejo Provincial de Navarra del 21 de noviembre de 1867.

se planteaba la supresión de 163 entidades. De estas, una se consideraba inviable por carecer de recursos para cubrir los gastos municipales mínimos¹⁴, mientras que las 162 restantes debían suprimirse por no alcanzar el umbral de 200. La estrategia de reorganización consistía en agrupar entre sí estos ayuntamientos, o unirlos con otros de mayor población, para conformar 65 nuevos distritos. No obstante, haciendo uso de la salvedad prevista en el artículo 71 de la ley, el plan respetaba la independencia de 15 municipios que, pese a no llegar al número de vecinos requerido, presentaban circunstancias que aconsejaban su mantenimiento¹⁵.

Previamente, 11 de noviembre, el Gobernador había remitido el borrador del anteproyecto a la Diputación para su preceptivo informe¹⁶. La corporación foral, con Nicasio Zabalza Satrústegui como vicepresidente (García-Sanz Marcotegui, 1997, pp. 490-491), le comunicó su respuesta el 18 de noviembre. En su escrito ya advertía de las serias dificultades que entrañaba la fusión de distritos dada la orografía y las peculiaridades socio-territoriales de Navarra. Por lo demás, aunque pospuso un análisis detallado al periodo de reclamaciones –momento en que, según la Real Orden, debía informar cada caso en particular–, no dudó en proponer modificaciones inmediatas.

Entre estas propuestas incluyó el mantenimiento de ocho ayuntamientos de la merindad de Pamplona que, aun siendo menores de 200 vecinos, consideraba que debían permanecer inalterados (Arano, Areso, Yanci, Lanz, Ituren, Zubieta, Urdax y Zugarramurdi). Asimismo, planteó una enmienda técnica sobre el valle de Echauri: frente a la propuesta de crear un único distrito con sus once pueblos, sugirió desdoblarlo en dos, tomando el río Arga como frontera natural entre los pueblos de la margen derecha y los de la izquierda¹⁷.

Este informe pasó a manos del Consejo Provincial, que debió pronunciarse con extrema urgencia, para cumplir el plazo fijado para su publicación. Debido a esta premura, el Consejo se limitó a respaldar la división del distrito de Echauri –corrigiendo, de paso, un error de la Diputación que había ubicado erróneamente al pueblo de Echauri en la margen izquierda del río– y a proponer, con el mismo criterio, que el distrito previsto para el valle de Santesteban de Lerín se dividiera también en dos. En cuanto al mantenimiento de los ayuntamientos que pedía la Diputación, señalaba que, al no indicar los motivos de esa petición, no podía opinar sobre ellos¹⁸.

Finalmente, la versión del anteproyecto que vio la luz en el Boletín de la Provincia de Navarra el 22 de noviembre incorporó las sugerencias de desdoble para Echauri y

14 Se trataba de Ezcabarte, a pesar de que disponía de 201 vecinos (*Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*. Boletín extraordinario del 22 de noviembre de 1867, p. 4) y AGN, DFN, caja 2321. Expediente correspondiente al distrito reformado de Villava).

15 En el Anexo I se recoge un resumen de la modificación del mapa municipal que supondría esta reforma.

16 El escrito del Gobernador que acompaña el anteproyecto incluye la transcripción de la Real Orden del 23 de octubre de 1867. Este escrito fue leído en la sesión de la Diputación del 18 de noviembre (AGN, DFN Actas de la Diputación, libro 75, pp. 34 verso y 35 recto.)

17 AGN, DFN, caja 2331. Informe de la Diputación, 18 de noviembre de 1867.

18 AGN, DFN, caja 2331. Informe del Consejo Provincial, 21 de noviembre de 1867.



Santesteban de Lerín. Sin embargo, el Gobernador de la provincia se mostró inflexible respecto al número total de ayuntamientos a suprimir, ignorando por el momento la petición de la Diputación de evitar la supresión de los ocho municipios que había propuesto mantener.

En términos generales, los nuevos distritos buscaron un equilibrio, no siempre logrado, entre la lógica administrativa y las realidades geográficas e históricas. Por un lado, la composición de muchas agregaciones tomó en consideración los antecedentes de los antiguos valles que se habían disgregado tras las elecciones municipales de 1845; sin embargo, en numerosos casos, la necesidad de alcanzar el umbral mínimo de 200 vecinos forzó uniones artificiales que ignoraban distancias, accidentes orográficos o vínculos históricos. Esta prioridad técnica sobre la realidad territorial sería, precisamente, el eje principal sobre el que pivotarían las posteriores reclamaciones de los pueblos y los informes del Consejo Provincial, revelando las limitaciones de una reforma que intentaba encajar la complejidad navarra en un modelo uniforme de base numérica.

2.2. Reclamaciones a los distritos municipales propuestos

En el plazo del mes que se abrió tras la publicación del anteproyecto en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra* se presentaron un total de 95 reclamaciones, que afectaban a 56 de los 65 nuevos distritos previstos; la proporción de los distritos que eran cuestionados muestra el interés y la preocupación que la proyectada reforma produjo en la población. La mayor parte de las reclamaciones fue formulada por los ayuntamientos afectados, pero 26 pueblos sin ayuntamiento presentaron sus propias reclamaciones o se unieron a las de sus ayuntamientos; finalmente, cuatro observaciones fueron formuladas por particulares¹⁹.

Las reclamaciones pueden agruparse en varias categorías: 44 ayuntamientos solicitaron mantenerse como municipios independientes a pesar de no alcanzar los 200 vecinos, aunque 11 de ellos, alternativamente, pedían otra composición para el distrito en el que quedaban incluidos en el anteproyecto publicado; un total de 37 reclamaciones que afectaban a 26 distritos propusieron para ellos una composición distinta o su unión a poblaciones diferentes a las asignadas; y 12 reclamaciones solicitaron el cambio de capitalidad del nuevo distrito o de la denominación que se le daba.

La mayoría de los escritos argumentaba que la supresión de sus ayuntamientos dificultaría la gestión de los intereses locales, especialmente en lo relativo a la administración de sus montes y bienes comunales. Se alegaba, además, que las distancias y la precariedad de los caminos harían casi imposible la asistencia de los vecinos a la nueva capitalidad para realizar gestiones administrativas ordinarias, rompiendo vínculos históricos y económicos arraigados.

¹⁹ En el anexo II se incluye un resumen de las reclamaciones presentadas, de su contenido y del mapa municipal que resultaría si se aceptasen las propuestas del Consejo Provincial.

2.3. Informes del Consejo Provincial

Al Consejo Provincial le correspondía realizar el primer informe de las reclamaciones presentadas. En su análisis, no se limitó a una aplicación mecánica del Real Decreto de 1866, sino que mostró una notable sensibilidad hacia las particularidades del territorio. De las 95 reclamaciones recibidas, propuso estimar total o parcialmente un número considerable, sugiriendo modificaciones al anteproyecto del Gobernador en hasta 26 distritos municipales. Sin embargo, se mostró exigente en cuanto a la necesidad de que los nuevos distritos alcanzasen los 200 vecinos.

En definitiva, la actuación del Consejo Provincial estuvo guiada por una aplicación rigurosa de la normativa estatal, supeditando los intereses locales a la eficiencia del nuevo mapa municipal. Si bien reconoció los problemas que suponía en algunos casos la dispersión geográfica y las dificultades de comunicación, no las consideró causa suficiente para otorgar la independencia a los núcleos pequeños. En su lugar, estas circunstancias fueron atendidas para proponer la división de algunos de los distritos de nueva creación, buscando que la amplitud territorial de las fusiones no hiciera inviable la gestión.

2.3.1. *Peticiones de ayuntamiento independiente*

Entre los ayuntamientos que propusieron mantenerse independientes el motivo más recurrente era el temor a que los intereses vecinales fuesen desatendidos por la nueva corporación. Esta preocupación se intensifica cuando se proyecta la agregación a un municipio de mayor población, pues se anticipa que el ayuntamiento resultante estará dominado por la representación del núcleo principal, agravando en ocasiones conflictos de intereses ya existentes entre ambas localidades.

En otros casos, son las condiciones geográficas las que fundamentan el rechazo. Un ejemplo expresivo es el de Leiza y Areso: ambos ayuntamientos exponen la dificultad de gestionar unos términos de cerca de 200 km² en un territorio montañoso con numerosos caseríos dispersos. Leiza subraya, además, el problema judicial: la unión sobrecargaría a un único juez de paz con todos los incidentes del nuevo término.

Esta misma actitud aparece cuando un solo pueblo se ve obligado a integrarse en un valle de gran complejidad. Así lo manifiestan el valle de Unciti y la villa de Monreal, que, tras consultarlo entre sí, acordaron defender la situación en que se encuentran. Villatuerta también alega este motivo, recordando que su segregación del antiguo valle de la Solana (de 7 pueblos) fue un avance que ahora se vería anulado al pretender su unión al valle de Yerri, compuesto por más de 30 núcleos.

El temor a la pérdida de proximidad alcanza su máximo exponente en la queja de Beire: «siendo la población de este pueblo de 500 almas, y la de Pitillas, con la que debería unirse, de 700²⁰, es imposible que el alcalde del nuevo distrito pueda conocer en

20 En 1860 Pitillas tenía 162 vecinos, Beire, 101; la población de esos municipios en el censo de ese mismo año era, respectivamente de 714 y 506.



toda su extensión la conveniencia de las dos localidades»²¹. Unas palabras que reflejan una concepción opuesta a la política que sostiene el plan de reformas de la legislación municipal que se trata de llevar a efecto²².

Existen también argumentos vinculados a la singularidad administrativa navarra. Tiebas y Maya advierten que, a diferencia de los valles a los que serían unidos (Elorz y Baztán respectivamente), ellas tienen la obligación de rendir cuentas anualmente a la Diputación. Otros siete ayuntamientos, como Adiós y Maya, señalan la dificultad que la unión supondría para el reparto de quintas, especialmente al contar con sociedades específicas para gestionar estos reemplazos²³.

Pese a este aluvión de quejas, el Consejo Provincial solo consideró atendible un caso: el de la villa de Maya, con 119 vecinos. Aunque sus argumentos eran similares a otros (suficientes recursos propios, distancia de dos horas al lugar en que se encuentra el Ayuntamiento del Baztán, sociedad de quintas), el Consejo aceptó su independencia basándose en una razón pragmática: la administración del Valle del Baztán ya era suficientemente compleja por su extensión y número de pueblos como para añadirle la gestión de un núcleo adicional.

2.3.2. *Vuelta a los antiguos valles*

Cuatro de los nuevos distritos propuestos en el partido judicial de Estella coincidían territorialmente con valles históricos; sin embargo, el anteproyecto modificaba su denominación o su capitalidad; las reclamaciones presentadas por los ayuntamientos pedían recuperar sus nombres y el pueblo que hacía de capital, tal como se había vivido «desde tiempo inmemorial». En todos estos casos el Consejo Provincial informó favorablemente las peticiones.

Para la Berrueza, el anteproyecto proponía fijar la capital en Piedramillera. No obstante, los nueve pueblos del valle se reunieron en Mues y acordaron –con la sola oposición de Piedramillera– que «la denominación del nuevo distrito se titule ayuntamiento de Berrueza, nombre que desde hace muchos siglos lleva el valle, de modo que ninguno de los pueblos tenga precedencia»²⁴. Esta solicitud fue formalizada por el alcalde comisionado del valle²⁵.

21 AGN, DFN, caja 2331. Informe del Ayuntamiento de Beire, en Beire, 19 de diciembre de 1867.

22 La reforma municipal trata precisamente de evitar las «municipalidades microscópicas [...] que más bien que agregaciones de carácter público, pueden considerarse como familias dilatadas», palabras de Posada Herrera en la presentación como ministro de Gobernación del proyecto de Ley municipal de 2 de noviembre de 1860 (citado por Orduña y Cosculluela, 2008, p. 769); claro precedente de la reforma municipal que se analiza.

23 Además de esos dos pueblos que disponen de una sociedad de quintas, Bacaicoa, la cendea de Iza, Iturmendi, Oláibar y Urdiáin alegan la dificultad que supone la unión de ayuntamientos para atender los repartos de quintas.

24 AGN, DFN, caja 2331/4. Escrito del Alcalde Comisionado del valle de la Berrueza, Mues, 14 de diciembre de 1867.

25 La figura del alcalde comisionado del valle, propia del antiguo régimen, se mantuvo en las elecciones municipales de 1844, pero en la tramitación de la reforma municipal de 1867, este cargo solo aparece en esta reclamación y en la que presenta el valle de Aézcoa. Además, sin utilizar ese título, el alcalde de uno de los pueblos del



De forma similar reaccionaron los siete ayuntamientos que debían agruparse en el distrito de Murieta. Reunidos «en el lugar de Oco, dentro de la casa que el mismo valle tiene en ese lugar» acordaron solicitar que el nuevo distrito «sea llamado valle de Ega, pues con ello no se hará más que conservar su antiquísimo nombre». Por su parte, en la Améscoa Alta, los ayuntamientos de Aranarache y Larraona propusieron que la capitalidad se situase en Aranarache, por ser el punto céntrico donde se celebraban las juntas, junto a la ermita de San Miguel antes de la Ley de Modificación de Fueros.

Finalmente, respecto al nuevo distrito de Artazu, al que se uniría Guirguillano, se recibieron reclamaciones de este ayuntamiento y de un particular pidiendo recuperar el nombre de Valle de Mañeru. Asimismo, solicitaban que la capital fuese Guirguillano ya que, a pesar de tener menor población que Artazu, ocupaba una posición geográfica más central dentro del valle.

2.3.3. *Búsqueda de distritos menos extensos y mejor comunicados*

Un total de 26 de los nuevos distritos proyectados recibieron 37 reclamaciones que cuestionaban la agregación de ayuntamientos propuesta en el anteproyecto. Estas quejas sugerían formas alternativas de agrupación que, garantizando el mínimo de 200 vecinos, dieran lugar a distritos menos extensos y con mejores comunicaciones. Las peticiones no siempre eran compatibles entre sí, pues algunas solo incluían una propuesta para el propio ayuntamiento, y otras involucraban a otros distritos.

El Consejo Provincial mostró una actitud proactiva en la resolución de estos expedientes, agrupando en ocasiones reclamaciones de varios distritos para ofrecer una solución conjunta. De hecho, la resolución de estas quejas supuso la modificación de 26 de los 62 distritos contemplados inicialmente en la reforma.

Las reclamaciones de más sencilla solución fueron aquellas que proponían dividir en dos el distrito que proponía el anteproyecto. Este fue el caso de sendas propuestas en los valles de Roncal (agrupando con Roncal a Garde y Urzainqui; y con Burgui a Vidángoz) y Salazar (uniendo Izalzu a Ochagavía; y Jaurrieta y Oronz a Escároz). Algo similar ocurrió con el distrito de Dicastillo, que pudo mantenerse de forma independiente al superar los 200 vecinos, permitiendo que Aberin y Morentin que el anteproyecto agregaba a ese distrito formasen uno nuevo. Todas estas propuestas contaron con el informe favorable del Consejo Provincial.

Por el contrario, no prosperó la solicitud de Sorlada y Mues, que pretendían formar un distrito junto a Piedramillera. Pese a que esta propuesta era demográficamente viable, el Consejo la informó negativamente por considerar que no beneficiaba al conjunto, priorizando así la unidad histórica y geográfica del valle de Ega.

antiguo valle de Ega formula en representación del valle una reclamación: «tras la reunión que representantes de todos los ayuntamientos mantuvieron en el lugar de Oco, dentro de la casa que el mismo valle tiene en ese lugar» (AGN, DFN, caja 2331/4. Escrito del Alcalde de Etayo, en representación de los demás ayuntamientos del valle de Ega, excepto Murieta, en Etayo, 17 de diciembre de 1867).



El incremento del número de distritos también fue fruto de la redistribución de conjuntos más amplios. Un ejemplo representativo es la Valdorba. El anteproyecto inicial distribuía sus ocho ayuntamientos en tres distritos (Leoz-Unzué; Barásoain-Garínoain; y Olóriz-Sánsain-Orísoain-Pueyo). Tras recibir cinco reclamaciones –entre ellas la de Unzué fundada en las dificultades de comunicación con Leoz, y propuestas de redistribución total por parte de Leoz, Pueyo y Olóriz–, el Consejo Provincial optó por una solución de consenso. El valle quedó finalmente dividido en cuatro distritos con bases en Barásoain, Unzué, Pueyo y Leoz. En la revisión de estos distritos la alegación de Garínoain introdujo un problema distinto pues, aunque aceptaba la unión prevista con Barásoain, pedía reservarse el goce de sus terrenos y aprovechamientos; el Consejo Provincial, al informar esta petición, indicó que nada podía observar «acerca de los aprovechamientos a que se refiere, siendo esta materia de la exclusiva competencia de la Diputación de acuerdo con el art. 6 de la ley de modificación de fueros»²⁶.

Por último, destaca la complejidad de las reclamaciones en Sarasa y Ansoáin. A Sarasa, un pueblo, de la Cendea de Iza, se le agregaban Juslapeña y Gulina, mientras que Ansoáin absorbía el resto de la Cendea de Iza. Tras diversas quejas, incluida la presentada por el ayuntamiento de Gulina y unos pueblos del Valle de Araquil, el Consejo Provincial propuso la formación de tres distritos: Ansoáin mantuvo cinco pueblos de Iza; Sarasa incorporó tres de esa cendea; y se creó un tercer distrito para Gulina y los pueblos de Araquil.

2.3.4. *Argumento histórico*

Junto a los criterios de extensión y comunicaciones, los motivos históricos fueron fundamentales en las reclamaciones que proponían modificar la composición de los distritos propuestos. El Consejo Provincial aceptó estas peticiones, total o parcialmente, recomponiendo los distritos bajo un criterio que priorizaba el respeto a las unidades tradicionales.

Este es el caso del Valle de Aézcoa: el anteproyecto agregaba al valle, que ya superaba los 200 vecinos, el municipio de Oroz-Betelu. Este ayuntamiento, que solo contaba con 128 vecinos, alegaba la gran distancia que lo separaba de los pueblos de Aézcoa y, por este motivo, proponía unirse únicamente a uno de los pueblos del valle, Garralda, o, en su defecto, integrarse en el Valle de Arce. Esta última opción fue respaldada por el alcalde comisionado de Aézcoa, quien advirtió que Oroz-Betelu no compartía los mismos derechos ni costumbres del valle, lo que auguraba conflictos constantes. El Consejo Provincial informó favorablemente la integración de Oroz-Betelu en el Valle de Arce, argumentando que ya había pertenecido a esa jurisdicción.

El anteproyecto distribuía los pueblos del valle de Lizoáin entre la villa de Urroz y el valle de Arriasgoiti conformando así dos distritos, aunque solo el formado con

26 AGN, DFN, caja 2331/3. Informe del Consejo Provincial, del 31 de diciembre, en el expediente del distrito de Barásoain, al que Garínoain quedaría unido.



Urroz alcanzaba los 200 vecinos. El ayuntamiento de Lizoáin, junto con los alcaldes pedáneos de los lugares afectados (Lérruz, Yeltz, Janáriz y Berotegui), reclamó contra la fragmentación de su valle, unido desde tiempo inmemorial. Alegaban, además, que Lizoáin poseía mayor población y una casa consistorial recién adquirida. Propusieron, por tanto, la unión de Lizoáin y Arriasgoiti, sugiriendo la incorporación de dos pueblos del valle de Egüés (Azpa y Ustárruz) para alcanzar el mínimo de 200 vecinos sin perjudicar a este último. El Consejo aceptó esa propuesta del nuevo distrito de Lizoáin, con la capital en ese lugar. La villa de Urroz permanecería sin modificaciones, aunque sus 135 vecinos no alcanzasen el umbral exigido.

Por último, el anteproyecto agrupaba a Luquin y Barbarin con Arróniz. Sin embargo, estos dos primeros solicitaron unirse al nuevo distrito que se proponía formar con Igúzquiza, Ayegui y Villamayor. La reclamación, que también suscribió Villamayor, apelaba a la unión histórica de estos pueblos en el Valle de Santesteban de la Solana, vigente hasta 1845, cuya disolución consideraban perjudicial. Cabe señalar que Arróniz también formaba parte de este valle original y era su núcleo más poblado, con 375 vecinos, pero los ayuntamientos solicitantes hicieron notar que no compartían con él bienes comunales. El Consejo informó favorablemente la recuperación de este distrito bajo la antigua denominación del valle, fijando la capitalidad en Luquin por su posición central.

2.3.5. Reclamaciones de pueblos sin ayuntamiento

La exposición pública del anteproyecto de reforma municipal permitió que no solo los ayuntamientos, sino también los pueblos que carecían de esta condición, presentaran reclamaciones. Un total de 26 pueblos sin ayuntamiento participaron en este proceso; la mayoría lo hizo respaldando la postura de su propio ayuntamiento o de aquel al que deseaban unirse, pero ocho formularon reclamaciones propias e independientes.

Entre estas peticiones destaca la de cinco pueblos de la zona meridional de Guesálaz, que solicitaron segregarse para constituir un distrito propio. Los motivos alegados fueron la excesiva extensión y orografía escabrosa del municipio, la gran distancia entre núcleos y, fundamentalmente, la heterogeneidad productiva: mientras los solicitantes se dedicaban al cultivo de cereal y vid, el resto del valle era eminentemente ganadero. Según los reclamantes, esta diversidad impedía una administración eficiente por parte del ayuntamiento. Conscientes de la dificultad de su demanda, dirigieron su escrito directamente a la Reina, adjuntando un croquis del valle y una relación nominal de vecinos y contribuciones. No obstante, el Consejo Provincial informó negativamente la propuesta, ya que el nuevo distrito solo habría contado con 174 vecinos.

En el caso de Ezprogui, el ayuntamiento y sus alcaldes pedáneos solicitaron mantener la independencia para evitar la unión con Sada y Leache, debido a las distancias de más de tres horas respecto a la capitalidad prevista. Reforzando esta línea, el alcalde pedáneo de Ayesa (pueblo perteneciente a Ezprogui) presentó una petición alternativa: en caso de no lograr la independencia del ayuntamiento actual, prefería la agregación a Gallipienzo. Alegaba que la comunicación era más sencilla, especialmente en invierno,

y que existían fuertes vínculos e intereses económicos debido a que los vecinos de Ayesa poseían numerosas fincas en territorio de Gallipienzo. El Consejo Provincial informó favorablemente esta solución, pues permitía que ayuntamiento, que inicialmente quedaba fuera de la reforma con 169 vecinos, tras la incorporación de Ayesa se aproximase a los 200.

Finalmente, tres lugares de la Cendea de Iza –Atondo, Lete y la granja de Yarte– presentaron una reclamación distinta a la de su ayuntamiento. Ante el proyecto de agregar toda la cendea al distrito de Ansoáin, estos pueblos solicitaron su integración en el Valle de Ollo, con el que colindaban. El Consejo Provincial consideró esta petición compatible con la reordenación propuesta para Ansoáin e informó favorablemente su agregación al valle de Ollo.

3. INFORME DE LA DIPUTACIÓN

A medida que el Consejo Provincial completaba los informes sobre los distritos objeto de reclamación, sus expedientes fueron remitidos a la Diputación. El proceso fue sumamente ágil: el primer expediente se trasladó el 3 de enero y el último el día 15 del mismo mes. Tan solo un día después, la Diputación elevó a S. M. la Reina, a través del Gobernador de la provincia, un escrito informando de manera global la reforma municipal planteada²⁷.

La celeridad y la vía elegida para emitir este dictamen evidencian la gravedad e importancia que la Diputación atribuía a la aplicación de la legislación municipal en Navarra. Esta preocupación ya se había manifestado en el informe previo a la publicación del anteproyecto en el Boletín Oficial de la Provincia de Navarra, donde la institución advertía sobre las dificultades de ejecutar las agregaciones previstas dadas las especiales circunstancias del territorio navarro.

Para la Diputación, los obstáculos no se reducían únicamente a la compleja distribución de los asentamientos humanos –caracterizada por poblaciones pequeñas y dispersas–, sino que alcanzaban una dimensión jurídica de mayor trascendencia. Existía una gran inquietud sobre la posible incompatibilidad de la reforma con el régimen foral, tal como este había quedado definido tras la Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841.

En esta situación la Diputación, antes de recibir para su informe las reclamaciones, había solicitado un dictamen al licenciado Mariano Martínez de Morentin. El perfil de este letrado garantizaba una visión experta y alineada con los intereses de la provincia: Decano del Colegio de Abogados de Pamplona, había sido diputado foral (1843-1847),

²⁷ En realidad, ese escrito se comenzó a preparar antes de recibir todas las reclamaciones, tal como muestra el borrador que se conserva, fechado el 12 de marzo, algo más breve que el escrito, pero con los mismos argumentos y petición (AGN, DF, caja 2331).



vocal de la Comisión de Monumentos (1844-1865) y, en 1861, comisionado ante el Gobierno para tratar la desamortización de los montes. En cumplimiento del encargo de la Diputación, Martínez de Morentin entregó sus conclusiones el 13 de diciembre de 1867.

3.1. Dictamen de Martínez de Morentin

En sus conclusiones, Martínez de Morentin sostuvo que tanto las disposiciones de la ley municipal como la Real Orden que regulaba el procedimiento de reforma no contradecían las leyes de Navarra, por entender que ambas correspondían a la jurisdicción de la Corona. El jurista subraya que la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 ya otorgaba al Gobierno la facultad de agregar o segregar distritos municipales. Recordó que tales facultades ya se habían ejercido en Navarra sin que ello afectase al régimen foral ni al sistema económico-administrativo de la Diputación.

Para el jurista, aunque la aplicación de la nueva ley incrementase el número de agrupaciones de pueblos, esto no alteraría su régimen de administración, de forma análoga a lo que ya sucedía en los valles y cendeas que integraban diversos núcleos bajo una misma jurisdicción. El único aspecto que, a su juicio, podría requerir el acuerdo previo de la Diputación era la división de los terrenos, bienes y aprovechamientos comunales. No obstante, advertía que no convenía forzar una negociación en este punto, ya que un conflicto formal podría poner en entredicho las atribuciones de la propia Diputación como sucesora de las competencias del extinto Real Consejo de Navarra.

Finalmente, el dictamen se pronunciaba sobre el umbral demográfico de los 200 vecinos, calificándolo de excesivo para la realidad navarra, dada su accidentada topografía y la notable dispersión de su población. Martínez de Morentin señalaba que esta era una cuestión técnica y de oportunidad en la que la Diputación podría incidir legítimamente al informar las reclamaciones presentadas por los pueblos.

3.2. Escrito de la Diputación a la Reina: defensa de la autonomía foral

El estudio jurídico de Martínez de Morentin partía de la premisa de que la Corona tenía jurisdicción para alterar la demarcación de los distritos. No obstante, la Diputación, al analizar el contenido de las quejas vecinales, terminó distanciándose de la visión puramente administrativa de su asesor. Mientras el jurista consideraba que la reforma no contradecía las leyes de Navarra, la corporación foral concluyó que la aplicación de los artículos 71 al 73 de la ley municipal sí suponía un riesgo inaceptable para la legislación especial sancionada en 1841. Esta discrepancia de fondo explica que la Diputación abandonara el cauce ordinario de informes técnicos para adoptar una estrategia política de mayor calado: el escrito directo a Isabel II, remitido a través del Gobernador de la provincia el 16 de enero de 1868.

La corporación justifica este cambio de proceder en la naturaleza de lo que halló al estudiar el caso: aunque inicialmente –afirma– se dispuso a informar las reclamaciones

ante el Gobierno, el análisis de los motivos alegados por los pueblos cambió la dimensión del conflicto. En palabras de la institución:

Proponiéndose exponer al Gobierno de V. M. las justas reclamaciones de los pueblos para conservar su autonomía, cuando al estudiar los motivos que alegan para defender su independencia administrativa, y las valiosas consideraciones que pueden aducirse para respetar íntegramente su régimen privativo, la obligan a elevarlas ante las gradas del Trono para que sean atendidas como lo son siempre las buenas causas que se someten al fallo Soberano de V. M.²⁸.

Es decir, la Diputación argumenta que la solidez de los motivos alegados por los pueblos y la trascendencia de su régimen privativo son de tal magnitud que el cauce del Gobierno provincial es incompetente, motivo por el que acuerda elevar la causa directamente al arbitrio de la Corona.

Justificada así la sustitución de los informes técnicos, la Diputación fundamenta su defensa en la Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841. Sostiene que los ayuntamientos navarros poseen un régimen de administración de fondos, bienes y derechos que se remonta a tiempos inmemoriales. Según su interpretación, el artículo 6 de dicha ley, al situar la administración económica de los pueblos bajo la dependencia de la Diputación «con arreglo a la legislación especial», blindaba estas particularidades frente a cualquier ley general.

La misión de la Diputación, por tanto, no era simplemente supervisar, sino garantizar que se mantuviera en cada pueblo su propio régimen, algo que consideraba imposible si se ejecutaban las supresiones y agregaciones proyectadas. Para ilustrar las particularidades de los pueblos el escrito enumera las diversas situaciones que se dan:

Pueblos hay, Señora, que en su sistema económico obedecen a principios suyos y privativos, y que dan sus cuentas a su vecindario reunido en concejo pleno. Pueblos hay, que las elevan a esta Diputación para que las examine y las apruebe. Pueblos hay, que han establecido arbitrios especiales para atender a las necesidades de guarda colectiva. Pueblos hay que constituyen sociedades para sustituir el servicio militar que les corresponda²⁹.

Estos argumentos recogían las preocupaciones de los ayuntamientos, como los casos de Tiebas y Maya sobre la rendición de cuentas, o la gestión de las quintas en Adiós. Incluso la reclamación del Valle de Aézcoa, que describía su organización histórica de alcaldes y regidores, demostraba que la reforma era incompatible con la estructura secular del territorio.

En última instancia, la Diputación planteó la incompatibilidad total de la reforma con la legislación especial navarra: «Esta legislación especial, Señora [...] correría riesgo

28 AGN, DFN, caja 2331. Escrito de la Diputación a S. M., la Reina, del 16 de enero de 1868, f. 1r.

29 AGN, DFN, caja 2331. Escrito de la Diputación a S. M., la Reina, del 16 de enero de 1868, f. 1r.

si la refundición de los municipios se aplicase a esta provincia»³⁰. Además, añadió un argumento pragmático: la simplificación administrativa que buscaba el Estado ya la ejercía la propia Diputación «que está dispuesta a continuar administrando con fraterno solicitud los intereses que están bajo su amparo»³¹.

El documento concluye solicitando que se declare no aplicabilidad en Navarra de los artículos 71, 72 y 73 de la ley municipal, pues su observancia supondría quebrantar unas leyes sancionadas por la Ley de 1841 que no podrían alterarse «sin grave perturbación de este país»³².

3.3. Contexto y circunstancias del informe final de la Diputación

Existe un notable contraste entre el primer informe de la Diputación al anteproyecto de reforma y la súplica final dirigida a la Reina. Diputación se veía condicionada por los conflictos previos con el Ministerio de Hacienda; tenía además reciente la transacción a la que, en 1865, se había sentido obligada a llegar con el ministro Manuel García Barzanallana, acordando sustituir el empréstito forzoso que le había asignado el ministerio por la adquisición voluntaria de una cantidad superior de deuda del Estado (Miranda Rubio, Ilundáin y Balduz, 1998, pp. 84-85). En esta situación quiso actuar con especial prudencia, por lo que solicitó el dictamen de Martínez de Morentin.

Por otra parte, la convicción de que la legislación municipal navarra era de carácter privativo y peculiar para cada pueblo estaba firmemente asentada en el derecho foral. Ilarregui (1872, p. 38), al dar noticia del modo en que se había negociado con el gobierno central la reforma de los fueros se refiere expresamente al variado régimen en que, desde antiguo, se rigen los ayuntamientos navarros, de modo que ni siquiera tras la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla, en que se prestó una mayor atención a este asunto, «nunca llegó a tener la unidad y concierto que exige una buena administración». Tal como se ha señalado, «en el Antiguo Régimen el gobierno de los de los ayuntamientos se caracterizó por el predominio del fuero y de la norma local consuetudinaria» (Allí Aranguren, 2005, p. 153).

En última instancia, la Diputación entendía que la salvaguarda de la administración económica de los pueblos, encomendada a su tutela por la ley de 1841, era indisociable de la propia existencia y constitución de los ayuntamientos y, consecuentemente, se separó de aquel dictamen³³. Es posible que, tal como expuso en su escrito a la Reina, influyese en esa decisión comprobar que, en las reclamaciones a la reforma presentadas

30 *Ibid.*, ff. 1r-v.

31 *Ibid.*, ff. 2v y 3r.

32 *Ibid.*, f. 2r.

33 La convicción de que la administración económica de los ayuntamientos abarca toda la administración municipal fue tomando cuerpo en la Diputación al ejercer las atribuciones que la Ley de fueros le atribuía. En 1919 Luis Oroz, que sería secretario de la Diputación desde 1921, lo expresa con claridad: la administración económica de los fondos municipales incluye su utilización y «en la inversión de los fondos municipales está comprendida toda la vida administrativa del municipio» (Oroz, 1919, p. 46).

por los pueblos, aparecía con frecuencia la firme defensa de sus derechos privativos. En todo caso, la amplia oposición de los pueblos a la reforma suponía un respaldo a la petición que elevó a la Corona solicitando formalmente que los artículos de la ley municipal que imponían la reforma no se aplicasen en la provincia, advirtiendo además que su imposición provocaría una «grave perturbación de este país». Estos términos, aunque respetuosos en su forma, reflejaban la tensión política del momento y la firmeza de la defensa foral.

4. FRUSTRACIÓN DE LA REFORMA Y CONSECUENCIAS

El proceso de reforma quedó suspendido por la inestabilidad del Gobierno central y, finalmente, fue barrido por la Revolución de septiembre de 1868. Sin embargo, el expediente de 1867 dejó un legado documental y político fundamental: demostró que cualquier intento de modernización administrativa en la provincia debía contar con el consenso de las instituciones navarras. La «grave perturbación» que auguraba la Diputación en su escrito a Isabel II no era una hipérbole retórica, sino la constatación de que la organización municipal en Navarra era el cimiento que sostenía todo el edificio de la foralidad.

El triunfo de la revolución septembrina tuvo su reflejo en Navarra la noche del 29 al 30 de septiembre con la elección de la Junta Suprema del Gobierno de Navarra, el mismo día 30 aprobó el texto de una alocución para dar a conocer al pueblo navarro el espíritu que animaba a la Junta. El texto publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra* del 2 de octubre terminaba con esta declaración: «NAVARROS. Vosotros habéis disfrutado siempre de la independencia administrativa en la provincia y el municipio, el partido liberal debe respetar esa independencia y ampliar en lo posible»³⁴.

Este propósito se materializó con rapidez. El 1 de octubre, la Junta acordó la supresión del Consejo Provincial por considerarlo una institución contraria a sus ideales (Herrero Maté, 2002, pp. 19-20). Con esta medida se lograba, por la vía revolucionaria, un objetivo que la Diputación había perseguido sin éxito mediante la negociación con el Gobierno central desde la creación de dicha institución en 1845 (Miranda Rubio, 1988, p. 415-416).

El 2 de octubre la Junta destituyó a la Diputación y designó a las personas que los sustituiría, dos de ellos –Tomás Azcárate Fernández y Rafael Ripa Larrondo– miembros también de la Junta Suprema de Gobierno de Navarra. El 7 de octubre la nueva Diputación lanzó un manifiesto en que incluía la siguiente declaración, «en nuestra calidad de navarros sinceros y entusiastas rendimos un culto fervoroso ante el altar de nuestros venerados fueros. Conste, pues, que el fuero es nuestra creencia más arraigada, nuestro bien más precioso, nuestro lema más sagrado» (Herrero Mate, 2002, pp. 19-20).

34 *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, n.º 118, del 2 de octubre de 1868, p. 1.



Esta nueva corporación no tardó en retomar la defensa de la autonomía municipal, ampliando incluso la postura adoptada por sus predecesores frente a la pretendida reforma municipal. Un caso significativo fue el de Tiebas, cuyo ayuntamiento y vecindario –inquietos por la falta de una resolución expresa a su anterior reclamación contra la agregación a Elorz– elevaron un memorial solicitando mantener su municipalidad actual. En respuesta, el 16 de noviembre de 1868, la Diputación decretó:

Teniendo los pueblos de Navarra derechos forales que les son privativos, no son aplicables a este país las disposiciones generales que se refieren a la refundición de Ayuntamientos en los demás pueblos de la Península³⁵.

Este acuerdo, aunque en sintonía con la petición elevada anteriormente a la Reina, supuso un salto cualitativo. No se limitaba a rechazar una legislación concreta, sino que declaraba formalmente que cualquier modificación de los distritos municipales quedaba sometida al derecho foral y, por tanto, era competencia exclusiva de la Diputación en su labor de velar por los derechos privativos de los pueblos.

5. CONCLUSIONES

5.1. Defensa por los pueblos de sus derechos privativos

Al argumentar la no aplicabilidad de la reforma en Navarra, la Diputación se apoyó en realidades administrativas concretas –como las sociedades de quintas o los sistemas de rendición de cuentas–, pero también en un concepto intangible: el carácter y la fisonomía propia de cada localidad, manifestada de forma recurrente por los ayuntamientos a través del argumento histórico, aunque algunas de ellas, como las de los pueblos de los valles de Aézcoa, Améscoa, Ega y la Berrueza quedaban resueltas en el informe del Consejo Provincial.

5.2. Entendimiento y rigor en el Consejo Provincial

Los informes del Consejo Provincial muestran una actitud atenta hacia las peticiones recibidas, valorando las dificultades alegadas y buscando soluciones técnica y demográficamente viables. En la consideración de los argumentos históricos y en el respeto de las competencias de la Diputación –señalada expresamente al responder a la reclamación de Garínoain– el Consejo muestra su plena aceptación del régimen foral y sensibilidad hacia los derechos privativos de Navarra.

5.3. Defensa de los fueros

La tramitación de la reforma municipal proporcionó a la Diputación de Navarra la ocasión de defender su competencia plena sobre la administración municipal, lo que es

35 AGN, DF Actas de la Diputación, Libro 76 f. 89v.

lo mismo, sobre los municipios. Rechazó así una interpretación que reducía sus atribuciones a una mera vigilancia del modo en que ayuntamientos y concejos administraban sus bienes y derechos; y lo hizo acudiendo al amparo de la Corona, señalando además la perturbación que produciría en los pueblos la imposición de la pretendida reforma municipal.

Frente a una actitud prudente, como la que le recomendaba el dictamen jurídico que había solicitado, la Diputación optó por una postura que podía considerarse audaz. El contexto político del momento dio la razón a esa estrategia. La revolución de septiembre de 1868 eliminó la amenaza de la reforma municipal planteada por los moderados; pero, además, en Navarra, supuso la confirmación de esa postura. La nueva Diputación, nombrada por la Junta Suprema de Navarra, tuvo la oportunidad de declarar, en su respuesta a la petición de Tiebas, la no aplicabilidad a los municipios navarros de la legislación sobre refundición de ayuntamientos de los demás pueblos de la Península.

6. LISTA DE REFERENCIAS

- Alli Aranguren, J. C. (2005). El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios. *Iura Vasconiae*, n.º 2. pp. 149-198.
- Burgueño Rivero, J. (1993). La frustrada reforma del Mapa municipal de 1867 a Lleida. *Professor Lluís Casasas / Geografia i territori*. Publicacions Universitat de Barcelona, 1993, pp. 73-94.
- García-Sanz Marcotegui, A. (1997). *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1840-1931)*. Gobierno de Navarra
- Herrero Maté, G. (2002). La actuación de la Junta Suprema de Gobierno de Navarra (del 30 de septiembre al 21 de octubre), *Huarte de San Juan, Geografía e Historia*, n.º 9, pp. 11-78.
- Ilarregui, P. (1872). *Memoria sobre la ley de modificación de los fueros*. Imprenta provincial.
- INE (2002), *Poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX*. Instituto Nacional de Estadística.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2008). *Variaciones de los municipios de España desde 1842*.
- Miranda Rubio, F. (1988). Consejo Provincial de Navarra. *Príncipe de Viana*. Anejo, n.º 9, pp. 409-420.
- Miranda Rubio, F., Ilundain, E., y Balduz, J. (1998). *Cien años de fiscalidad en Navarra (1841-1941)*. Gobierno de Navarra.
- Orduña Rebollo, E. (2003). Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal. *Revista de estudios de administración local*, n.º 291. pp. 779-826.
- Orduña Rebollo, E. y Cosculluela Montaner, L. (2008). *Historia de la legislación de régimen local*, Editorial Iustel
- Oroz Zabaleta, L. (1917). *Legislación administrativa de Navarra*, Tomo I. Artes Gráficas.



ANEXO I
Anteproyecto de reforma municipales. Cuantificación del mapa municipal original y tras la reforma

	Distritos judiciales					Navarra
	Aoiz	Estella	Pamplona	Tafalla	Tudela	
Ayuntamientos antes de la reforma	66	71	82	28	22	269
Ayuntamientos que, antes de la reforma, tienen menos 200 vecinos	52	51	54	13	7	177
Ayuntamientos que se suprimen (con menos de vecinos 200 o sin recursos) ^(a)	43	49	53	12	6	163
Ayuntamientos con menos de 200 vecinos que se mantienen	9	2	2	1	1	15
Distritos reformados incluyendo los ayuntamientos suprimidos	16	19	22	4	4	65
Ayuntamientos con más de 200 vecinos incluidos en los distritos reformados	5	8	6	2	3	24
Distritos reformados que resultan con menos de 200 vecinos	3	3	1	0	1	8
Número de distritos municipales tras reforma	34	33	45	18	17	147
Ayuntamientos con menos de 200 vecinos tras la reforma	12	5	3	1	2	23

(a) Entre los ayuntamientos suprimidos se incluye Ezcabarte (distrito judicial de Pamplona), por carecer de los recursos necesarios para sufragar los gastos municipales, aunque tenía 201 vecinos; todos los demás que se propone suprimir no alcanzaban los 200 vecinos.



ANEXO II

Reclamaciones presentadas durante el mes de información pública y cuantificación del mapa municipal que resultaría de la aplicación de los informes del Consejo Provincial

	Distritos judiciales					Navarra
	Aoiz	Estella	Pamplona	Tafalla	Tudela	
Distritos reformados en el anteproyecto	16	19	22	4	4	65
Distritos que recibieron reclamaciones	12	14	21	6	3	56
Reclamaciones presentadas	19	24	37	8	7	101
Piden otra denominaciones del distrito u otra capital	2	5	5	0	0	12
Ayuntamientos que piden mantenerse independientes	14	6	18	3	3	33
Piden exclusivamente mantenerse independientes	6	0	2	1	2	11
Ayuntamientos que piden mantenerse independientes, pero, alternativamente, formulan otra petición	10	3	13	4	7	37



	Distritos judiciales					Navarra
	Aoiz	Estella	Pamplona	Tafalla	Tudela	
Reforma municipal que supondría la aplicación de las propuestas del Consejo Provincial						
Distritos reformados por el anteproyecto que el Consejo Provincial propone modificar	6	5	10	3	2	26
Aumento de distritos que suponen las propuestas del Consejo Provincial	2	0	3	1	0	6
Número de distritos que prevé el anteproyecto de reforma municipal	34	33	45	18	17	147
Número de distritos que supondría la reforma si se aceptan las propuestas del Consejo Provincial	36	33 ^(a)	48	19	17	153
Número de distritos que resultarían con menos de 200 vecinos	12	4	4 ^(b)	1	2	23

- (a) El Consejo propone un nuevo distrito, formado por Aberin y Morentin que el anteproyecto incluía en el nuevo distrito de Dicastillo, pero reduce uno al unir en un único distrito los ayuntamientos que el anteproyecto distribuía entre los distritos de Desojo (con Espronceda) y Sansol (con EL Busto, Armañanzas y Torres del Río).
- (b) Las propuestas del Consejo no hacen variar el número de distritos con menos de 200 vecinos pues, aunque acepta que Maya, que no alcanza ese número de vecinos mantenga su ayuntamiento, evitar el distrito previsto para Desojo, al unirlo a de Sansol.



