

**LAS JUNTAS GENERALES EN LOS PROYECTOS
AUTONOMICOS UNIPROVINCIALES DURANTE
LA II REPUBLICA**

SANTIAGO DE PABLO

Los proyectos de Estatuto Vasco de la Segunda República han sido frecuente objeto de estudio durante los últimos años. Menor atención se ha prestado a los diversos anteproyectos de Estatutos uniprovinciales redactados entre 1931 y 1936. En este trabajo pretendemos estudiar el papel que se asignaba a las Juntas o Cortes en cada uno de estos textos, que en ningún caso llegaron a alcanzar estado legal.

1. EL PROYECTO DE ESTATUTO PARA GUIPUZCOA

Como es bien sabido, la proclamación de la Segunda República, el 14 de abril de 1931, provocó una verdadera eclosión de los sentimientos autonomistas del País. El Partido Nacionalista Vasco llevó la dirección del movimiento autonómico y capitalizó el proyecto de Estatuto de Estella que —el 14 de junio— fue aprobado por más de cuatrocientos ayuntamientos nacionalistas y derechistas. El Estatuto de Estella era la reforma del proyecto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos, en el que se habían incluido una veintena de enmiendas. Entre ellas, la más significativa reservaba al Estado Vasco, como facultad exclusiva, las relaciones con la Iglesia y el régimen de cultos. La reacción de la izquierda contra el Estatuto de Estella era lógica y explicable. Pero algunos republicanos y socialistas vascos no sólo se oponían al Estatuto de Estella por la cuestión religiosa, sino que ni siquiera aceptaban el ámbito territorial de Euskal Herria y preferían un régimen de autonomías provinciales. Este fue el caso del pequeño Partido Republicano Federal de San Sebastián que, en mayo de 1931, elaboró un proyecto de Estatuto para Guipúzcoa.

El proyecto era bastante exhaustivo en cuanto a la enumeración de las atribuciones de la provincia y mucho menos en cuanto a la constitución de los organismos representativos de Guipúzcoa. En este aspecto, el proyecto co-

menzaba proclamando la autonomía de los municipios. ‘La Diputación, organismo dirigente de los servicios de la provincia, se formaría por personas ajenas a los ayuntamientos, elegidas por sufragio universal, directo y secreto. La elección de los diputados se haría en colegio único para toda Guipúzcoa, con un sistema proporcional por listas. De esta forma, se pretendía — como explicaba expresamente el texto del Estatuto— extirpar “el caciquismo personal tan arraigado en ciertos sectores de la provincia”. Una o dos veces al año deberían reunirse las Juntas Generales, integradas por representantes directos de los ayuntamientos. Cada municipio enviaría un delegado a la Junta General y ese delegado tendría un voto proporcionado no ya al número de fuegos —como sucedía en el régimen foral guipuzcoano— sino al de vecinos o electores del término municipal que representara. En cuanto a las atribuciones de las Juntas el proyecto era muy poco explícito. Afirmaba que las Juntas fiscalizarían las cuentas de la Diputación y podrían tener también algunas atribuciones de iniciativa o veto en relación con ciertas materias competencia de la Diputación. Las Juntas quedaban, por tanto, relegadas a un segundo plano, quedando prácticamente todo el poder en manos de la Diputación, organismo que, por su sistema de elección, los republicanos federales consideraban más democrático y representativo que las Juntas. El proyecto de Estatuto de Guipúzcoa no llegó a tomar estado oficial y el Partido Federal ni siquiera planteó la posibilidad de su aprobación por los municipios de la provincia (1).

2. EL PROYECTO DE ESTATUTO ALAVES

Algo semejante sucedió también en Alava, donde, en la primavera de 1931, la mayor parte de la izquierda se inclinaba por la aprobación de un Estatuto Alavés, dejando para más adelante el estudio de la conveniencia de unirse o no al resto de las provincias para constituir un Estado federal Vasco. Este ambiente a favor del proyecto autonómico alavés —más acusado aún que en Guipúzcoa— se reflejó en la asamblea de ayuntamientos de la provincia convocada el 28 de mayo de 1931 por la Comisión Gestora de la Diputación, controlada por los republicanos. El presidente de la Gestora propuso el nombramiento de una comisión que se encargaría de redactar el proyecto de Estatuto Alavés. Aunque a esta propuesta se opusieron todos los ayuntamientos derechistas y nacionalistas —mayoritarios en Alava—, la Gestora consiguió finalmente la designación de la comisión, integrada por miembros de los partidos políticos y por representantes de los ayuntamientos. Una ponen-

(1) Cfr. ORUETA, J.: *Fueros y Autonomía. Proceso del Estatuto Vasco (1905-1933)*, San Sebastián, Nueva Editorial, 1934, pp. 375-392.

cia más reducida —formada por tres republicanos, un socialista, dos miembros del PNV y uno de Acción Nacionalista Vasca— se encargó de redactar el proyecto a partir de los cuatro anteproyectos presentados. Tres de ellos estaban redactados por conocidos políticos republicanos de Vitoria y el cuarto por el Oficial letrado del Ayuntamiento de la capital. El proyecto fue presentado a los ayuntamientos de la provincia para su aprobación en una asamblea celebrada el 23 de julio de 1931 en Vitoria. Ante la abstención de los municipios nacionalistas y derechistas, el Estatuto fue aprobado sólo por veintinueve de los setenta y siete ayuntamientos alaveses. A partir de este momento, el proceso del Estatuto Alavés quedó totalmente paralizado durante el verano y el otoño de 1931; y pasó al baúl de los recuerdos definitivamente cuando, el 8 de diciembre de este año, el Gobierno publicó un decreto por el que se encomendaba a las Gestoras provinciales la dirección del proceso autonómico vasco, conforme a las orientaciones de la Constitución de la República.

A diferencia de lo que sucedía con el proyecto de Estatuto de Guipúzcoa, el Estatuto Alavés reseñaba más concretamente la organización y las funciones de los órganos representativos alaveses. En el Capítulo IV se especificaba que el poder legislativo correspondería a la Junta General de los Procuradores de Hermandad, mientras que el ejecutivo lo ejercería el Diputado General, asistido por la Junta Particular. El Capítulo V se dedicaba a la organización interna de los órganos rectores de Alava. La Junta General de la Provincia estaría integrada por la totalidad de los procuradores de Hermandad. En el artículo 12 se definía la Hermandad como la reunión de varios municipios, que no necesariamente tenían que coincidir con los límites de las tradicionales Hermandades. Para constituir una Hermandad, era preciso que la suma de los habitantes de sus municipios fuera al menos de dos mil habitantes. Vitoria y su término municipal constituirían una Hermandad. La Junta de Hermandad —integrada por todos los concejales de sus municipios— tenía como misión fundamental la de nombrar Procuradores de Hermandad, a razón de uno por cada dos mil habitantes o fracción de mil doscientos. También se dejaba abierta la posibilidad de elección de los Procuradores de Hermandad por sufragio universal. En las Hermandades donde correspondiera elegir más de un procurador, cada elector propondría un número de candidatos inferior al de procuradores a elegir. De esta forma, se pretendía —remedando el sistema electoral de la República— permitir cierta representación a las minorías. El cargo de procurador duraría tres años, y no sería reelegible antes de transcurrir otros tres años desde su cese.

La Junta General sería presidida por el Diputado General y se reuniría —siguiendo la tradición— dos veces al año: una en mayo y otra en noviembre, celebrando tantas sesiones como fueran necesarias. También podrían celebrarse Juntas extraordinarias, previa convocatoria del Diputado General. Los acuerdos se tomarían siempre por mayoría de votos. Las funciones de la Junta General eran las propias del poder legislativo, en todas las materias atribuidas a la provincia de Alava. Además, la Junta elegía al Diputado General

y a su Teniente, designaba entre los procuradores a los siete contadores (con funciones económicas y tributarias), aprobaba las cuentas provinciales y residenciaba al Diputado General, una vez terminado su mandato. Quizá por un error técnico, no se especificaba, sin embargo, en el proyecto, el sistema de elección de la Junta Particular (2).

3. EL PROYECTO DE ESTATUTO NAVARRO Y DE CONSTITUCION POLITICA INTERIOR DE NAVARRA

Aunque las cuatro Comisiones Gestoras del País Vasco habían aprobado a finales de junio de 1931 el proyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos con algunas modificaciones, la Gestora de Navarra designó una ponencia integrada por miembros de diversos partidos políticos (PSOE, PNV, republicanos, carlistas, católicos independientes), que elaboró, además de un texto del Estatuto Vasco ligeramente distinto al de las Gestoras, un proyecto de Estatuto Navarro y otro de constitución política interior de Navarra. El 10 de agosto, una asamblea de ayuntamientos navarros se inclinaba en su inmensa mayoría por el Estatuto Vasco. El margen favorable fue menor al votarse las enmiendas de Estella, apoyadas por nacionalistas y tradicionalistas. Finalmente, el Estatuto de Estella resultaría incompatible con la Constitución de la República, en cuyo marco se reinició el proceso del Estatuto Vasco a partir de diciembre de 1931.

La organización de las instituciones políticas de Navarra venía recogida en el proyecto de constitución política interior. Se trataba de un texto muy completo, en el que la organización de las instituciones estaba más definida aún que en el Estatuto Alavés. Además, el caso de Navarra era el único —entre los proyectos de Estatutos uniprovinciales de la República— en el que habían intervenido y se habían puesto de acuerdo personas de muy diferentes ideologías políticas. El artículo 1º deslindaba el poder ejecutivo —que correspondía a la Diputación Foral— y el legislativo, representado por las Cortes de Navarra.

Las Cortes de Navarra se compondrían de diputados elegidos por sufragio universal directo, en proporción a un diputado por cada cinco mil habitantes. Las Cortes se renovarían totalmente cada cuatro años, pudiendo ser elegidos indefinidamente los diputados. A los efectos de elección de diputados, Navarra se dividiría en seis circunscripciones o merindades, que correspondían —con excepción de la capital— a los partidos judiciales: Pamplona ca-

(2) Cfr. DE PABLO, S.: “El Estatuto Alavés y la Carta Foral: Dos proyectos autonómicos para Alava durante la Segunda República”. *Cuadernos de Sección de Historia y Geografía*, 6, 1985, pp. 77-102.

pital, Pamplona resto, Estella, Tudela, Tafalla y Aoiz. El sufragio sería universal directo, con un sistema electoral bastante complicado, con representación proporcional y votación por listas. Para poder ser elegido diputado era preciso ser mayor de veinticinco años, vecino de Navarra y con diez años de residencia continuada en el momento de la elección. En el caso de personas nacidas en Navarra, o hijos de padres navarros, bastarían cinco años de residencia. Estaban incapacitados para ejercer el cargo de diputado, aunque hubieran sido válidamente elegidos, los condenados a inhabilitación absoluta o especial para ocupar cargos públicos, los condenados a penas de privación de libertad, los deudores a fondos públicos, contratistas de obras, servicios o suministros del Estado o de Navarra, los acogidos en establecimientos benéficos, los funcionarios judiciales y fiscales y todos los que ocuparan cargos retribuidos con fondos del Estado, de Navarra o de los municipios, exceptuando los catedráticos de centros docentes y los miembros de la Diputación Foral. El carácter más exhaustivo de este proyecto -con respecto a los demás estudiados aquí- era consecuencia la condición de constitución política interior y no simplemente de Estatuto de este texto, que cubría en parte lo que sería propio de una ley electoral o de un reglamento interior de las Cortes.

En cuanto a las facultades de las Cortes, los artículos 24-27 explicaban que tendrían plena soberanía para dictar y aprobar las leyes y disposiciones generales que hubieran de aplicarse a Navarra en todas las materias que le hubieran sido reconocidas por el Estatuto que se aprobara. Corresponderían también a las Cortes la aprobación de convenios con el poder central o con otras regiones y, en el terreno económico, la aprobación de los presupuestos generales de Navarra, la revisión de cuentas, la regulación de impuestos, la emisión de empréstitos, la ordenación de la contabilidad y la enajenación, cesión o permuta de los bienes de Navarra. También el funcionamiento de las Cortes estaba perfectamente regulado por la constitución política interior. Las Cortes celebrarían dos sesiones al año, una dentro de cada semestre, con la duración necesaria para tratar todos los asuntos sometidos a su deliberación. También podrían convocarse sesiones extraordinarias cuando lo juzgara necesario la Diputación, o lo pidieran la tercera parte de los diputados. Las resoluciones se adoptarían por mayoría de votos, siendo necesaria para su validez la presencia de al menos la mitad más uno de los diputados que constituyeran las Cortes. Estas elegirían también el presidente, vicepresidente y secretarios de las Cortes, con funciones análogas a las que estos cargos tienen en otros organismos legislativos. Por último, las Cortes debían elegir al Presidente de la Diputación, para lo que era necesario, en las dos primeras votaciones, el voto de las dos terceras partes de los diputados que componían las Cortes. En el caso de tener que recurrir a una tercera votación, era elegido el candidato que, entre los dos más votados en la anterior votación, obtuviera el mayor número de sufragios.

Aunque —como ya hemos señalado— este proyecto nunca se llevó a la práctica, en mayo de 1936 la derecha —que cinco años antes había apoyado

con rotundidad el Estatuto Vasco— trató de relanzar desde la Diputación el proyecto de Estatuto Navarro de 1931, en el que, lógicamente, se introducirían algunas modificaciones. El intento de la derecha no culminó por la proximidad de la Guerra civil y por las reticencias de parte de la derecha navarra, que consideraba antiforal y poco tradicional la aprobación de un Estatuto Navarro (3).

4. LA CARTA FORAL DE ALAVA

A partir de diciembre de 1931, el Estatuto Vasco siguió el camino marcado por la Constitución. Tras la retirada de Navarra, en junio de 1932, comenzaron las reticencias por parte del tradicionalismo alavés. En noviembre de 1933, el Estatuto fue aprobado en referéndum popular por gran mayoría de votos, aunque en Alava el número de sufragios afirmativos no superó el cincuenta por ciento del censo. El intento de la derecha de separar a Alava del Estatuto y los sucesos políticos del año 1934 hicieron que el proceso autonómico quedara estancado entre junio de 1934 y abril de 1936, tras la victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero. Aprovechando este paréntesis, los tradicionalistas alaveses realizaron un postrer intento para separar definitivamente a Alava del Estatuto Vasco. En noviembre de 1935 se celebró una asamblea de ayuntamientos alaveses en la que los municipios tradicionalistas, mayoritarios en la provincia, con el apoyo de la Gestora controlada por el Partido Radical, consiguieron el nombramiento de una ponencia que se encargó de la redacción de una Carta Foral de Alava. A pesar del cambio de denominación, era un verdadero proyecto de Estatuto Alavés que, una vez redactado, fue aprobado por buena parte de los municipios alaveses, aunque la nueva situación política (triumfo del Frente Popular en febrero de 1936, reanudación del proceso del Estatuto Vasco) paralizó definitivamente la posible aprobación de la Carta Foral.

La Carta Foral, a diferencia del proyecto de Estatuto Alavés de 1931, dedicaba muy poca atención a la organización y elección de las Juntas Generales de Alava. La función legislativa correspondía a las Juntas, que podían dictar disposiciones sobre la materia que constituía el contenido del ordenamiento jurídico foral de Alava. Las facultades que la Carta Foral atribuía a Alava eran bastante amplias, incluyendo en parte los servicios de seguridad y vigilancia, el nombramiento —entre los incluidos en el escalafón general del Estado— de los jueces de primera instancia e instrucción, la organiza-

(3) Cfr. ARBELOA, V.M.: *Navarra ante los Estatutos. Introducción documental (1916-1932)*. Pamplona. ELSA. 1978, pp. 163-170.

ción de los jueces municipales, etc. La función ejecutiva correspondía a la Junta Particular con el Diputado General, que eran nombrados por la Junta General. En cuanto al sistema de elección de la Junta General, se disponía que “será elegida con arreglo a las disposiciones establecidas en el Reglamento que Alava acuerde, siempre que esa elección sea expresión fiel de la voluntad del pueblo y de sus Municipios”. Aunque no se concretaba, por tanto, el sistema electoral, sin embargo la disposición transitoria 1ª dejaba entrever lo que la derecha entendía como “la expresión fiel de la voluntad del pueblo y de sus Municipios”. La Gestora debía, una vez aprobada la Carta Foral, convocar la elección —directa o indirecta— de los Procuradores de Hermandad, en razón de uno por ayuntamiento. El municipio de Vitoria elegiría cuatro procuradores y, en proporción a su población, otros ayuntamientos podrían también aumentar su representación, si así se acordase. Esta Junta General debía elegir una Junta Particular provisional y, en el plazo de un año, redactar el Reglamento definitivo de las Juntas, promover la constitución de Cuadrillas y Hermandades y aprobar la ley electoral interior. Se trataba por tanto de un sistema que —tal como interesaba a los tradicionalistas— sobrevaloraba la importancia de los ayuntamientos rurales, que tendrían al menos setenta y seis Procuradores, frente a los cuatro de la capital, que en estos momentos concentraba casi un cuarenta por ciento de la población alavesa (4).

5. CONCLUSION

Las Juntas Generales previstas en los proyectos de Estatutos uniprovinciales de la Segunda República tuvieron una serie de características comunes. Entre ellas, la más importante era —sobre todo en los proyectos reconocidos por la derecha, pero también en los de la izquierda— el recurso a la tradición para organizar las instituciones provinciales. Así podía observarse en el nombre de los organismos (Juntas o Cortes, y no Parlamentos), en los períodos de sesiones, etc. Excepto en el caso del Estatuto Guipuzcoano, todos los proyectos coinciden también al conceder a las Juntas la facultad legislativa, a pesar de que, al menos dos de ellos, prevén la inclusión de la provincia en el marco de un Estatuto confederal Vasco. Una característica común a todos estos proyectos fue su fracaso. Los que más pasos dieron hacia su aprobación fueron los dos proyectos alaveses, pero ninguno consiguió el asentimiento de la mayoría de la población y de los poderes de la Repúbli-

(4) Cfr. DE PABLO, S.: op. cit. *Vid.* también DIAZ HERNANDEZ O.: “El Estatuto Alavés y la Carta Foral: estudio comparativo”. *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia de Euskal Herria*. San Sebastián. Txertoa. 1988, vol. VII, pp. 61-70.

ca. La causa de este fracaso estuvo, en primer lugar, en el mayor dinamismo del Estatuto Vasco. Por otra parte, todos estos Estatutos —con excepción del Navarro en 1931, que en sí era compatible con el Estatuto Vasco confederal— eran proyectos “de partido”: de la derecha en el caso de la Carta Foral y del Estatuto Navarro en 1936 y de la izquierda en lo que se refiere al Estatuto de Guipúzcoa y al Alavés. Este carácter partidista se reflejaba en la propia organización de las Juntas Generales y en su sistema de elección: con tendencia a la proporcionalidad plena, en los Estatutos preconizados por la izquierda, y con un sistema electoral que beneficiaba a las zonas rurales, en la Carta Foral de Alava. En muchos casos, por último, los proyectos de Estatutos uniprovinciales eran, más que un fin en sí mismos, una defensa contra un determinado proyecto de Estatuto Vasco, cuyas líneas fundamentales no eran compartidas por la izquierda (Estatuto Guipuzcoano y Alavés, en contra del Estatuto de Estella) o por la derecha (Carta Foral y Estatuto Navarro en 1936, en contra del Estatuto de las Gestoras).