

7

Revista  
de Estudios  
Marítimos  
del País Vasco

**ITSAS**  
*memoria*

SORIA SESÉ, Lourdes: “El orden jurídico de los puertos en las repúblicas de marina”, ***Itsas Memoria. Revista de Estudios Marítimos del País Vasco***, 7, Untzi Museoa-Museo Naval, Donostia-San Sebastián, 2012, pp. 89-109.



# El orden jurídico de los puertos en las repúblicas de marina

**Lourdes Soria Sesé**

Universidad del País Vasco

Recep.: 09.10.12

BIBLID [1136-4963 (2012), 7; 89-109]

Acep.: 15.11.12

---

## Resumen

*Considerado en su dimensión histórica, el orden jurídico que rige en los puertos evoluciona no tanto en razón de las normas que se dictan sino de la orientación que les da quien tiene la competencia para hacerlas, sí, pero sobre todo para aplicarlas. De ahí la diferencia entre el derecho portuario vigente cuando sobre ellos ejercen jurisdicción las autónomas "repúblicas de marina", de cuando ese ejercicio compete a aquellas autoridades que progresivamente van sujetándolos a tutela a partir del siglo XVIII. Integración en el conjunto urbano y protección de los intereses de sus vecinos es lo propio del derecho portuario municipal, generador de conflictos pero también de pactos con los extraños. Enrasamiento de particularidades en pro de intereses superiores es la forma característica de su aplicación bajo tutela.*

**Palabras clave:** repúblicas de marina, derecho portuario, municipios, foralidad, jurisdicción, territorios vascos, San Sebastián, Pasajes.

## Laburpena

*Bere dimentsio historikoan hartua, portuetan agintzen duen ordena juridikoak eboluzionatzen du, ez hainbeste ematen diren arauengatik, baizik eta haien emateko, bai, baina batez ere aplikatzeko eskuduntza daukanak ematen dien norabidearengatik. Hortik dator alde indarreko portu zuzenbidean, "itsas errepublika" autonomoek haien gainean jurisdikzioa dutenean eta jurisdikzioa XVIII. mendetik aurrera tutelapean jartzen dituzten agintariena denean ez baita berdina. Hiri multzoan integratzea eta biztanleen interesak babestea dagokio udal portu zuzenbideari, gatazkak, bai, baina arrotzekiko hitzarmenak ere sortu dituena. Berezitasunak kamustea interes gorenaren alde izan da tutelapeko haren aplikazioaren ezaugarria.*

**Gako-hitzak:** itsas errepublikak, portu zuzenbidea, udalak, foraltasuna, jurisdikzioa, euskal lurraldeak, Donostia, Pasaia.

## Abstract

*When seen from a historical viewpoint, the legal system that governed the ports evolves not only in accordance with the laws that are laid down, but also with the focus given to them by the party with the power to make them and, more importantly, the power to apply them. This explains the difference between current port laws that fall under the jurisdiction of the autonomous 'marine republics' and when the laws were exercised by the authorities that gradually took them under their wing as from the 18th century. Integration in the urban unit and protection of local interests is the base for municipal port law, which gave rise to conflicts, but also to agreements with outsiders. The characteristic way in which it is applied under its protection involves a levelling-off of particularities in pro of higher interests.*

**Key words:** marine republics, port law, municipalities, charters, jurisdiction, Basque territories, San Sebastián, Pasajes.

## 1. CUESTIONES DE FONDO: LAS “REPÚBLICAS” Y SU COMPETENCIA

El uso de la expresión “repúblicas de marina” pretende reflejar con la mayor exactitud posible, en este preciso caso la más ajustada al correspondiente momento histórico<sup>1</sup>, el de vigencia plena del sistema foral, la autoridad en la que recae la competencia en materia de puertos marítimos. Ello nos plantea ya de entrada y para el mejor entendimiento de lo que sigue, dos cuestiones conexas: qué cosa se entendía por “república” y la acepción de “competencia”.

Directamente ligada a la clásica concepción romana de administración de los asuntos comunes por aquéllos a quienes afectan, la “república” por excelencia es la municipal, caracterizada por disfrutar de una autonomía plena frente a otro tipo de municipio, el sujeto a tutela. Ambos se explican por inscribirse en órdenes jurídicos diferentes, derivados de un distinto entendimiento sobre la relación existente entre el sujeto de derecho y el orden jurídico-político al que pertenezca.

La autonomía plena responde<sup>2</sup> a un modelo de relación corporativo, representado por la metáfora del cuerpo porque la comunidad política se concibe no como una mera suma de sujetos sino formada por distintas partes que integran una unidad, como un cuerpo viviente. Ello supone en primer lugar, que al sujeto no se le considera como individuo singular, aislado, sino en cuanto miembro de una de esas partes o grupos; y, en segundo, que la formación de los grupos, su combinación entre sí y su actuación como unidad es espontánea, naturalmente arreglada al orden cósmico de la vida.

La más primaria y fundamental de las corporaciones es la familiar, y sobre el sustrato material de la casa y en base al componente social de la familia se construye el de la comunidad vecinal, que es el político o república municipal. Su acepción de organismo vivo permite que esta república municipal encarne la idea, por una parte, de que existe gracias a la conexión, colaboración y armonía entre los miembros de que se compone, y, por otra, la de que éstos, a su vez, sólo existen por su relación con el conjunto.

La república municipal, que es la propia de la época medieval y moderna, adquiere así una personalidad con la que sus componentes se identifican como ámbito peculiar de realización humana. No es una institución entre otras, trabadas todas en un único orden jurídico que el monarca mantiene y controla desde su vértice. Se trata de la institución política por excelencia pues es en ella donde se opera el deslinde entre la Economía, o administración de la casa familiar, y la Política, entendida en su sentido genérico de buen gobierno de los asuntos comunes a las agrupaciones de muchas familias. Así, la esfera jurídica del orden por el que se rige la familia para el cumplimiento de sus fines propios, los tradicionalmente considerados como naturales, es de creación y naturaleza privada, coexistiendo con la del orden político que, dirigido a preservar los fines de la concreta corporación naturalmente formada, tiene una índole y una elaboración que son, además de públicas, locales.

La comunidad, representada por los vecinos en cuanto titulares de casas familiares enraizadas en el territorio, y el orden jurídico gestado en razón de la existencia de ese ámbito espacial de dominio, devienen inseparables.

Esta concepción ideal que, evidentemente, no se tradujo en una realidad histórica estudiable, se acomoda, sin embargo, a períodos que en nuestra tradición histórica son anteriores a la progresiva instalación de los fuertes poderes centralizados a los que se ajusta otra concepción ideal, la del absolutismo político del siglo XVII. En lo que a las repúblicas municipales respecta, el absolutismo se traduce en una sujeción a tutela que obedece<sup>3</sup> a un modelo de relación individual, procedente de la concepción del derecho como orden no ya de la naturaleza cósmica sino como instrumento al servicio de los valores económicos y morales propios al ser humano en estado de naturaleza, que se constituyen como principios inspiradores del conjunto de reglas de Derecho. De donde el entendimiento de la comunidad política como suma de sujetos orientada al establecimiento de un orden, bien se trate de súbditos desiguales de un monarca absoluto, bien de individuos iguales en derechos y libremente cedentes de determinadas parcelas de su originaria libertad.

---

1. Por la misma preocupación de fidelidad histórica respetaré los topónimos utilizados en el marco cronológico en el que mi estudio se encuadra.

2. Según la vieja tradición iusnaturalista en la línea de Aristóteles y Tomás de Aquino.

3. Según el iusnaturalismo racionalista en la larga línea que de San Agustín al humanismo de Grotius desemboca en el positivismo moderno de Hobbes.

La acepción de “competencia”, en cuanto a su raíz y a la mayor o menor libertad en su ejercicio, varía por tanto según nos situemos en la perspectiva de una autonomía municipal plena o la de municipio sujeto a tutela.

En el primer caso, las competencias que el municipio ejerce son las contenidas en su derecho local básicamente (aunque no sólo pues convive con otro precedente del poder político pero recibido y adoptado por las propias corporaciones locales) integrado por un orden normativo tradicional nacido en virtud de la capacidad de la institución para autoregularse. En cuanto a su naturaleza, al ser el estatuido para sí por la propia comunidad en las asambleas corporativas, cabe entenderlo como expresión de los sentimientos comunitarios acerca de lo justo y de lo conveniente. En cuanto a su validez, se fundamenta en la doctrina estatutaria que, aún en el caso de que se entienda la jurisdicción como delegada y no originaria, era favorable en cualquier caso a la supremacía del derecho estatuido por la comunidad urbana, basado en la costumbre, sobre el derecho general, basado en la ley.

Por el contrario, en el caso del municipio sujeto a tutela, al dejar de considerarse a las comunidades políticas como totalidades autónomas, cuyo derecho propio se inscribe en un orden general no uniforme sino básicamente armonizador, para reputarlas como mera suma de individuos sujetos a un orden jurídico único y común, las competencias que se ejercen se entienden únicamente como delegadas o cedidas por disposición de este último y, por tanto, como susceptibles de ser retiradas por el mismo.

Ciñéndonos al concreto caso de las “repúblicas de marina” de las provincias vascas forales, uno de sus rasgos estructurales mayores es la pervivencia de la autonomía municipal más allá del límite temporal en el que las restantes instituciones locales de la monarquía ya la habían perdido, lo que hace particularmente interesante el estudio del largo período de tira y afloja, de mandatos restrictivos por parte de la Corona y de las subsiguientes resistencias forales que con mayor o menor éxito intentaron sortearlos. Este interés viene a añadirse al primordial, el de la superior importancia que tiene el litoral del golfo de Vizcaya en la defensa del territorio del reino, función vital, junto a la pesquera y mercantil pero menos estudiada que estas últimas, de los puertos marítimos vascos hasta finales del siglo XVIII.

El análisis que aquí se hace está centrado en fuentes guipuzcoanas por varias razones, no todas por sí en lo fundamental reconducibles al hecho de que fueron precisamente las “repúblicas de marina” de su territorio, por fronterizo, las que de forma más intensa y frecuente estuvieron sujetas a esa labor defensiva y, por ello mismo, obligadas a establecer privativas relaciones de buena vecindad marítima con los contrarios.

## **2. LA JURISDICCIÓN MUNICIPAL SOBRE LOS PUERTOS**

### **2.1. El puerto como espacio urbano**

Los puertos forman parte integrante del espacio geográfico constituido por el núcleo urbano, la zona portuaria y el territorio, que recibe la denominación de “villa”, es decir, un conjunto cuya personalidad jurídica está reconocida por una carta-puebla o un fuero. Consiguientemente, la jurisdicción que la villa ejerce sobre su puerto, en virtud de que éste forma parte del espacio geográfico que le pertenece, se articula sobre el concepto de territorialidad.

Este concepto sustenta la idea de que el mantenimiento de un orden determinado, administración y justicia, concierne al territorio siempre y cuando el espacio que él delimita, su término municipal, sea un ámbito jurisdiccional exento, con capacidad para dictar estatutos y nombrar jueces que conforme a ellos resuelvan. Lo que significa, con arreglo a la doctrina europea del *ius commune* en la que realizar la justicia equivale a ejercer el poder, que ese espacio constituye una esfera de poder autónomo con competencia plena para ejercerlo. Evidentemente ello no supone desvinculación de la autoridad de la Corona que, bien en virtud de un beneficio común superior bien en su papel armonizador entre intereses contrapuestos, puede establecer reglas de aplicación preferente. En la materia que nos ocupa esas normas de uso preferente se dictan sobre todo cuando se plantean diferencias entre municipios a propósito del aprovechamiento y disfrute de los puertos.

Hay que tener en cuenta que la carga de su conservación recaía sobre la villa en cuyo espacio urbano se incluía, pero la percepción de derechos económicos y fiscales sobre las actividades portua-

rias no dependía exclusivamente de la voluntad municipal sino que requería su cesión o autorización por parte del monarca. Diezmos de la mar, portazgos, derechos de anclaje y de ataje (remolque de una nave mediante un cabo por parte de lanchas), y, en general, contribuciones aduaneras<sup>4</sup>, así como los ingresos que pudieran reportar los privilegios para la introducción y salida de determinados productos, en particular la sal<sup>5</sup>, constituían lo esencial de los recursos de los que podían disponer las “repúblicas de marina” para la limpieza y mantenimiento en buen estado de los muelles. Su mejora o la construcción de nuevos era cosa distinta, en el sentido de que la obra se financiaba con recursos distintos a los de regular percepción.

La conservación y ampliación de sus muelles es precisamente el mayor de los desvelos de las correspondientes villas. Y ello con independencia del momento histórico en el que nos fijemos, aunque particularmente a partir de mediados del siglo XVI, cuando, a su tradicional papel como puntos estratégicos de fomento, defensa y protección de una zona ribereña y un territorio, los puertos adquieren o ven revigorizadas otras funciones. Como la económica, que experimenta un rotundo crecimiento en virtud de la apertura de nuevas líneas de navegación que incrementan el tráfico mercantil. Y la estratégica, en cuanto puntos de apoyo para extender el poder político monárquico hacia el mar territorial, en un ámbito mucho más amplio que el limitado por su bocana. Circunstancias estas que explican el por qué la doctrina jurídica ignore, hasta el siglo XVI, el derecho portuario para ocuparse sólo del derecho mercantil marítimo (fletes, seguros, averías...), y, sin embargo, más tarde, disertar también sobre temas como la circulación de navíos, el acceso a los puertos y su organización.

En el caso de los puertos guipuzcoanos, el esfuerzo financiero para construir y mejorar los muelles nos muestra todo un abanico de posibilidades: recurso a los fondos propios municipales, a ayudas provinciales, a provisiones de la Corona, a arbitrios mercantiles y a derechos portuarios.

Concretamente, la primera noticia que tenemos corresponde al puerto de Motrico, cuyos muelles, construídos en la primera mitad del siglo XIII<sup>6</sup>, disponían para su conservación de los ingresos obtenidos de los derechos de muellaje y anclaje. Para ampliarlos hubo que recurrir sin embargo a los propios y arbitrios de la villa, reparándolos después con el auxilio monetario de la provincia.

De fechas posteriores es el muelle de Guetaria, empezado a construir a fines del siglo XV y acabado durante el XVI mediante fondos concejiles y un impuesto establecido al efecto sobre las embarcaciones y mercaderías que entrasen en él. Dada la relevancia de este puerto, la provincia libró a la villa en muchas ocasiones cantidades de consideración para las necesarias reparaciones e incluso, ya en fechas tan tardías como 1859, las Juntas acordaron que la Diputación hiciese las gestiones pertinentes ante el Gobierno al objeto de que atendiera a la mejora de este puerto con los fondos destinados a obras de utilidad pública. Parece que los suministrados sólo alcanzaron para la construcción de un faro.

Los obtenidos por Orio de la misma fuente pero en fechas muy anteriores, 1609, librados por el monarca de las arcas de Nueva España, únicamente llegaron para hacer los cimientos de un futuro muelle. Para continuar con el proyecto la villa intentó una nueva vía de financiación, la de imponer ciertos arbitrios sobre la vena que entrase y el hierro que saliese por la canal del puerto. Pese a la importancia de éste para las ferrerías de la comarca y para los astilleros que fabricaban navíos y fragatas de la Real Armada y galeones para llevar azogues, la solicitud hecha al rey para que autorizara la imposición se desestimó por Real Orden de 6 de agosto de 1611. La villa reclamó diferentes veces el auxilio de la provincia, sin éxito, y el proyecto quedó sobreseído.

Mejores resultados obtuvo San Sebastián, que sufragó tres de los cuatro muelles de su puerto principal<sup>7</sup>, construídos a partir de mediados del siglo XV y que acabaron siendo capaces de acomodar hasta ochenta embarcaciones, con arbitrios impuestos, previa facultad real, sobre las mercaderías que viniesen al puerto. Originariamente destinados sólo a cubrir el coste de la obra del primer

4. El primer ordenamiento aduanero se estableció en las Cortes de Jerez de 1268. Se trata de una relación muy restrictiva de los puertos importantes, mencionándose en la zona cantábrica sólo los de San Sebastián, Fuenterrabía, Santander, Laredo, Castro Urdiales y Avilés.

5. En 1338 la Corona reguló el mercado de la sal, con una serie de normas que establecían que sólo podría entrar sal por determinados puertos, siendo los más destacados los de Castro Urdiales, Santander, Laredo, San Vicente de la Barquera, San Sebastián, Guetaria, Motrico, Fuenterrabía, Llanes, Ribadeo, La Coruña y Bayona.

6. En la época de Fernando III (1217-1252), nos dice GOROSÁBEL, de quien tomo las referencias concernientes a la construcción de los muelles: *Noticia de las Cosas Memorables de Guipúzcoa*, La Gran Enciclopedia Vasca, Bilbao, 1972 (1ª ed. 1899-1901), I, pp. 112-124.

7. El situado en la bahía, entre las murallas y la punta oeste del castillo, pues tenía además otros muelles y embarcaderos menores a orillas del Urumea, el más importante de los cuales era el de Santa Catalina.

muelle, comenzada en 1459, a solicitud de la villa se le otorgó la facultad de aumentarlos y su exacción fue convertida en perpetua por Real Cédula otorgada el 15 de abril de 1463. El cuarto muelle, construido entre 1851 y 1859, se ejecutó, con gran coste, ya por cuenta del Gobierno y disposición de sus ingenieros y empleados.

Al mismo procedimiento de los arbitrios recurrió Fuenterrabía, con la particularidad de que los percibió sin apenas realizar obra. Por Real Cédula de 12 de diciembre de 1560 la villa obtuvo la facultad de construir un muelle, cobrando para el efecto de las mercaderías que se descargasen en su puerto, durante cuatro años, el arbitrio que pareciese justo para cubrir la suma de 5.400 ducados. No se realizó hasta dos siglos más tarde, en 1768, y aún entonces sólo se hizo un surgidero muy pequeño para abrigo de embarcaciones menores, costeado, además, a expensas de la provincia. Así subsistió hasta 1862, en que, ya en otro contexto administrativo, se construyó un embarcadero-muelle.

Mención aparte merece el puerto de Pasajes, uno de los mejores de toda la costa cantábrica y, quizá por eso mismo, fuente inagotable de conflictos sobre el ejercicio en él de la jurisdicción. En Pasajes, la cuestión de los muelles era secundaria pues, dada su magnífica configuración natural de bahía abrigada a la que se accede por la embocadura de un canal, su problema fundamental y, por tanto, el que generaba una mayor necesidad de gasto, era el único desfavorable en esa situación: el de mantener libre de lodos y sedimentos la bahía, cuestión que adquirió una particular gravedad desde comienzos del siglo XVII. De nuevo aquí tenemos, pero no ya a efectos de construcción de muelles sino de mera conservación de los existentes para posibilitar su uso efectivo, la misma combinación de allegamiento de recursos.

La gran importancia estratégica que el puerto tiene hace que la iniciativa para su limpieza parta tanto de la propia Corona como de la provincia. Así, reconocida esa necesidad por una Real Cédula de 1609, se destinaron para la obra 24.000 ducados, que no llegaron a realizarse. Por tanto, una segunda resolución, dictada por consultas del Consejo de Guerra en sala de justicia de 28 de septiembre de 1618 y 29 de febrero de 1619, mandó de nuevo que se limpiase el puerto y su canal pero esta vez a costa de los fondos municipales de San Sebastián en razón de los derechos que la villa exigía sobre lo que entraba en Pasajes.

La inoperancia de estas asignaciones de recursos obligó, años más tarde, a tomar la vía de las imposiciones fiscales. A solicitud esta vez de la provincia por la persistencia del problema, una Real Cédula de 8 de julio de 1675 mandaba que fueran las mismas Juntas Generales las que propusieran los arbitrios para su remedio. En 1677 se recibía la autorización regia para que durante veinte años (que en 1697 se prorrogaron por otros veinte) se cobraran derechos sobre los buques, nacionales y extranjeros, que se estacionasen en el puerto, según su tamaño, y sobre los extranjeros aún cuando entrasen de arribada por causa de temporal. Entregada su administración a San Sebastián, empezaron a exigirse desde enero de 1679 y con el dinero que se tomó a censo sobre su producto hizo la provincia en 1687 algunos ensayos dirigidos al fin de limpiar el puerto. Aunque parcialmente realizada con éxito, la obra convenida no pudo concluirse, en parte por haberse gastado el dinero destinado al efecto y también porque el Gobierno no entregó los 6.000 ducados ofrecidos para ayuda de costa.

Prorrogados en 1697 por veinte años los derechos concedidos en 1677, por Real Cédula de 8 de diciembre de 1726 se otorgaron a la provincia por el mismo plazo de tiempo nuevos arbitrios sobre el derecho de toneladas y ancoraje, y además un situado de 376.000 maravedís anuales sobre las alcabalas de la provincia, con la novedad de que ahora el depósito de los fondos debía ser compartido entre las autoridades militares, el Comandante general y Comisario de guerra de la plaza fuerte de San Sebastián, y la provincia. Las Juntas obviaron esta exigencia y, en el entendimiento de que estaban en posesión de dirigir por sí el asunto, encargaron a la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas, creada en 1728, tanto el cuidado de las obras como el depósito de fondos, incluida la recaudación de los arbitrios destinados al efecto.

En 1747 el Gobierno, a solicitud de esa Compañía, aprobó la prorrogación de los arbitrios anteriormente concedidos por otros treinta años y la oferta de la misma Compañía de contribuir con 1.000 reales mensuales mientras durase la labor de limpieza del puerto<sup>8</sup>. No obstante, sin renunciar a su control directo, insistía en la obligación de que los fondos se administrasen según el sistema

---

8. Se le eximió de esta contribución en 1819, cuando ya la de Caracas había sido refundida en la Compañía de Filipinas.

compartido prescrito en 1726 y, respecto a las obras, debían ejecutarse con arreglo a unos planos concretos, los del ingeniero brigadier Juan Bernardo Frosue. La provincia, que, aun sin rehusar la vigilancia del Gobierno quería minorarla en lo posible, solicitó y obtuvo que en la administración de los fondos sólo interviniera el Comisario de Marina residente en San Sebastián. Respecto a las obras, la operación de extracción de arena y fango, iniciada en 1751, continuó por algunos años con éxito, pero hubo que suspenderla por haberse terminado el dinero aplicado al efecto, malográndose las labores ejecutadas.

Entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX cede el protagonismo de la institución provincial para dejar paso en la conservación de los puertos a las Juntas de Obras, participadas por representantes de los municipios con jurisdicción sobre ellos y oficiales del Gobierno.

En el caso de Pasajes, todavía en 1798, cuando se prorroga por treinta años la gracia de la percepción de los arbitrios ya concedidos para las obras de limpieza, todavía se dispone que su gestión la lleve a efecto la villa de Pasajes, pero ya la Real Orden de junio de 1805 manda la creación de una Junta, integrada por el Capitán del puerto y dos sujetos, uno vecino de Pasajes y otro de Rentería, cuya función es la de administrar los impuestos y fondos situados para el puerto, así como cuidar de su conservación en buen estado. En 1819, al prorrogarse la antigua consignación hecha sobre las alcabalas, se precisa la obligación de dicha Junta de elaborar planes y presupuestos de las obras de limpieza, proponiendo los arbitrios necesarios al respecto. La Junta fue renovada en 1828, alterándose su composición, ahora formada por el Comandante de Marina de la provincia, el capitán del puerto, un sujeto del Ayuntamiento de San Sebastián y otros dos vocales nombrados indistintamente entre los vecinos de San Sebastián, Rentería, Pasajes y Lezo.

Estas modificaciones, que tuvieron su importancia desde un punto de vista de política administrativa, no se tradujeron en una mayor eficacia en la percepción de recursos y, por tanto, en solucionar los problemas del puerto: la misma situación de necesidad de limpieza, planes formados para ello y ausencia de fondos consta en distintos documentos posteriores de mediados del XIX, de los que se deduce el gran coste de una obra que ya no es posible llevar a cabo localmente, mediante arbitrios y ayudas, sino que requiere unos medios financieros de los que sólo dispone el Estado.

El concepto de territorialidad, que acabamos de ver aplicado a la conservación de los puertos, se hace igualmente patente en la peliaguda materia de su defensa armada<sup>9</sup>, pues el ejercicio del poder implica la competencia, ante todo, sobre su organización. El puerto de Pasajes constituye al respecto un excelente modelo ilustrativo, pues sobre su territorio actúan varios poderes jurisdiccionales y es un enclave de primer orden en situaciones de guerra. Con la referencia de la normativa foral, utilicemos el episodio de la amenaza naval de la escuadra inglesa sobre el puerto en 1743.

En el Suplemento a los Fueros de Guipúzcoa, cuya licencia de impresión se concede el 26 de mayo de 1758, se sigue recogiendo, en fechas tan avanzadas como esa, el mantenimiento de la competencia, con su correlato práctico, sobre un derecho de defensa radicado en la existencia de un poder territorial autónomo por cuanto constituido sobre un ámbito jurisdiccional exento. Así, se sus traen a dicha competencia aquellas zonas que, dentro de la misma Guipúzcoa, no tienen jurisdicción propia sino que dependen de la general del reino en materia militar, como es el caso de las plazas fuertes, equiparándose en este sentido a los servicios de armas prestados fuera del territorio provincial<sup>10</sup>. La diferencia entre un derecho-deber de defensa ligado a la jurisdicción y una obligación que con el rey se cumple, quiere ahora ponerse en evidencia pues, semánticamente, a ésta última queda restringido el término "servicios".

Uno de los ejemplos de que esta diferencia, vital para la pervivencia del sistema foral, fué escrupulosamente respetada por las instituciones provinciales, se nos ofrece, en el contexto de los servicios prestados con motivo de la guerra entre España e Inglaterra, durante la primavera de 1743<sup>11</sup>, cuando el Comandante general de Guipúzcoa, por temor a que navíos ingleses intenten *quemar de*

9. Sobre las cuestiones de guerra utilizo SORIA SESÉ, Lourdes: "La defensa militar en el ordenamiento jurídico foral: preceptos constitutivos y actividad reglamentaria durante los siglos XVIII y XIX", *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 4 (2007), pp. 327-365.

10. No obstante repetidas veces ha sucedido que la Provincia sirva a su Rey con cuerpo formado de Gente repartida a los Pueblos según la fuerza de cada uno, sea para fuera del país en ocasión en que la Monarchia se hallaba embuelta en Guerra en otras Provincias, sea dentro del distrito de la misma Provincia, para guarnecer las Plazas de San Sebastián, y Fuenterrabia, y demás puestos fortificados (Tit. XXIV, Cap. I)

11. Decreto de la Diputación de Guipúzcoa, en Tolosa a 30 de mayo de 1743: Se recibió carta del señor Comandante general en que da cuenta de que aier valiéndose de la tranquilidad del mar se acercaron a la boca del Puerto de San Sevastián a tiro de cañón de él algunos de los nabios ingleses que andan a la vista de aquella Plaza, y no imploró los auxilios de la Diputación por la admirable promptitud con que aquella...

noche con lanchas armadas los nabios que están en la Canal del Pasaxe, pide a la Diputación se sirva de ordenar a la ciudad de Fuenterravía guarnezca aquel castillo con sus milicias.

No obstante ser la solicitud coherente con el hecho de que la parte del lugar de Pasajes a la que se aludía pertenecía a la jurisdicción de la ciudad de Fuenterravía, sin embargo la Diputación hiló más fino considerando, por una parte, *que aunque el lugar de el Pasage es de su jurisdicción* (de la de Fuenterravía), *no lo es en lo militar*, cuya materia estaba reservada al Comisario de Marina establecido en el puerto, de manera que la responsabilidad de su defensa era compartida entre aquél y la provincia. Y, por otra, que en la parte de competencia que le tocaba entraba tanto el poner en pié de guerra a las corporaciones locales directamente amenazadas, en este caso las Universidades de los dos Pasajes (una perteneciente a la jurisdicción de Fuenterravía y la otra a la de San Sebastián), como el designar a aquéllas que debían aportar las compañías de naturales exigidas por la ocasión militar. Y a este respecto no le pareció conveniente elegir a Fuenterravía, que necesitaba de sus vecinos para su propia defensa, sino a otras localidades próximas: *las villas de Hernani, Astigarraga y Renteria, y el Valle de Oyarzun y las Universidades de Lezo y Yrún, que embien luego sus Compañías al Pasage.*

## 2.2. El dictado de normas y el ejercicio de la jurisdicción

El ejercicio de la *iurisdictio* por parte de las “repúblicas de marina”, que en la época suponía tener facultad autonormativa, designar magistraturas y poseer una instancia judicial propia, implica la pervivencia local de una autonomía que la Corona fue minando progresivamente. Lo que de peculiar hay en el caso de los municipios guipuzcoanos<sup>12</sup> no es el fondo ni las formas que caracterizan a esa autonomía sino su perduración a lo largo de los siglos, sostenida y justificada con argumentos forales cuyo mayor apoyo era el esfuerzo llevado a cabo por la provincia en los reiterados hechos de guerra fronterizos.

De las manifestaciones de la autonomía local, que eran la redacción de ordenanzas, el mantenimiento de un juez popular y el nombramiento de cargos públicos por los mismos vecinos, interesan directamente al derecho portuario las dos primeras.

Las ordenanzas actúan sobre la base de unos fueros locales muy parcos en regulación de los puertos, sin incluir referencias directas a los mismos salvo mediante privilegios relativos a la pesca y al comercio marítimo. Las normas municipales se preocupan de defenderlos y hacerlos efectivos en el marco general de la administración de los recursos económicos y de un ordenamiento mercantil guiado por dos preocupaciones mayores: la defensa del comercio local y los abastos.

Bajo la perspectiva de los recursos económicos, los puertos se integran dentro de lo que se denominaba “bienes de propios y comunes”, ajustándose en cierto modo a ambas calificaciones. Son bienes comunes, es decir, sobre los que los vecinos mantienen colectivamente derechos de uso y disfrute orientados a la inmediata satisfacción de sus necesidades, por lo que la utilización tiene que ser libre y gratuita, cosa que no empece su sujeción a normas ni implica que esté franca de pago alguno que, en el caso de existir, debe ser muy módico o simbólico. Todos los puertos de Guipúzcoa eran de libre uso, reservada en determinadas materias al vecindario, como la pesca, y preferente en otras, como el tráfico de navíos y el comercio marítimo, pero pudiendo también entrar en ellos cualquier barco a fondear de arribada por causa de temporal o a reparar averías, y también a cargar y descargar mercancías. Todo ello con sujeción a las leyes del reino y a las ordenanzas municipales en materia de policía urbana y sanitaria.

Son asimismo bienes de propios en cuanto que la gestión de su aprovechamiento está reservada al concejo con la finalidad de obtener beneficios, de manera que se manejan como instrumentos de lucro. Al considerarse como bienes productores de renta, aparecen confundidos con lo que genéri-

... Ciudad apromptó sus milicias y mareantes para cubrir los puestos y vaterías que les destinó...pero que conserva el temor que intenten quemar de noche con lanchas armadas los nabios que están en la Canal del Pasaxe, por no haver ninguna guarnición ni Artilleros; y suplica a la Diputación se sirva de ordenar a la ciudad de Fuenterravía guarnezca aquel castillo con sus milicias en la forma que lo ha echo la ciudad de San Sevastián; y considerando la Diputación que la ciudad de Fuenterravía necesita de sus vecinos para su propia defensa, y que aunque el lugar de el Pasage es de su jurisdicción, no lo es en lo militar, y que no conviene arriesgar un Puerto tan impoete y los navís que aí en él, acordó despachar un propio con un papel por el qual se haga saber a las villas de Hernani, Astigarraga y Renteria, y el Valle de Oyarzun y las Universidades de Lezo y Yrún, que embien luego sus Compañías al Pasage; y que las Universidades de ambos Pasages tengan promptos todos sus naturales, especialmente los que sepan el manexo de el cañón para asistir a la propia defensa, y que unos y otros egecuten las ódenes de el Sargento maior de la Coronelia de esta Provincia, Dn. Pedro Ignacio de Atorrasagasti, y que en señal de quedar en esta inteligencia firmen al pié los señores sus Alcaldes de las expresadas Repúblicas. (Archivo General de Gipuzkoa, Registros de Juntas y Diputaciones, JD IM 3º, 4, leg. 69, Años 1740-1747).

12. Para un desarrollo en extenso remito a SORIA SESÉ, Lourdes: *Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati 1992.



camente se denomina en los libros concejiles las "rentas ordinarias", designándoseles de hecho mucho más frecuentemente con éste término que con el de "propios", pues resulta más directo para referirse a lo que en última instancia se evoca: los ingresos regulares de los que anualmente dispone la villa para sufragar los gastos que como tal produce.

A esta categoría pertenecen los puertos, pues las actividades antes referidas que en ellos se llevan a cabo están sujetas al pago de unos derechos. Derechos cobrados en contraprestación de los múltiples servicios inherentes al funcionamiento de un puerto que los concejos, en sus propias instalaciones, ponen a disposición tanto de los vecinos como de los foráneos. Al polarizar en torno suyo el movimiento de mercancías, los puertos reportan a las "repúblicas de marina" considerables ingresos por diversos conceptos, desde las contribuciones aduaneras y arbitrios sobre determinados productos hasta los múltiples derechos percibidos en razón de la misma utilización del puerto y de sus establecimientos.

Entre los peculiares de Guipúzcoa cabe citar la "media ballena", equivalente a la mitad de las capturas realizadas por el navío, que se cobraba en el puerto de Guetaria, y el "cayage", denominación propia sustitutiva del castellano "muellaje". que se cobra a toda embarcación que da fondo. En el caso de San Sebastián, las ordenanzas de 1489, considerando como de propios un bien en principio de carácter común, el del litoral, regulan la pesca con red en toda la zona costera, de manera que en lugar de libre y gratuita era cedida por el concejo, mediante pago, al particular o particulares que querían explotarla

*Otrosí ordenamos e mandamos que en cada un año al comienzo del año en uno con las otras rentas los nuestros oficiales ayan de poner en renta e almoneda e arrendar a quien más diere la trayna e tomar de los pescados con qualesquier redes, desde la varra de Zurriola con toda la costa de la folia asta Vigo y bia e assí bien desde el cay e muelle con toda la costa e dende fasta los molinos del Concejo...e que ninguna ni algunas otras personas no sean osados de tomar ni pescar pescado alguno con redes de ninguna manera<sup>13</sup>.*

El proteger los intereses locales sobre los foráneos y el tener correctamente abastecidos a los vecinos es el doble objetivo que persiguen las ordenanzas en materia mercantil marítima. Para conseguir satisfacer en la mayor medida posible esas dos ambiciones los concejos van a actuar con su propia facultad y, cuando ésta se revela insuficiente, con la que, a solicitud suya, les otorga la autoridad superior.

De manera que el ordenamiento del comercio, en las cuestiones que sólo afectan al territorio sobre el que el municipio posee competencia para el ejercicio de la jurisdicción, tiene en virtud de la potestad de ordenanza al mismo concejo como fuente normativa, y sin embargo, en aquéllas que inciden o se desarrollan fuera de dicho territorio, a la autoridad regia, quien interviene en este sentido bajo la forma de concesión de privilegios.

Se trata de privilegios con los que los municipios pretenden atraerse el tráfico comercial procedente del exterior mediante la obtención de derechos de compra preferente sobre las mercancías que llegan en tránsito a los puertos de mar. Así, los navíos que llegaban con carga de provisiones a San Sebastián debían descargar la mitad de la misma y venderla al por menor en la villa<sup>14</sup>. Esta labor de atracción suele complementarse, menos frecuentemente, con la concesión de licencias de saca de bastimentos de otros lugares para el propio avituallamiento.

Situación especial al respecto es la de Fuenterrabía, cuyos navíos navegan por los mares de los Reinos sin pagar derechos en ningún puerto<sup>15</sup>, sin temor a ser preteridos en la carga por razón de su menor tamaño<sup>16</sup>, y con la seguridad de que sólo ellos podían conducir a la villa las mercaderías y bastimentos que precisara<sup>17</sup>, habiéndolos adquirido y extraído sin impedimentos de cualquiera de los territorios de la Corona<sup>18</sup>. Para proteger ese monopolio del abastecimiento en embarcaciones propias, las ordenanzas de 1531<sup>19</sup> disponen que los Jurados Mayores, uno cada semana, vayan al pun-

13. Cap. 117 de la Recopilación de 1489.

14. Cap. 97, 98 y 99 de la Recop. de 1489, según reglamentación que data cuando menos de 1376 a tenor de la información proporcionada por CAMINO Y ORELLA, J.A.: *Historia de San Sebastián*, San Sebastián, 1963 (1ª ed. 1892), p. 81.

15. Según privilegio otorgado en Valladolid el 22 de marzo de 1527 (Archivo Municipal de Hondarribia, B.1.1.2.19).

16. Dada en el mismo lugar y fecha (*Ibid.* doc. 18).

17. Dada en Granada el 19 de septiembre de 1500 (*Ibid.* doc. 5).

18. Real Provisión dada en Medina del Campo el 21 de marzo de 1489 (*Ibid.* B.1.1.3.1.).

19. Cap. 106.

tal y ribera a comprobar que no se haga ninguna carga ni descarga en navíos que no sean de la jurisdicción y, de paso, se cercioren también de lo mismo, pero en navío alguno, en la orilla de Francia, que entonces pertenecía a Fuenterrabia en cuanto poseedora de competencia territorial sobre la entera desembocadura del Bidasoa.

Esta vigilancia a la que obligan las ordenanzas para garantizar su cumplimiento se regula igualmente en San Sebastián, sobre todo por lo que hace a la parte de Pasajes que quedaba bajo su jurisdicción<sup>20</sup>, a la que sometía a ciertas limitaciones establecidas por potestad de ordenanza, como las de necesitar licencia del regimiento para descargar mercaderías o montar secaderos de pescado<sup>21</sup>. La finalidad última de estas limitaciones era la de proteger los intereses del núcleo urbano de San Sebastián frente a los de su territorio, al igual que se protegían frente a los foráneos, lo que la propia San Sebastián hacía al prohibir que ningún mercader llevara para su provisión en su navío sidra que no fuera de los vecinos de intramuros<sup>22</sup>, y al obligar a los barcos franceses que hibernaban en su puerto y desde él salían a la pesca del bacalao y la ballena, a aprovisionarse para ello de la sidra y el chacolí producidos por los donostiarras<sup>23</sup>.

En las cuestiones referentes al ordenamiento del comercio interior la competencia del municipio es prácticamente total. Así, sobre la base del privilegio que obliga a cualquier navío que llegue a puerto a vender al por menor la mitad de su carga de vituallas, San Sebastián estatuye que si bien la otra mitad puede saldarse al por mayor, el comprador debe dar parte de la operación al regimiento y, previo pregón y tasa, vender durante tres días por lo menudo la mitad de lo adquirido<sup>24</sup>. Para prevenir posibles fraudes, esta norma se complementa con la que dispone que no se hagan tratos con mercaderes sobre provisiones sin notificarlo antes al regimiento y comprometerse por juramento a que el objeto del trato será vendido según las ordenanzas<sup>25</sup>.

La finalidad de asegurar el abastecimiento se remata con un conjunto de ordenanzas sobre el despacho del pescado fresco cogido en el litoral de la jurisdicción propia. Todo lo pescado con red debe ofrecerse en la pescadería y ser vendido al por menor, sin sacarse fuera del núcleo urbano ni venderse en grueso para salar<sup>26</sup>. Se sujeta esa obligación de venta al por menor, aunque limitada hasta las diez de la mañana, incluso para el pescado procedente del Pasajes de Fuenterrabía<sup>27</sup>, es decir, el que quedaba bajo jurisdicción de esa villa aunque San Sebastián siempre reclamará para sí la correspondiente al litoral. En materia de precios, sólo tratan de evitarse excesos en el final de venta al público pues se ordena que las regateras, que adquieren el pescado para venderlo en la plaza pública y sobre las que acaba recayendo la responsabilidad, lo compren al que lo tenga al por mayor al precio que éste jure le ha costado<sup>28</sup>.

La potestad normativa de las “repúblicas de marina” se ejerce también en otra cuestión propia de la actividad marinera, pero de índole que hoy llamaríamos social, y en la época más gráficamente de mero socorro. Se trata de un conjunto de ordenanzas elaborado por Rentería para venir en auxilio de los marineros necesitados que llegaban a la villa<sup>29</sup>. Socorro que se obtiene de los recursos fiscales del concejo, situándose una pequeña parte de los mismos a ese objeto. La gestión de ese situado se encomienda a los maestros, pilotos y marinos de Rentería, quienes entre ellos eligen anualmente a un mayordomo, llamado Mayordomo de Pesca, que queda encargado, con arreglo al mismo procedimiento municipal, de llevar las cuentas y rendirlas a su sucesor. No obstante, el concejo se reserva una participación directa en cuanto que los cargos y descargos se hacen ante el escribano fiel y las partidas de gasto tienen que ser libradas por el regimiento.

Como se indicaba más arriba, la aplicación del derecho portuario es manifestación de la autonomía de las “repúblicas de marina” si éstas conservan una instancia judicial propia, lo que era el caso de las guipuzcoanas, que mantuvieron como tal al alcalde ordinario, evitando así que el corregidor, juez delegado del rey, monopolizara el ejercicio de la primera instancia.

20. La tarea corresponde al alcalde y al jurado mayor (Cap. 12 de las Ordenanzas de 1530).

21. Caps. 103 y 104 de las Ordenanzas de 1489. Son preceptos que datan del siglo XIV.

22. El precepto, que databa de 1447, se recoge en el Cap. 145 de las Ordenanzas de 1489.

23. Decreto de 1680.

24. Norma procedente del siglo XIV, que se recoge en el Cap. 98 de las Ordenanzas de 1489.

25. *Ibid.* Cap. 100.

26. Cap. 111 de las Ordenanzas de 1489.

27. *Ibid.* Cap. 113.

28. *Ibid.* Cap. 114.

29. Caps. 29, 30, 32, 33 y 34 de las Ordenanzas de 1544.

No cabe duda de que el corregidor amenazó seria y sistemáticamente la jurisdicción de los alcaldes de fuero, y tampoco que la recortó de hecho, pero no por ello la suplantó de forma definitiva, reasumiéndola, ni en la práctica ni en la letra. Por razones evidentes y directas, como su incapacidad legal para hacerlo, unida a la resistencia de los municipios a dejarse dominar. Y por razones más oscuras, profundas y extrajudiciales, como el mantenimiento en Guipúzcoa de unos alcaldes de designación concejil, no regia, que gobiernan, prácticamente sin intromisiones, unos municipios muy bien relacionados con la Corte. La casi permanente situación de guerra en que se encontró la Corona durante los siglos modernos y la estratégica ubicación de Guipúzcoa propiciaron esas buenas relaciones, que son excelentes en el caso de las dos plazas fuertes: San Sebastián y Fuenterrabía. Es posible que sus alcaldes conservaran incluso la competencia exclusiva de la primera instancia.

En la específica materia marítima, como hasta comienzos del siglo XIX no hubo en la provincia ningún juez particular de Marina, los alcaldes ordinarios ejercieron incluso la jurisdicción necesaria para conocer de las arribadas, varadas y naufragios de barcos, correspondiéndoles privativamente actuar para resolver las consecuencias de esos siniestros: auxiliar y salvar a las personas, recoger y beneficiar los efectos y mercaderías, poner en seguro los restos de las embarcaciones, etc. El establecimiento en 1691 de un funcionario de nombramiento real, el Juez de arribadas de Indias, no introdujo modificación alguna, pues su competencia se limitaba a cuidar de las arribadas que pudiesen hacer en los puertos accidentalmente los navíos de la Real Armada destinados a Andalucía.

La única excepción a esa jurisdicción de los alcaldes fue la ejercida por el Consulado de San Sebastián, de la que se tratará en el apartado siguiente.

Característica del alcalde como juez es que resuelve aplicando, tanto en causas civiles como criminales, el derecho local, contenido o no en las recopilaciones de ordenanzas, y que está integrado por los privilegios, las normas establecidas por el propio concejo y dictadas en virtud de la potestad de ordenanza, las costumbres, puestas o no por escrito pero cuya existencia y eficacia esté atestiguada, los derechos adquiridos por el uso, y la misma práctica del tribunal local.

Aunque no siempre, habitualmente sigue en sus actuaciones el procedimiento tradicional, verbal, sencillo y breve, al que las ordenanzas de San Sebastián, cuando regulan los delitos sobre venta de la mitad de las provisiones de los barcos que arriban a su puerto, definen como "procedimiento sumario y sin figura de juicio sabida sólo la verdad"<sup>30</sup>.

### **2.3. Efectos de la iniciativa privada en la regulación portuaria: las cofradías de mareantes y el Consulado de San Sebastián**

Por iniciativa privada, algunas veces luego canalizada a través de villas y ciudades, se crearon en la época que nos ocupa distintas instituciones cuya finalidad era la preservación y el fomento de actividades marítimas. Como el desarrollo de sus actividades estaba condicionado en razón de la materia por la regulación de los puertos, tuvieron sobre ella una influencia evidente pero que no siempre se tradujo en realizaciones concretas claramente discernibles. Busquemos esa influencia en dos de esas instituciones, las cofradías de mareantes y los consulados de mar, singularizados éstos en el de San Sebastián.

Bajo una perspectiva económica, es significativo el caso de la cofradía de mareantes de Motrico, cuya importancia como agrupación profesional era tal que en fechas tan tardías, desde el punto de vista de tales instituciones cuyo esplendor es medieval, como principios del siglo XIX, compró a la villa los muelles del puerto. Por la escritura de venta, firmada el 22 de abril de 1814, se traspasaba a la cofradía la obligación de conservarlos y repararlos a su propia cuenta, disponiendo para ello de los derechos de muellaje y anclaje. En 1831 se suscitó un pleito entre villa y cofradía sobre la validez de dicho contrato, que fue anulado, manteniéndose Motrico en la propiedad y posesión de sus muelles.

Por lo que nos interesa, la relevancia de otra cofradía, la de Mareantes de Santa Catalina, en el seno del concejo de San Sebastián, puede observarse no ya en el plano económico sino en el tratamiento de una cuestión política, la de los "guardapuertos" de la villa. Se inscribe en el contexto de la instauración en todos los municipios, salvo en los de población muy escasa, de un sistema de gobierno cerrado, el regido por los sólo oficiales que integran el llamado "regimiento", que vino si no

30. Caps. 98 y 99 de las Ordenanzas de 1489.

enteramente a sustituir sí a preterir en lo fundamental al antiguo y tradicional sistema de gobierno abierto a todos los vecinos que deseaban reunirse para resolver los asuntos comunes.

En el caso de las "repúblicas de marina" guipuzcoanas la implantación del regimiento se produce a partir de finales del siglo XV y obedece a la necesidad pura y simple de encauzar el gobierno del municipio, de forma estable y duradera, por los derroteros más convenientes para los intereses del grupo o grupos sociales en alza, sobre todo mercaderes, sustrayéndolo a la hasta cierto punto imprevisible participación vecinal indiscriminada. Se plantearon ciertas resistencias a aceptarlo, protagonizadas por aquellos otros grupos para los que constituía una novedad el verse excluidos de la participación directa en las discusiones y decisiones de gobierno, y que al estar encuadrados corporativamente podían manifestar su descontento como tales grupos.

La resistencia fué especialmente viva en San Sebastián por parte de la poderosa cofradía de Mareantes de Santa Catalina, cuyos miembros tenían costumbre de congregarse activa y multitudinariamente en las sesiones del concejo, sobre todo cuando se trataban asuntos que les concernían. Apoyándose en disposiciones generales relativas al obligatorio acatamiento por los vecinos, sin escándalo, alboroto ni oposición, de las determinaciones del regimiento, se les prohibió expresamente el acudir a sus reuniones, agigantando algunas veces, a fin de revalorizar las virtudes del concejo cerrado, los problemas y alteraciones que se derivaban para la república de la participación masiva de los cofrades<sup>31</sup>. Ahora bien, en virtud de su misma relevancia, de la importancia que tenía la cofradía en el contexto de la vida económica y social de la villa, pues agrupaba a capitanes, pilotos, dueños y armadores de navíos y cargadores de hacienda, era necesario que sus intereses estuvieran directamente representados en el regimiento, tanto más cuanto que coincidían, en mayor o menor medida, con los de buena parte de esa determinada categoría de vecinos que pretendía asentar su control sobre el municipio por medio de la instauración del nuevo sistema.

Por tanto, San Sebastián dará cabida en él a los guardapuertos, como portavoces de la cofradía de Mareantes de Santa Catalina y cuyo cometido era velar por el cumplimiento de las ordenanzas marítimas<sup>32</sup>. Sujetos, eso sí, a los mismos restrictivos procedimientos de elección que los restantes miembros del regimiento, con lo cual seguía garantizándosele a éste su carácter de institución reservada, a la que sólo tenían acceso los vecinos de un cierto nivel social. Más tarde, cuando ya el sistema había demostrado su eficiencia y no cabían las protestas, San Sebastián aprovechó la oportunidad que le brindaba una nueva reforma de sus ordenanzas de gobierno, en 1511, para excluir del regimiento a los guardapuertos<sup>33</sup>, que quedaron como simples oficiales dependientes de aquél.

Respecto a la actuación jurídica de los consulados de mar en los puertos, lo más notable del de San Sebastián es, como se ha anotado más arriba, que constituye la única excepción a la jurisdicción de los alcaldes en asuntos marítimos. Excepción que deriva de la facultad otorgada al tribunal del Consulado, formado por prior y cónsules, *para que conozcan y tengan jurisdicción para conocer de todos los pleitos causas y negocios en cualquier manera tocantes al comercio y navegación*<sup>34</sup>. Ello implicaba unas competencias en materia marítima mucho más amplias que las ejercidas por otros consulados de comercio muy anteriores en el tiempo y de mayor entidad que el de San Sebastián, creado en 1682, como los de Burgos (1494, inicialmente con jurisdicción sobre los puertos cantábricos), Bilbao (1495) y Sevilla (1543).

Originalmente, las primeras Ordenanzas, de 1682, limitaban la jurisdicción consular a la costa del término municipal de San Sebastián, incluida por tanto la parte del puerto de Pasajes que le perte-

---

31. *Otrosi por quanto de muchos tiempos a esta parte en esta Villa a havido muchas cofradias, e los confrades de ellas con sus Mayorales venian a estar e entrar en el Concejo a regimiento donde los Alcaldes e jurados mayores se juntaban, de manera que en los Concejos que se hacian havia grande ayuntamiento de gentes del pueblo e grande confussion, lo qual a rendundado e venido en gran daño e detrimento de la república e vecinos, e moradores de ella, e por se haver sufrido e tolerado como se sufrió e tolero la dicha desorden, e turbación de pueblos se proveyan e proveyeron algunas cossas con grande desconcierto, sin cesso, ni discusion alguna se an seguido muchos inconvenientes, e dado causa a muchos escandalos e dicenciones de que se pudieran seguir muchas muertes, e total destrucción del pueblo* (Cap. 40 de las Ordenanzas de San Sebastián de 1489).

32. Sus ordenanzas, entre las que se incluye la prohibición de inmiscuirse en los asuntos municipales (Caps. 20 y 40 de las de San Sebastián de 1489) fueron aprobadas por la Corona simultáneamente a las de la villa (en GONZÁLEZ, T.: *Colección de cédulas, cartas-patentes, provisiones y otros documentos concernientes a las Provincias Vascongadas*, Madrid, 1829-1830, T. III., pp. 341 a 355, se recoge la confirmación realzada en 1539). Unas nuevas ordenanzas le fueron otorgadas por Felipe IV el 7 de abril de 1642.

33. "e que los dichos guarda puertos no estén en regimiento al tiempo que entendieren sobre el proveer de las cosas del dicho regimiento" (Cap. 2. Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián. A.8.2.3. f. 112 r.). Según MÚGICA, Serapio, a pesar de las prohibiciones de 1489, los guardapuertos habían seguido practicando la vieja costumbre de reunir a la Cofradía en la casa concejil para alborotar y hacer presión en los negocios que les interesaban ("Administración municipal antigua de San Sebastián", *Euskal Erria*, XXXVI (1897), pág. 404).

34. Cap. 2 de las Ordenanzas de 1682.

neía. Aunque tampoco otorgaban a los cónsules ninguna competencia específica sobre los puertos, en la práctica se consideraban autorizados para ejercer la jurisdicción respecto de las arribadas, varadas y naufragios que ocurrían en dicha costa, por cuanto que se entendió derivaba de su facultad de conocer de todos los negocios concernientes a comerciantes, mareantes, capitanes y maestros de navíos propios o extraños que arribasen a ella desde Europa. Dado que, aunque el Consulado nació por iniciativa de los mercaderes donostiarras, fue la institución concejil la que dirigió la solicitud de su creación al Consejo Real y quien obtuvo la concesión, el ejercicio de la jurisdicción consular en un ámbito territorial de competencia municipal no halló oposición alguna por parte de los alcaldes de San Sebastián, que no pretendieron en adelante ejercer la que anteriormente tenían.

Las Ordenanzas generales de Marina de 1 de enero de 1751, generales para todo el reino y dirigidas al régimen y fomento de la marina, no sólo vinieron a confirmar esa interpretación y práctica que de su competencia en materia de arribadas, varadas y naufragios hacía el Consulado, sino que la extendieron a toda la costa guipuzcoana<sup>35</sup>, precisando al mismo tiempo la delimitación de atribuciones al respecto entre el Consulado y el Ministerio de Marina: el primero entendería, como había venido haciéndolo, autónomamente cuando se pudiera identificar a los dueños de cargas y embarcaciones, mientras que en caso contrario debía intervenir el Ministerio<sup>36</sup>. La Real Orden de 6 de mayo de 1752 confirmó esta disposición, mandando que en las arribadas de navíos de Europa a los puertos de Guipúzcoa entendiese en adelante el consulado, bien fuese con destino fijo o por accidente, y asimismo en las varadas o embarrancamientos de embarcaciones nacionales o extranjeras.

Éstas ya concretas y en principio inequívocas competencias en materia de puertos se recogieron en las nuevas Ordenanzas del Consulado de 1766, que también incluyen la sujeción de la marinería y la maestranza a la jurisdicción consular en determinados trabajos que se llevaban a cabo en los puertos: atojas y faenas de las embarcaciones que entran y salen, así como tareas propias del comercio y navegación mercantil, su ayuda y socorro<sup>37</sup>.

## 2.4. La lucha por las competencias

Los derechos que las distintas “repúblicas de marina” tienen o pretenden tener sobre un mismo puerto generan conflictos que a menudo desembocan en largos pleitos cuyo curso se pierde en los meandros procedimentales y que no siempre son definitivamente resolutorios, constituyendo por ello el sempiterno telón de fondo de la historia jurídica portuaria. Veamos sólo un espiguelo de los mismos justo para dar idea de su índole y generalidad.

En lo fundamental, las cuestiones suscitadas se refieren al ejercicio de la jurisdicción respecto de las aguas, derechos de uso y percepción de tasas.

De los tiempos medievales proceden los conflictos planteados por Guetaria en torno a la utilización por sus vecinos del puerto, canal y ría de Zumaya, que se resolvieron mediante escritura de concordia de 2 de mayo de 1416<sup>38</sup>, por la que se reconocía a la villa de Zumaya el ejercicio privativo de la jurisdicción sobre su puerto y ls canal de acceso al mismo, pero se declaraba como común a ambas villas el uso de la ría a efectos de navegación, pesca y otros posibles.

El fondo de la cuestión es similar en el caso de la disputa entre la villa de Orio y la Universidad de Aya. Orio, puerto de carga y descarga de las ferrerías de la comarca, obtuvo un privilegio de 22 de mayo de 1484 por el que se le concedía facultad para tener en su puerto dos barcos que pasaran de una a otra parte del río a viandantes y caballerías, cobrando por este pasaje los derechos señalados en el mismo privilegio. La Universidad de Aya, situada en esa comarca, se los disputó, sosteniendo un largo pleito en la Chancillería de Valladolid cuyo resultado definitivo fue completamente favorable a las pretensiones de Orio. La sentencia, ejecutoriada por Real Carta de 11 de octubre de 1621, declaró que pertenecía privativamente a la villa de Orio la jurisdicción de la ría, canal y brazo de mar que

35. Lo que provocó la reclamación de Motrico y Deva para que se les conservase el ejercicio independiente de la jurisdicción correspondiente a sus alcaldes en los citados siniestros marítimos, argumentando que si los alcaldes de San Sebastián quedaron separados de una parte de su antigua jurisdicción, la mercantil, mediante el establecimiento del consulado, fue porque la misma ciudad lo solicitó.

36. Art. 193: *...en las varadas o embarrancamientos de embarcaciones nacionales o extranjeras en las costas de Guipúzcoa entienda como hasta aquí el Consulado sin intervención del Ministro de Marina, la cual no es necesaria cuando por haberse salvado la gente y papeles se saben los dueños de embarcaciones y cargas, mientras que en naufragios absolutos en que no se haya salvado gente ni papeles actúe el consulado con noticia o intervención del Ministro, concurriendo ambos a las providencias de poner en salvo los efectos, a su custodia, publicación del naufragio, etc.*

37. Cap. 23.

38. Tomo las referencias de Gorosábel.

entra por la barra de su puerto hasta donde inundan, suben y crecen las mayores aguas vivas en pleamar por la parte de las tierras de Aya.

Más complejos y prolongados fueron los sucesivos conflictos que enfrentaron a Deva y Motrico. Por sentencia de 1568, dictada tras largo pleito, se declaró que la jurisdicción de las aguas de la ría y desembocadura de las mismas en el puerto de Deva pertenecía en común a Deva y Motrico, ejerciendo sus alcaldes en ellas la autoridad gubernativa y judicial acumulativamente y a prevención. Una segunda disputa, esta vez sobre el derecho de ataje, se resolvió con una escritura de concordia de 9 de noviembre de 1655, en la que se reconocía la facultad de ataje a los de Motrico en el puerto de Deva y a los de Deva en el de Motrico.

Todavía se planteó entre ambas villas un tercer conflicto jurisdiccional, que quedó sin resolver. En 1785, Deva, entendiendo que la común jurisdicción sobre las aguas no era de aplicación en su mismo puerto sino que la competencia sobre éste le pertenecía en exclusiva, nombró para él un piloto mayor y elaboró unas ordenanzas de gobierno portuario, pidiendo su aprobación al rey. Ambas cosas fueron recurridas por Motrico ante el Consejo Real, que intimó a las dos villas a ponerse de acuerdo y resolver el asunto por sí mismas, suspendiendo mientras tanto el ejercicio de las funciones de piloto mayor y cuanto tuviese relación con él. Efectivamente, de conformidad elaboraron unas nuevas ordenanzas portuarias que, sometidas al Consejo, obtuvieron su aprobación, salvo una de ellas, la que encargaba del conocimiento de los naufragios a los alcaldes de ambas villas, según la costumbre observada hasta entonces. En su sustitución el Consejo mandaba atribuir la jurisdicción de los naufragios al consulado de San Sebastián, que para esas fechas ya hemos visto tenía reconocida la competencia para toda la costa guipuzcoana. Tal restricción, desfavorable tanto para Deva como para Motrico, fué causa de que tampoco tuviesen efecto el resto de las ordenanzas aprobadas, persistiendo así el conflicto.

Numerosas, complicadas y permanentes fueron las disputas por el puerto de Pasajes, que implicaron a diversos municipios, los de San Sebastián, Fuenterrabía, Rentería y tierra de Oyarzun, extendiéndose además a otros lugares.

En el origen de todas ellas está el hecho de que, según el documento jurídico más antiguo, el fuero de San Sebastián de 1180, el puerto de Pasajes (también llamado de Oiarso u Oyarzun por hallarse situado en ese valle, en la desembocadura del río del mismo nombre<sup>39</sup>) le pertenecía en razón de que estaba situado dentro del territorio sobre el que la villa tenía competencia para el ejercicio de la jurisdicción, pues ese fuero se la asignaba para todo el litoral comprendido entre el río Oria y el Bidasoa y desde la costa marítima hasta la villa de Arano, incluyendo los núcleos de población, como Fuenterrabía, Rentería y los de Oyarzun, que carecían de competencia propia. Las cuestiones litigiosas comenzaron precisamente a partir del momento en la que por privilegio real la adquirieron, de manera escalonada a partir del año 1203<sup>40</sup>, pudiendo por tanto ejercerla sobre la parte de litoral del puerto de Pasajes que había quedado dentro del término municipal que se les había asignado, lo que entraba en conflicto con la tradicionalmente ejercida por San Sebastián.

En torno a la pretensión donostiarra de seguir manteniendo el anterior estado de cosas giran por consiguiente los litigios, que versaron sobre tres puntos principales referidos a las aguas del puerto: el dominio, la jurisdicción y el uso.

Aducía San Sebastián, para justificar su prohibición a los no donostiarras de pescar en la bahía de Pasajes, que esas aguas le pertenecían en verdadera propiedad, como la que un particular tiene sobre su heredad. Sentencias sucesivas, dictadas en 1374, 1376 y 1475, a propósito de ésta y otras cuestiones sostenidas con el mismo argumento, resolvieron en su contra. Fundamentos de Derecho de los tribunales reales eran que, según legislación y constante doctrina deducida de las Siete Partidas, los ríos y puertos de mar son de dominio público y no del patrimonio de los pueblos donde existen, perteneciendo por ello a la Corona como representación natural de los intereses comunes en una monarquía. De manera que, en el caso de la pesca, la cuestión se resolvió<sup>41</sup> sentenciando que la bahía de Pasajes fuese de libre uso por parte de los habitantes de San Sebastián, Rentería y tierra de Oyarzun.

39. Nombre que Rentería utilizó, para fundamentar sus derechos al puerto y sus aguas, en que aquél tenía la denominación de Oiarso, siendo ella la cabeza de este territorio.

40. Año en el que se le otorga a Fuenterrabía el título de "villa"; en fechas anteriores a 1237 sus fueros, usos y costumbres a la tierra de Oyarzun; y Rentería, con el nombre de Villanueva de Oiarso, recibe el villazgo en 1320.

41. El 13 de abril de 1376.

En el tema de la competencia para el ejercicio de la jurisdicción, sostenía San Sebastián que en la desmembración que había sufrido su antiguo término municipal con los villazgos de Fuenterrabía y Rentería, no había sido privada de los derechos de las aguas litorales sino tan sólo de la parte de tierra firme que no llegaban a bañar en sus mayores crecidas. Aquí las sentencias de los tribunales reales le fueron favorables, declarando que efectivamente, aunque no el señorío y propiedad de Pasajes, sí pertenecía a San Sebastián la jurisdicción civil y criminal, mero y mixto imperio de las aguas. Todavía en 1619, a resultas de otro pleito sobre la misma cuestión, una sentencia de la Chancillería de Valladolid mandaba que se respetasen los privilegios, concordias y ejecutorias ganadas al respecto por San Sebastián.

Como por razón de la distancia sus alcaldes no podían atender por sí mismos los casos que exigen una pronta asistencia, que son la mayoría, de ahí la necesidad de delegar su autoridad en uno de los regidores que, por turno, ejerció la jurisdicción hasta 1805, residiendo para ello en la torre que para seguridad y resguardo del puerto fue construída en su banda occidental en los años 1621 y siguientes a costa de San Sebastián. El por ese motivo llamado regidor torrero aplicaba los mandatos de buen gobierno y también, desde 1751, el reglamento de policía portuaria que la ciudad estatuyó dicho año, estando entre sus funciones las de expedir las patentes de navegación y pesca, ejercer la veeduría del ramo del contrabando, ser juez de arribadas, varadas, naufragios y presas, así como cuidar con especial vigilancia de que ninguno de los barcos que llegasen al puerto echase en su canal lastre, zahorra ni otra bascosidad, pues, decía la Real Orden de 19 de agosto de 1677, de haberse echado ese género de cosas había nacido la ruina del puerto y conviene por todos los medios procurar su limpieza y que esté navegable.

En 1805<sup>42</sup>, al disponerse que las dos poblaciones de Pasajes, la del término de San Sebastián y la del de Fuenterrabía, formasen una sola villa independiente, San Sebastián cesó en el ejercicio de toda jurisdicción en ambas poblaciones, y en sustitución del regidor torrero se estableció un capitán de puerto de nombramiento real.

Los conflictos por razón del uso se concretan en los generados por el empeño de San Sebastián en estorbar y poner obstáculos a la libre carga, descarga y tránsito de mercancías, derecho derivado de la condición de bienes de dominio público, luego de uso común, que tienen los puertos. En consecuencia, las sentencias judiciales y reales órdenes le fueron desfavorables.

Primero en lo que respecta a la introducción de bastimentos, pues la ya citada sentencia de 1376 declaraba que los de Rentería y Oyarzun podían traer en barcos propios por el puerto de Pasajes los mantenimientos y demás cosas necesarias para su sustento sin limitación alguna, pero con ciertas restricciones cuando esto se hiciese en embarcaciones fletadas por otros o con mercancías destinadas a otros consumidores. Y, segundo, por lo que hace a la salida de la producción interna: el hierro, siempre que se trate del elaborado en las herrerías del valle, y la sidra, que también debe ser la en él cosechada.

## **2.5. Los pactos transfronterizos en defensa de la libre navegación: las "composiciones" mercantiles**

Las relaciones de vecindad entre regiones limítrofes se traducen, en la práctica, en la celebración por las mismas de acuerdos, que reciben distintas denominaciones según las épocas y las materias de las que tratan, cuyo objeto es regular aquellas cuestiones que, al ser de interés común, motivan la cooperación. La importancia y variedad de estos acuerdos está siempre en función evidentemente de la intensidad y de la calidad de las conexiones transfronterizas.

En el ámbito de Guipúzcoa-Labourd<sup>43</sup>, las relaciones de vecindad han sido desde antiguo especialmente intensas y fructíferas, concretándose en la práctica en multitud de acuerdos bilaterales, concertados ya desde la edad media. De esa época y de la moderna datan las que reciben el nombre de "composiciones" mercantiles. Desde un punto de vista jurídico, su particularidad es que se concertan directamente por las partes interesadas, es decir, las dos regiones o determinadas localidades a ellas pertenecientes. A esas partes corresponde la iniciativa, el establecimiento de cláusulas y con-

42. Por Real Orden de 1 junio, confirmada en 1807 y de nuevo en 1828.

43. Utilizo SORIA SESÉ, Lourdes: "Las relaciones históricas transfronterizas en el área vasca: Bayona-San Sebastián, Guipúzcoa-Labourd", en *Azkoaga. Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas*, 11 (2001), pp. 69-92.

diciones, la negociación misma y, por último, la decisión de sujetarse al acuerdo, que a ellas sólo vincula. El hecho de que en la operación intervengan con frecuencia oficiales reales no empece a la capacidad actuante de las partes ni a su protagonismo.

Ahora bien, a mi juicio, sería erróneo ir más allá de esa capacidad de actuación y hacerla derivar, en razón de su propia existencia, de una naturaleza soberana de las partes, pues ahí estamos ya en el terreno de las presunciones, legítimas pero necesitadas de sustentación. Y la realidad documental no las autoriza, puesto que nos transmite justamente lo contrario, es decir, que esas concordias y "composiciones" mercantiles, al menos cuando toman forma escrita, requieren para su validez la autorización primero y el posterior refrendo de los correspondientes soberanos de ambos reinos, señores y monarcas de sus respectivos vasallos y súbditos.

Hay que diferenciar este tipo de acuerdos de lo que propiamente son tratados internacionales, en los que las partes actuantes son directamente los Estados. El afán expansionista, disputas comerciales o meros conflictos territoriales han hecho de las cuestiones fronterizas materia de regulación típica de los tratados internacionales, sobre todo, por lo que afecta a nuestro tema, desde comienzos del siglo XIX.

Las llamadas por la documentación de la época "composiciones" mercantiles se explican en un contexto caracterizado por los numerosos enfrentamientos entre ambas monarquías, por la rivalidad comercial entre ciudades que frecuentan las mismas rutas marítimas y tienen los mismos mercados y, muy especialmente, por la necesidad de cooperación entre mercaderes que a menudo eran miembros de una misma familia, y en muchos casos socios de una misma empresa mercantil, establecidos en plazas distintas para negociar por partida doble, importando y exportando de uno a otro reino.

Existieron dos tipos de acuerdos o "composiciones" mercantiles: aquellas que tenían por objeto garantizar la libertad de comercio en términos generales, a cuyo efecto se entablaban conversaciones, de donde el nombre de "conversas" por el que eran conocidas, y las, más específicas, que regulaban las operaciones de corso, denominadas "de buena correspondencia".

### **2.5.1. Las "conversas" o acuerdos de libre comercio**

La libertad del tráfico de bastimentos y demás cosas necesarias para la subsistencia fué base fundamental de las relaciones entre los municipios guipuzcoanos, representados por las instituciones provinciales, y los de Labourd. Esto no se limitaba a los tiempos de paz, sino que desde una época remota también a los de guerra entre España y Francia, celebrándose al efecto los oportunos acuerdos conocidos con el nombre de "conversas".

Conocemos algunas de estas "conversas", particularmente las realizadas en el siglo XVII, aunque vinieran estipulándose al menos desde la baja edad media, tal y como lo prueba la que presumiblemente se suscribió en 1468, pues nos consta que Guipúzcoa solicitó ese año al rey, y el monarca se la concedió, la necesaria facultad para celebrar una "conversa" sobre el aprovisionamiento de pan, debido a que por causa de la guerra declarada a Francia la provincia estaba desabastecida.

La más notable de los tiempos modernos fué la de 1652, aprobada en Madrid en 1653 y renovada, con algunas limitaciones, en 1667 y 1675. Por ella, Guipúzcoa y Labourd acordaban la libertad de comercio recíproco durante las guerras, aunque se especificaba que con el pretexto de la concordia no se podía introducir en la primera género alguno de mercancías de contrabando, quedando en vigor las reales cédulas dadas en la materia. Bastimentos y pertrechos podrían ser introducidos, por tierra o por mar, en Guipúzcoa por los naturales de Labourd y en Labourd por los guipuzcoanos, con el único requisito de que unos y otros debían previamente obtener para ello los oportunos pasaportes librados por los respectivos capitanes generales. El acuerdo se completaba con la previsión de que no se hiciera ninguna molestia de las arribadas de barcos de las dos partes contratantes por causa de temporal u otro caso fortuito a alguno de los puertos de la otra.

Al parecer, el último tratado de esta clase fué el celebrado en 1693, tras un intento, en 1690, que fracasó, pues habiendo Guipúzcoa presentado el convenio, según expresamente se había establecido por las partes interesadas, para su aprobación regia, el rey no accedió a ello en razón de la necesidad de mantener la absoluta prohibición de comercio, determinada a instancia de los aliados en la guerra contra Francia.

El tratado de 1693, confirmado por Carlos II, recoge en su capítulo 7 la fórmula observada en las "conversas" establecidas en las anteriores ocasiones:



*los naturales de ambas provincias pudiesen conducir dentro de su distrito, de cualquiera parte que les pareciese, todo género de bastimentos que les fueren necesarios, como trigo, avena, habas, centeno, maíz, garbanzos, arveja, vinos, bacalao, grasas, rabas, sal, y generalmente todo género de mercaderías sin ninguna excepción, mediante los dichos pasaportes.*

### 2.5.2. Los pactos de "buena correspondencia"

La práctica del corso tiene una larga tradición y nace de la guerra misma. Verosímilmente desde la edad media la mayoría de los puertos de la costa del golfo de Vizcaya se parecerían más o menos a nidos de piratas. Desde ambas monarquías se fomentó y regularizó la conversión de la ilegal piratería en legítimas y oficiales actividades corsarias.

En el caso español, Carlos I, con motivo de la guerra contra Francia autorizó en 1525 con carácter general a todos sus súbditos para armar en corso, haciendo a los corsistas la merced del quinto, que por disposiciones antiguas pertenecía a la Real Hacienda en todas las presas. Con semejante aliciente, el corso fué muy usado en la costa guipuzcoana. En el caso francés, a partir del siglo XVI la institución de las "lettres de marque", en principio simples medidas de represalias, favorecieron el corso y, ya en el siglo XVII, a los corsarios ocasionales se les autorizó a operar en tiempo de guerra por cuenta del rey, a cambio de una parte del botín para el armador y la tripulación<sup>44</sup>.

El objeto de los pactos llamados de "buena correspondencia" era ahorrarse mutuamente los rigores que los corsarios guipuzcoanos y labortanos ocasionaban alegremente a los demás buques mercantes de sus respectivas naciones. Es decir, tomas recíprocas de embarcaciones con sus mercaderías, peleas marítimas, incursiones en los territorios, robos, quemas de casas, muerte de personas y otras barbaridades.

También para la formalización de estos acuerdos se requería la licencia de los respectivos soberanos, de cuya concesión tenemos constancia al menos desde 1456. Es probable que existieran con anterioridad, según se desprende del tratado de paz concluído en 1328 entre los marinos de Bayona y Biarritz con los de San Sebastián, que aparece reproducido en el *Livre des Etablissements*<sup>45</sup> impreso y publicado por la villa de Bayona en 1892. Los dos representantes de San Sebastián tienen nombres enteramente gascones: Johan de Beurepaire y Johan de Faget, y la procuración que presentan, dada por la villa de San Sebastián, que se incorpora al final del tratado, está escrita en lengua también gascona.

En 1456, invocando una tradición anterior, las Juntas generales de Guipúzcoa acordaron solicitar facultad para hacer una concordia con Bayona, Capbreton, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz y las restantes tierras de Labourd, con el objeto de evitar las nefastas consecuencias derivadas de las recíprocas operaciones de corso. Se concedió el permiso y es de presumir que se celebraría el arreglo, aunque no se encuentra noticia de él en el archivo provincial.

Sí conocemos con detalle los términos de los acuerdos negociados en 1536 y 1653<sup>46</sup>. El primero, con ciertos añadidos y modificaciones en cuanto a las partes firmantes, se renovó en 1537 y en 1543, mientras que el segundo, negociado en 1652 y aprobado en 1653, fué sucesivamente confirmado en 1667, en 1675 y, con añadidos, también en 1694.

El tratado de "buena correspondencia" de 1536 fué acordado entre los apoderados de Guipúzcoa, Vizcaya, Encartaciones y las cuatro villas de la costa de la mar de Castilla por una parte, y los de Bayona, el resto de Labourd y Capbreton por otra. Substancialmente, el objetivo perseguido era el de fomentar el comercio marítimo de las partes contratantes, favoreciendo la reciprocidad y garantizando la seguridad en la mar al proteger los navíos y los fletes propios. Con este fin se disponen las siguientes cláusulas:

44. Bajo Luis XIV, dos grandes ministros de la Marina, Seignelay, hijo de Colbert, y su sucesor, Pontchartrain, reglamentaron definitivamente con ordenanzas la actividad de los corsarios, que ya no tenían nada que ver con los piratas. En 1757 la tripulación de los corsarios de Bayona y San Juan de Luz se elevaba a cerca de 7.000 marinos. El reparto de las presas se hacía de la manera siguiente: 1/10 era para el Almirante de Francia, los 2/3 restantes para los armadores, y el resto para la tripulación, teniendo en cuenta los grados y la antigüedad, reservándose algo para las viudas, los huérfanos y el rescate de prisioneros hechos por los musulmanes (VEYRIN: *Les Basques*, pp.170-171).

45. En la pág. 274. Sobre lo mismo, LACOMBE, G.: "Encore les Gascons de Pasajes", en *Revista Internacional de Estudios Vascos*, XI (1920), pág. 10.

46. Los recoge GOROSABEL: *Noticia...T.II*, pp. 730-735.

- La prohibición a los habitantes de los países contratantes de hacerse daño alguno por mar y por tierra en sus personas o bienes, incluso si sus barcos estuvieran cargados de mercaderías de otros.
- La también prohibición de que una de las partes contratantes use marcas y represalias contra los bienes o las mercaderías cargadas en los barcos de la otra.
- La posibilidad de penetrar los de una parte en territorio de la otra, con salvoconducto emitido por el capitán general correspondiente, salvo por ocasión de tormenta o fortuna de mar, casos en los que éste no sería requerido.
- El respeto de una de las partes a las presas que la otra hiciera en la mar de navíos de gente no comprendida en la concordia, incluso aunque contuvieran mercaderías cargadas por la primera. Con arreglo a la misma lógica, que tiende a favorecer a los navíos propios de las partes, protegiéndolos junto con su cargamento, se preceptúa que cuando alguna de las partes contratantes cargase mercaderías en nave que no sea de vecino de las comarcas firmantes, si ésta fuese apresada en la mar haya de ser de buena presa para los aprehensores.
- El compromiso de que los vecinos de cada una de las partes contratantes deberán comprarse recíprocamente sus navíos para navegar.

En materia de resolución de conflictos, el tratado establecía una jurisdicción propia, directamente ejecutiva no obstante apelación. Por último, la dependencia de las partes respecto a sus correspondientes soberanos quedaba claramente expresada en una cláusula que obligaba a cada una de las partes a notificar a la otra cualquier mandato regio que afectara al tratado. Particularmente si alguno de los reyes no quisiera que se usara de la concordia, o si el uno declarase la guerra al otro. Por parte francesa, la notificación debía hacerse a los alcaldes de San Sebastián, y por parte española al gobernador de Bayona o al "bayle" de Labourd.

El contenido del tratado de 1653, acordado en 1652 entre Guipúzcoa y Labourd, es básicamente similar al de 1536 en cuanto a los objetivos perseguidos e incluso a los mecanismos para alcanzarlos. Hay no obstante diferencias, achacables unas veces a cambios materiales debidos al paso del tiempo y otras a la experiencia habida.

Consecuencia de los primeros es la desaparición del compromiso de la recíproca compra de navíos, y también el hecho de que, ahora, resulta necesario diferenciar entre los navíos que practican el corso y los comerciales, indicando que los bajeles y fragatas de corso de las dos provincias podrán seguir haciéndose hostilidades mutuamente, sin que por eso se entienda violada una concordia que sólo afecta a las actividades mercantiles. La experiencia habida se traduce en la mayor preocupación por castigar las vulneraciones del acuerdo. Así, y tras el perdón y olvido de todas las hostilidades que hasta entonces se habían hecho, se acuerda que, en adelante, los respectivos naturales procurarán de buena fé castigar a los causantes de daños y robos, verificándose la satisfacción de los daños inferidos. Igualmente, si contraviniendo a la concordia se hicieran algunas presas de navíos o mercaderías, los naturales de ambas provincias tendrán obligación de hacer las diligencias necesarias en justicia hasta fenecer la causa.

### 3. LA SUJECCIÓN A LA TUTELA DE LAS AUTORIDADES DE MARINA Y OTRAS

La gloriosa autonomía de las "repúblicas de marina", guiadas desde lejos por la Corona como representación natural de los intereses de una comunidad política que se concibe formada por distintas partes integrantes de una unidad, tiende a difuminarse a medida que avanza el siglo XVII. La concepción de la monarquía como poder que se ejercita sobre una mera suma de sujetos desbarajusta el sistema corporativo, al diluirse las partes en la unidad por efecto de medidas de gobierno y disposiciones administrativas que, para permitir un mayor, por más fácil y directo, control político, las uniformizan. El que, desde el punto de vista económico u otros, sean más eficientes y acaben siendo provechosas para el conjunto de la indiferenciada suma de súbditos es lo que justifica la sujeción de éstos a la tutela del poder.

En el caso español, la intervención progresiva de la Corona en la implantación efectiva de un orden jurídico único y común en los puertos se lleva a efecto a través de la Marina de guerra y, ya en el siglo XIX, también por el Ministerio de Fomento, al traspasársele las atribuciones de la Armada excepto las referentes al tráfico naval. Su establecimiento en los guipuzcoanos no fue en principio

rigurosa, debido a la resistencia foral, y tuvo ritmos distintos a los de la generalidad, sobre todo durante la plenitud constitucional.

### 3.1. Escarceos

El gran impulso que experimentó el comercio marítimo con la apertura de nuevas líneas de navegación y el subsiguiente crecimiento en importancia de los enclaves portuarios son causas mayores, además de las políticas, de las muchas disposiciones que se dictaron a lo largo del siglo XVIII para reordenar la Marina española en sus diversos ámbitos y fomentar la mejora de los puertos. Interesan para Guipúzcoa las Ordenanzas generales de la Armada, de 1748, y la llamada Ordenanza de la Matrícula de Mar, de 1751.

Disponen las primeras que la jurisdicción militar se divida en departamentos al mando de un comandante de la Armada, que asumía la máxima responsabilidad sobre las embarcaciones en puerto<sup>47</sup>. Esta competencia genérica quedaba asignada en su ejercicio concreto al capitán de puerto, que de este modo tenía unas atribuciones que se podía interpretar asumía directamente y no sólo de forma delegada respecto del comandante.

La Ordenanza de la Matrícula de Mar desarrolla las de 1748. Por lo que hace al capitán de puerto, más allá de la sujeción al comandante de la Armada en temas estrictamente militares, sus atribuciones se extendían a otras materias que no estaban sometidas a control militar hasta ese momento, pues debían entender en cuestiones como las referidas a *apertura o clausura del puerto en común o en particular, y en lo demás que la policía de la Marinería de los buques congregados, como la de los Pescadores y cualesquier barcos o botes del tráfico, debe tener relación con el buen orden público de muelles u otros parages de embarco y desembarco*<sup>48</sup>.

Resultaba por tanto de estos dos conjuntos normativos que el gobierno y la administración de justicia en los puertos quedaban prácticamente en manos de la Corona, superando así la multiplicidad de privilegios y normas anteriores existentes al respecto en cada localidad portuaria.

Las instituciones guipuzcoanas se resistieron a aceptar la implantación en su territorio de semejante judicatura, fundándose en que era desconocida en sus fueros, ordenanzas y leyes, puesto que toda su jurisdicción contenciosa debía estar repartida entre las justicias ordinarias, los alcaldes, y el capitán general, delegado regio cuya actuación jurisdiccional se extendía sobre los acogidos al fuero militar. Hecha la correspondiente solicitud a la Corona en relación a lo dispuesto por las Ordenanzas generales de la Armada, de 1748, fue en parte atendida en su desarrollo de 1751 y en una Real Orden aclaratoria de 6 de mayo de 1752, que restringen para las provincias vascas la autoridad de los comandantes de Marina especialmente en cuanto a las matrículas, levas, navegación, pesca, varadas y naufragios. Pero su judicatura no quedó en absoluto suprimida pues al prohibir a los guipuzcoanos servir en barcos extranjeros y abrigar en los suyos a los desertores de la matrícula de otras provincias, dice: "Siendo el Ministro de Marina Juez privativo en estos asuntos con facultad de perseguir y aprehender los contraventores y no menos con la declarada por el artículo 189 de proceder contra los guipuzcoanos desertores de los bajeles de Su Majestad, sin que las Justicias se opongan, antes le franqueen todo el auxilio que de ellas impartiere".

Medio siglo más tarde la limitación de la judicatura de Marina persiste, pues se recoge en la nueva Ordenanza de Matrícula de 1802<sup>49</sup>, sin introducir por tanto novedad en lo referente a matrículas, levas, navegación, pesca, varadas y naufragios:

*En las Provincias de Marina de Bilbao y San Sebastián, que comprehenden la primera el Señorío de Vizcaya con sus Encartaciones, y la segunda la Provincia de Guipúzcoa, no se establecerá el alistamiento de matriculados, ni la formación, régimen y servicio de los Tercios navales en el pie prevenido; debiendo continuar la gente de mar de sus costas dependiente sólo como hasta aquí de la Jurisdicción ordinaria según sus usos y costumbres, mediante especisl privilegio de sus naturales...(Art. 1)*

*La gente de mar de estas Provincias podrá pescar y navegar libremente en sus costas y embarcaciones que se habilitasen en sus puertos; pero noi fuera de aquellas...en inteligencia de que en la pesca, navegación, y qualquiera otra industria de mar en que se exerciten fuera de las Provincias Vascongadas, han de estar sujetos como los demás matriculados a la Jurisdicción de Marina. (Art 2)*

47. Tratado II, tit. III. art. 46.

48. Tratado II, tit. III. art. 8.

49. Arts. 1, 2, 4, 6, 8, 10 y 21 del Tit. II, insertos en *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (Ley XII, Tit. VII, Lib. VI).



*En lo perteneciente a baradas y naufragios seguirán los Consulados de Bilbao y San Sebastián en la posesión de disponer el salvamento de los náufragos y cargamentos con independencia de otro juzgado. (Art. 21)*

De manera que, pese al establecimiento de los comandantes militares de Marina, todavía en 1802 no se había introducido en los puertos guipuzcoanos ni vizcainos la figura del capitán de puerto, dada la competencia que en esas materias venía a otorgarle la citada Ordenanza de la Matrícula de Mar de 1751.

En el caso guipuzcoano ello ocurre en 1805 cuando, al disponerse que las dos poblaciones de Pasajes, la del término de San Sebastián y la del de Fuenterrabía, formasen una sola villa independiente, San Sebastián cesó en el ejercicio de toda jurisdicción en ambas poblaciones, y en sustitución del regidor torrero que la ejercía se estableció un capitán de puerto de nombramiento real. Lo que se concretó por Real Orden de 7 de junio de 1806, que declaraba que siendo Pasajes de la Corona y ejerciendo su capitán las funciones de ordenanza, lo mismo que todos los de su clase en los otros puertos de los dominios regios, correspondía a éste, y no al alcalde, dar las licencias para pescar si fuesen necesarias, pues es *privativo de la jurisdicción de Marina todo lo relativo a la pesca*<sup>50</sup>.

Fue baldía la solicitud de Guipúzcoa al monarca para que suprimiera dicha capitania de puerto, o que a lo menos su desempeño se entendiese sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos especiales a estas provincias consignados en la Ordenanza de Marina de 1751 y la Real Orden aclaratoria de 1752. Esto es, que en materia de matrículas, levadas, navegación, pesca, varadas y naufragios siguiera entendiendo en Pasajes, como lo hacía en el resto de los puertos guipuzcoanos, el Consulado de San Sebastián y no el capitán de puerto.

No sólo se denegó sino que en diciembre de ese mismo año de 1806 se dispuso establecer capitanes de puerto, oficiales de la Armada<sup>51</sup>, en los de San Sebastián, Guetaria, Deva, Orio, Zumaya y Motrico, que debían ejercer en ellos las funciones que prescribe la Ordenanza, del mismo modo que se practicaba en Pasajes y demás puertos de los dominios reales. Igualmente desestimadas fueron las repetidas solicitudes en contrario de Guipúzcoa, y la de la ciudad y Consulado de San Sebastián abogando por la reposición del gobierno de su puerto al ser y estado antiguos<sup>52</sup>.

### 3.2. La plenitud constitucional

Siguiendo las pautas marcadas en 1833 por Javier de Burgos en su Instrucción a los Subdelegados de Fomento, se crea en 1851 el Ministerio de Fomento<sup>53</sup>, al que se le atribuyen con carácter general las competencias en los puertos correspondientes al ramo del fomento, es decir, la administración y ejecución de las obras portuarias así como su conservación y utilización. Los arbitrios existentes se reducen a dos, el de "fondeadero" y el de "carga y descarga", cuyos productos debían aplicarse exclusivamente a la limpieza, mantenimiento y mejora de los puertos.

Como las competencias en materia de tráfico naval habían quedado en manos de la Marina, se suscitaban conflictos con los capitanes de puerto. Parcialmente resueltos mediante la asignación de las obras portuarias, su ejecución y conservación, al recién creado cuerpo de Ingenieros civiles de Caminos, Canales y Puertos. a los que en esas materias quedaban supeditados los capitanes de puerto, un Decreto de 1873 terminaba de solventarlos creando un modelo de reparto de competencias que perduró en sus líneas generales hasta la Ley de Puertos de 1992. Modelo en el que el papel del capitán de puerto quedaba circunscrito al de un mero consultor, pues el ingeniero sólo estaba obligado a solicitar su opinión previamente a la realización de las obras y a comunicarle la fecha de inicio.

La Ley de Puertos de 1880 consagró, bajo la común denominación de "servicio de los puertos", las respectivas atribuciones del Ministerio de Marina y del de Fomento. Corresponde al primero el movimiento general de embarcaciones, entradas, salidas, fondeo, amarraje, atraque y desatraque en

50. Se había suscitado entre el alcalde de Pasajes y su capitán de puerto una cuestión sobre a quien correspondía dar permiso para pescar con redes dentro de él y, en concreto, determinar el máximo tamaño de las mallas para hacerlo.

51. El Real Decreto de 18 de abril de 1800 dió a los comandantes de Marina de los puertos el carácter puramente militar, separando de ellos las funciones del ramo de Hacienda, quedando las Comandancias Militares de Marina exclusivamente a cargo de oficiales pertenecientes al Cuerpo de la Real Armada.

52. Por Real Orden del 18 de octubre de 1817.

53. Tomo las referencias documentales de JORDÁ FERNÁNDEZ, Antoni: *El derecho portuario en la historia*, Tarragona, 2008.

los muelles, remolque y auxilios marítimos. Al segundo, la ejecución y conservación de las obras y edificios, operaciones de carga y descarga en los muelles, circulación sobre los mismos y en su zona de servicio, y todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto. Quedaba por tanto también adscrita a Fomento la vigilancia sobre la antigua institución de la Junta de Obras, a la que se reconoce capacidad para la "administración e inversión de los fondos y de la ejecución de los trabajos".

Este orden jurídico establecido en los puertos va a aplicarse en las provincias vascas marítimas a un ritmo de va y viene acorde al de fueros-régimen general característico de todo el siglo XIX y coincidente en principio con el mantenimiento o no del derecho portuario tal y como veíamos quedaba definido en 1805-1806, esto es, con la pérdida de la competencia propia en materia de matrículas, levadas, navegación, pesca, varadas y naufragios, entonces atribuida a los capitanes de puerto de la Armada. Diferenciémos una serie de períodos, entre 1837 y 1906, integrados cada uno de ellos por sucesivos avances y retrocesos en la pérdida y recuperación de la tradicional autonomía municipal: 1837-1839, 1841-1853, y 1878-1906.

Singulariza al primero la desaparición en 1837 de la Diputación foral que es sustituida por la Provincial del régimen común. No obstante, la Ley de 25 de octubre de 1839 confirma los Fueros en previsión de su futura modificación, y el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 da carta de naturaleza legal a las diputaciones y ayuntamientos forales frente a las del régimen general, disponiendo en su Art. 6 respecto a éstos últimos que *la renovación de Ayuntamientos se verificará en las cuatro provincias según tengan de fuero y costumbre*. Como no decía nada sobre sus atribuciones, cada pueblo hizo lo que creyó conveniente.

En el período 1841-1853 hay que diferenciar dos fases. La que lo abre, 1841-1843, viene definida por la supresión de las instituciones forales y su integración en el régimen común, regulándose específicamente la materia municipal en el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 que sustituía el ayuntamiento foral por el constitucional, con la consiguiente desjudicialización de los alcaldes. Y una segunda fase, 1844-1853, de restauración de la autonomía local, que se abre precisamente con el Real Decreto de 8 de julio de 1844 que restablece el régimen foral. Le siguen disposiciones de va y viene sobre la justicia administrativa practicada a nivel local y sobre ayuntamientos.

Las modificaciones en materia de justicia venían determinadas por la Ley de 2 de abril de 1845 que inauguraba la jurisdicción contencioso administrativa, optando no por utilizar los tribunales existentes sino por generar un nuevo tipo de tribunales, los Consejos Provinciales (que no eran sólo tribunales), compuestos únicamente de miembros nombrados por el Gobierno, a quien sirven también de cuerpo consultivo. Si bien no se estipula sistemáticamente cuáles han de ser materias propias de su jurisdicción, se señalan ya en la ley las relacionadas con bienes comunales y provinciales, repartimientos de impuestos, contratos con la administración, deslindes y definiciones de términos municipales, ríos, canales y montes. Trás la reiterada solicitud de las Diputaciones forales, la Real Orden de 22 de agosto de 1848 daba a los Consejos Provinciales de las provincias vascas el retoque solicitado: que el diputado general y los consultores fueran miembros del nuevo tribunal. Retoque que, introducido en la finalmente adaptada ley general para su aplicación en las provincias forales, tiene una gran importancia pues en vez de una supresión de la jurisdicción contenciosa administrativa con remisión de esos casos a la justicia ordinaria, esto es, los alcaldes, se instaló por parte de los poderes forales ejercidos por la Diputación un control de esa capacidad jurisdiccional autónoma de la administración.

El asedio del Gobierno a los ayuntamientos forales se inicia en 1847 con el rechazo definitivo de las pretensiones que tenía Vizcaya de restablecer la foralidad municipal, seguido el mismo año de un informe realizado por el Consejo Real sobre los guipuzcoanos, únicos en los que subsistían las formas forales, de los que se dice que *el sistema actual es en su mayor parte procedente de ordenanzas, dadas o probadas por la Corona en diferentes épocas, o de costumbre inmemorial introducida por imitación en pueblos que de ella carecían, no de las disposiciones del fuero*. Un año más tarde entra en vigor en las provincias vascas la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, con grandes quejas por parte de Guipúzcoa porque la parte de las atribuciones y la forma de elección de los Alcaldes se contradecía con el espíritu del fuero y las Ordenanzas municipales.

En 1853 se echa marcha atrás y por Real Orden de 12 de septiembre se devuelven a los Ayuntamientos de las Vascongadas las atribuciones que ejercían antes de su integración en el régimen común en 1841. En los ayuntamientos guipuzcoanos, según los cronistas de la época, se mantuvieron las competencias dispuestas por las antiguas ordenanzas pero en lo orgánico se siguió lo establecido por la Ley de Ayuntamientos de 1845.

---

Un último período es el de 1878-1906, que se caracteriza por la sucesión de normas relativas al Concierto Económico, con sus posibles repercusiones sobre las atribuciones de los municipios.

El Real Decreto de 28 de febrero de 1878, de instauración del sistema de concierto, ordena que las provincias se gobiernen con arreglo al régimen común salvo las competencias de las Diputaciones en materia de hacienda. Esa excepción se repite en las posteriores normas mediante las que se renueva periódicamente el sistema, indicando simplemente, como lo hace en su literalidad el Real Decreto de 1 de febrero de 1894, que regula el llamado tercer concierto económico, que *las Diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo*. Y la misma fórmula utiliza la 4ª disposición transitoria que se agrega a la Ley provincial de 29 de agosto de 1882.

En materia específicamente municipal, en ninguna de esas regulaciones económico-administrativas hay absolutamente nada que tenga aplicación directa a los municipios, lo que puede llevarnos a concluir que sus competencias seguían basadas en el derecho consuetudinario y ejercidas conforme a costumbre. No obstante, esas mal definidas atribuciones que las Diputaciones venían de hecho ejerciendo, que no se hallaban condensadas ni reunidas en ningún sitio y que se entendía basadas en la costumbre y continuación del espíritu foral, permitían un control sobre los municipios equivalente a la función de tutela y vigilancia del Gobierno sobre el país sujeto a la ley general. En palabras de G. González de Suso<sup>54</sup> pronunciadas en la Asamblea de administración municipal vasca celebrada en 1919:

*...la tiranía de las Diputaciones revisoras y modificadoras a su antojo de las cuentas, arbitrios y presupuestos municipales, amén de su inapelable competencia en caminos, montes, beneficencia, empleados municipales, etc. es más blanda que la de Gobernador extraño...pero no por ser blanda en la mayoría de los casos podeís negarme que hoy la Diputación de Álava, de Guipúzcoa, de Vizcaya o de Navarra, ejercen una tiranía sobre los Ayuntamientos y pueblos, para la cual si las asiste el derecho escrito en Madrid, no tienen facultad por la tradición ni por el Derecho Natural...<sup>55</sup>.*

---

54. Interventor de la Diputación de Álava.

55. *Asamblea de administración municipal vasca (1919): recopilación de trabajos*, San Sebastián, 1995 (facsimil de la ed. de San Sebastián de 1920), pp. 174-175.