

La Foralidad y el Poder Provincial*

José María Ortiz de Orruño
José María Portillo

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

1. Introducción

Para la historiografía más tradicional el denominado "problema vasco", entendido como la permanente agresión del poder central a las instituciones forales, se remonta cuando menos al término de la Primera Guerra Carlista y, en concreto, a la ley de 25 de octubre de 1839. Que esta interpretación ha trascendido el ámbito puramente académico lo prueba, por citar un sólo ejemplo aunque bien ilustrativo, el empeño del grupo nacionalista vasco en el pasado debate constituyente por sacar adelante la disposición derogatoria segunda: *"En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia -allí se lee- se considera definitivamente derogado el R. D. de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa. En los mismos términos se considera derogada la ley de 21 de julio de 1876"*.

Sin embargo, esa interpretación victimista del período 1839-1876 contradice el testimonio de un observador tan avisado y tan poco sospechoso como Pablo de Gorosábel. De su *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa* se

* Estas páginas son una mera transcripción de la conferencia pronunciada en la sesión del congreso. Con el fin de mantener la agilidad del texto, no se han incluido notas a pie de página. No obstante, al final del trabajo se ofrece una bibliografía básica de apoyo.

deduce que las instituciones forales, y más en concreto las diputaciones, se desarrollaron extraordinariamente durante el período de entreguerras y, en especial a partir de 1844, alcanzaron un grado de autonomía administrativa y funcional que jamás habían tenido. La apelación a Gorosábel no es casual. Fallecido en 1868, fue el único de los grandes publicistas vascos de su generación que no estuvo condicionado por el terrible impacto de la abolición foral, tan evidente en todos los demás. Desde perspectivas metodológicas muy diferentes, los recientes trabajos de Joseba Agirreazkuenaga, Javier Corcuera, Pablo Fernández Albaladejo, Tomás Ramón Fernández, Jon Juaristi o M^a Cruz Mina confirman la impresión de aquel ilustre patricio guipuzcoano.

En las páginas que siguen nos proponemos analizar la génesis y el funcionamiento de ese *peculiar sistema de administración y de gobierno* que, con ligeras variantes, resulta aplicable tanto a las Provincias de Alava y Guipúzcoa como al Señorío de Vizcaya. Conviene adelantar que se trataba de un *modelo provincial* gestado a lo largo de la Modernidad, perfectamente adaptado a una estructura social determinada y cuyo discurso central insistía una y otra vez en la reserva de la "administración interior" de esos territorios para sus "autoridades naturales". De un modelo que se consolidó definitivamente en el proceso mismo de construcción del Estado Español y de sus fundamentales estructuras administrativas y que, debido a su extraordinaria solidez y versatilidad, ha sido capaz de sortear con éxito los diferentes traumas históricos posteriores. Pocos dudan hoy que el Estatuto de Guernica, y por extensión el mismo Estado de las Autonomías, es deudor en gran medida de esa tradición foral. O más propiamente y de acuerdo con el título de esta ponencia, de esa *tradición provincial*.

2. La génesis del modelo: las provincias vascas en la monarquía hispana

Verdadero conglomerado de normas escritas, buenos usos y costumbres, tradicionalmente los fueros se han venido considerando bajo un triple aspecto: a) como un informal mecanismo de administración territorial al servicio de la Corona, si bien relativamente autónomo al quedar encomendado a las oligarquías locales; b) como un eficacísimo instrumento para asegurar el dominio territorial de esas mismas oligarquías; y c) como el supremo código comunitario de conducta. Si desde una perspectiva sociológica el régimen foral actuaba como un elemento estabilizador del mundo tradicional, con el cual se identificaba y le servía de referencia, en su vertiente más estrictamente política resultaba imprescindible tanto para canalizar las relaciones con el exterior -es decir, con la Corona- como para dirimir los conflictos internos. Porque, en efecto, al tiempo que ese régimen especial presupone el reconocimiento de la

Provincia, una especie de cuerpo intermedio entre sus habitantes y el monarca, ordenaba también el ejercicio del poder político al determinar tanto los cauces de acceso al gobierno provincial como las condiciones necesarias para el desempeño de los cargos públicos.

Al igual que en todo el occidente europeo, también en la Península la aparición de tales cuerpos intermedios respondía a un doble fenómeno íntimamente relacionado, aunque no siempre convergente. Por un lado, la represión de las turbulencias bajomedievales con la derrota casi generalizada de la nobleza feudal, y que aquí tuvo su peculiar reflejo en la superación de la "lucha de bandos"; por otro, el asentamiento y definición espacial de las nacientes monarquías europeas. Precisamente la coincidencia de objetivos -pacificación de la región, sometimiento de la nobleza feudal, reactivación del comercio, etc.- propició el entendimiento entre los dos poderes emergentes: la Provincia, de ámbito territorial más reducido, y la Corona, con vocación más universal e integradora. Pero ante el escaso desarrollo de la burocracia real para articular de forma efectiva y uniforme el espacio político de la monarquía, la Provincia se fue alzando progresivamente con la administración del territorio y la representación de sus naturales ante el soberano. Ni que decir tiene que la acrisolada lealtad de los vascos, cada vez más inmersos en el ámbito económico y cultural castellano, facilitó la consolidación de su régimen particular y su aceptación por el monarca.

Sin embargo, la aceptación de ese poder provincial no implicaba menoscabo para la soberanía del monarca, que disponía de los mecanismos necesarios para modularlo y controlarlo. Porque el soberano no sólo retuvo la supervisión de la gestión municipal, o la instancia superior de la justicia; de considerarlo oportuno, también podía revocar los acuerdos de la junta general. Cabe suponer en consecuencia que la primitiva capacidad de manjobra de la Provincia tuvo, por fuerza, que ser reducida. Ahora bien, el constante forcejeo de las autoridades provinciales para fijar su personalidad y delimitar sus atribuciones no sólo ensanchó paulatinamente su primitivo círculo competencial. También acabó incubando una vigorosa conciencia diferencial que ha llegado hasta nuestros días.

La cristalización de la personalidad jurídica de la Provincia, y de su delimitación espacial, fue el resultado de un largo proceso histórico. Pero mientras la definición del entramado institucional provincial -esto es, la regulación, ordenación y jerarquización de sus distintos elementos constitutivos: *diputación, juntas general y particular, procuradores de hermandad*, etc.- se consiguió en un tiempo relativamente breve, la acotación de su campo de actuación resultó mucho más laboriosa. Y resultó mucho más laboriosa porque a diferencia de los entramados corporativos castellanos estrictamente municipales, mucho mejor definidos, las autoridades forales hacían derivar su legiti-

dad de la existencia de un *cuerpo de provincia* dotado de su propia *constitución interna*, y de la correspondiente *jurisdicción foral* para su tutela; tutela que se irán adjudicando jurisprudencialmente en exclusiva, sin proceder nunca a una definición competencial positiva. Que el proceso de diferenciación constitucional de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya fuera debido a la territorialización de su derecho y a la provincialización de sus privilegios, tal como ya señalara Llorrente a comienzos del ochocientos, en absoluto rebaja la operatividad del modelo.

Desde Manuel de Larramendi a Pedro de Fontecha, todos los foralistas del setecientos subrayan la especificidad de esa constitución corporativa territorial, que adquiere su efectiva corporeidad en el momento ciertamente fundamental de la representación. Como tanto se insistiera entonces, y también después aunque ya con la intención evidente de denunciar su anacronismo, uno de sus elementos más característicos era la *junta general de las repúblicas privilegiadas*, depositaria según la cultura foral de la que se suponía antigua soberanía senatoria de las repúblicas provinciales antes de su incorporación a la corona de Castilla. La presidencia de esta asamblea corporativa, constituida por agrupaciones locales conocidas con el nombre de *anteiglesias* o *hermandades*, correspondía al *corregidor*, el otro elemento estructurador del modelo, que acudía en calidad de *praeses provinciae*. Esta estructura dual se manifestaba de forma mucho más palmaria en Alava, donde el *diputado general* ostentaba a la vez el cargo de *comisario regio*.

Consustancial con una comunidad rural, fuertemente estratificada, jerarquizada y vertical, ese sistema permitía proyectar la representación corporativa hacia otros ámbitos al establecer una estrecha relación entre el gobierno del cuerpo y el de sus miembros. Es decir, entre el gobierno de la Provincia y el de esas repúblicas privilegiadas. Por otro lado, tenía también un claro componente aristocrático, pues confiaba a los patricios todos los resortes del entramado de poder tejido en el ámbito provincial. Además del procedimiento de cooptación y de la exigencia de una determinada cantidad de bienes raíces, para ocupar los cargos públicos era preciso asimismo presentar el certificado de hidalguía, certificado que debía ser refrendado y confirmado por la propia diputación, controlada a su vez por los notables. La confluencia de tal cúmulo de circunstancias favoreció la formación de auténticos "linajes" al frente de la administración provincial.

El proceso de afirmación provincial, entre cuyas características más reseñables cabe destacar asimismo un conjunto de privilegios fiscales, militares y aduaneros, recibió un impulso definitivo en el siglo XVIII. Lejos de diluirse en el "centralismo borbónico", las juntas generales se afianzaron con la nueva dinastía. A diferencia de lo ocurrido con los particularismos de los antiguos reinos de la corona de Aragón, Felipe V no abolió los fueros vasconavarros.

Es más, a través de los capitulados de 1727 reconoció la particular condición de las provincias vascas, singularizadas desde entonces con el calificativo de "exentas". Esa concordia, consensuada entre las autoridades forales y los ministros del rey, reglamentará a partir de ese momento las relaciones entre las Provincias Exentas y la Corona. Y aquí radica lo paradójico del caso, pues en principio aquellos capitulados sólo hacían referencia al ámbito fiscal. Pero mediante una hábil extrapolación de sus contenidos, las autoridades provinciales lograrán sustanciar un modelo constitucional en su sentido más material, de relaciones materiales de poder, en el que lo "exento" afectará también al orden jurídico-político.

Los capitulados y la dinámica que generan a lo largo del setecientos fijan un hito decisivo en el proceso de consolidación de las estructuras provinciales. Consolidación en primer lugar territorial por la creciente integración en el núcleo provincial, mediante la correspondiente *incorporatio* a la junta general, de otras entidades descolgadas hasta ese momento; sirvan como ejemplo el acoplamiento a la estructura provincial guipuzcoana de las villas surgidas en los siglos XII y XIII, la literal absorción del Duranguesado y las Encartaciones por el Cuerpo Universal de Vizcaya o la incorporación de los señoríos particulares de Orozco y Llodio a Vizcaya y Alava, respectivamente. Pero también consolidación jurisdiccional. Poco a poco va cristalizando la definición, cada vez más precisa, de una jurisdicción propia de los poderes estrictamente provinciales. O, según la denominación utilizada ya en Guipúzcoa a comienzos del XIX, de una *jurisdicción foral*. Aunque sin duda intencionadamente sus contenidos nunca llegaron a precisarse, su capacidad de actuación se entendía referida a la vigilancia y tutela del fuero como elemento estructurador del orden interno provincial.

Al quedar la Provincia como garante de su propio orden interno se irán incrementando las posibilidades de control en favor de las juntas generales. Y sobre todo en favor de sus diputaciones, que comienzan a ser consideradas como las más firmes defensoras de las "libertades provinciales". Pero quizá más trascendental que la sustanciación de ese discurso provincial sea su aceptación más o menos explícita por la Corona y, en consecuencia, las crecientes prerrogativas que van logrando las autoridades de fuero en cuestiones fundamentales del gobierno provincial. Así, en la por tantos conceptos emblemática R. C. de 22 de octubre de 1780, Carlos IV y el Consejo de Castilla reconocían a Guipúzcoa la facultad de someter a la conformidad de la Provincia todos los despachos, órdenes y provisiones que llegaran de la administración central. Facultad que no tardarán en ejercer también Alava y Vizcaya.

No es extraño por tanto que el edificio foral hubiera alcanzado una robustez nada desdeñable justo cuando el entramado político-institucional de la monarquía absoluta comenzaba a ser cuestionado. Sólo desde esa perspectiva cabe

interpretar los titubeos de los legisladores reunidos en Bayona, que decidieron posponer la cuestión foral para mejor ocasión. "*Los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava* -declaraba el art. 144 de la Constitución de 1808- *se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas y de la Nación*". Tampoco los constituyentes gaditanos mostraron mayor determinación. Si bien en el discurso preliminar Argüelles dedicó un encendido elogio a ese régimen provincial por su decidida resistencia ante las "usurpaciones" del despotismo monárquico, en su parte dispositiva el texto constitucional silenciaba la cuestión vasca. Mas todavía estaba lejos el definitivo triunfo del liberalismo...

Contra todo pronóstico, la lenta agonía de la monarquía absoluta trajo consigo el fortalecimiento de esos cuerpos de provincia. Liberados de la tutela real a la que habían estado sometidos hasta entonces, intensificaron su presencia en todos los órdenes de la vida cotidiana a costa, claro está, de la administración central. Ese fenómeno resulta igualmente visible tanto en el terreno fiscal, donde la capacidad impositiva de las juntas generales y los ingresos de las tesorerías provinciales crecieron espectacularmente, como en el gubernativo: desde finales del setecientos las diputaciones ya habían asumido el cuidado del orden público mediante la creación de *miqueletes* y *miñones*, verdaderos cuerpos provinciales de seguridad. Y sin embargo de esa creciente autonomía funcional, las diputaciones también se revelaron más operativas desde la consideración del gobierno territorial de la compleja monarquía hispana que los fracasados proyectos ministeriales por revitalizar su engranaje administrativo. De ello da fe el proceso que llevó a la confirmación de los fueros por Fernando VII. Es más, inducido sin duda por el beligerante antiliberalismo manifestado por los notables durante el trienio constitucional, el propio monarca contribuyó decisivamente al fortalecimiento de las diputaciones vascas. A partir de 1823 las autoridades provinciales asumieron las funciones de los recién creados intendentes de policía, presidieron las comisiones encargadas de la depuración de los constitucionales, organizaron y dirigieron el cuerpo paramilitar de los voluntarios realistas y, en fin, obtuvieron el nombramiento de todos los alcaldes a partir de la terna presentada por los vecinos.

En resumidas cuentas, la oligarquía vasca aprovechó la crisis de la monarquía absoluta para extender el círculo de la "foralidad"; de una foralidad cada vez más identificada de puertas afuera como el "gobierno interior" de las provincias ejercido por sus propias diputaciones de fuero y, de puertas adentro, como el elemento legitimador de las estructuras locales de poder y, por consiguiente, de los seculares mecanismos de dominación detentados por los notables. Y todo ello sin perjuicio, claro está, de los tradicionales privilegios fiscales y militares que, desde luego, no eran indiferentes a las clases subalter-

nas. Pero contra lo que hubiera podido esperarse, el Estado liberal no impugnó esta argumentación, ni desmontó las tradicionales relaciones de dominación, ni puso fin a esas exenciones. De esta forma las diputaciones, suprema encarnación de los intereses de las oligarquías provinciales, se convirtieron entre 1839 y 1876 en la clave de todo el sistema institucional, desplazando, incluso, a las propias juntas generales.

2. El modelo provincial: de la monarquía absoluta al estado liberal

Cabe preguntarse cómo se llegó a esta situación ciertamente paradójica porque, si bien el régimen foral se ajustaba a la lógica de un absolutismo caracterizado por la dispersión del poder y la exigencia legal del privilegio, tenía que resultar incompatible con la ideología liberal. Y eso, al menos, por dos razones. En primer lugar porque los fueros aseguraban a los vascos una serie de privilegios fiscales y militares contrarios a la igualdad jurídica, fundamento constitutivo de cualquier Estado de Derecho; pero también, porque otorgaban a las tres provincias una amplia autonomía administrativa y fiscal en abierta contradicción con el carácter formalmente centralizado y unitario del Estado Español. Y, sin embargo, la dialéctica constitución / fueros acabó generando una redefinición de la foralidad hasta hacerla aceptable para el liberalismo más conservador.

Las razones que explican el acoplamiento fueros / constitución se reducen a dos: por un lado la ya comentada solidez del edificio foral y, por otro, el acusado protagonismo en la construcción del Estado Español de los *moderados*, la fracción más conservadora de la gran familia liberal. El giro conservador del liberalismo resulta ya perceptible en las constituciones de 1837 y 1845. A diferencia del texto gaditano, ambas están recorridas en mayor o menor medida por los principios doctrinarios donde la soberanía es compartida por las "Cortes con el Rey"; por unas Cortes bicamerales en las cuales el Senado es patrimonio casi exclusivo de la nobleza y que, además, responden a los intereses de la "clase propietaria" porque la participación política está regulada mediante el sufragio censitario.

En esas condiciones el aparato estatal -obra de la fracción liberal más conservadora, subordinada social e ideológicamente a la antigua aristocracia terrateniente, y encuadrada en el partido moderado- no pasa de ser un instrumento de dominación al servicio de la clase gobernante. Por eso la centralización, que en España nunca fue considerada como salvaguarda de los grandes principios de igualdad y libertad al estilo francés, devino casi de inmediato en un centralismo absorbente y esterilizador, carente además de toda legitimidad por

cuanto el sistema de poder despojó de su representatividad al sistema político mediante la manipulación electoral. Rígidamente jerarquizada para facilitar su control por el Ejecutivo, la Administración moderada no es la expresión de la "voluntad nacional" sino, en palabras del profesor Jover, el *instrumentum regni* de una oligarquía que «*ha venido a subrogar el antiguo poder absoluto del monarca perfeccionando y racionalizando su sistema de poder*».

El limitado alcance de la revolución liberal española no estriba tanto en la cortedad numérica de la burguesía cuanto en la disparidad y el localismo de sus objetivos. Dicho en términos gramscianos, en su incapacidad para constituirse como una clase nacional con vocación hegemónica. Esta carencia originó no sólo un sistema productivo deficientemente articulado, que condujo a un desarrollo económico desigual, con graves desequilibrios regionales. También produjo una muy defectuosa vertebración del cuerpo social debido a la escasa capacidad nacionalizadora del nuevo Estado. Se fue configurando así una dicotomía entre un localismo real, muy a ras de las costumbres y prácticas tradicionales, y un centralismo legal de corte burocrático y administrativo, que no político, por cuanto carecía de una ideología coherente y explicitada. Absolutamente minoritario y sin otro objetivo inmediato que la ocupación del poder, el bloque surgido de la revolución liberal necesitó el concurso activo de las oligarquías locales y provinciales para hacer efectiva su dominación. En última instancia, la posterior colonización de la Administración periférica por esas mismas oligarquías sentó las bases del clientelismo endémico y caciquil tan característico de la España decimonónica.

En ese preciso contexto cabe entender la prolongada vigencia del régimen foral. Pero su pervivencia hasta bien entrado el siglo XIX no sólo es imputable a la debilidad del Estado. Es también el resultado de la confluencia al término de la Primera Guerra Carlista, como ha señalado J.P. Fusi, de dos corrientes ideológicas: el *moderantismo*, verdadera solución de compromiso entre el liberalismo y la contrarrevolución, y el *fuerismo*, su versión vascongada. Formulación de corte historicista impulsada por el sector más conservador del liberalismo vasco, en el plano político el fuerismo demandaba para el País un tratamiento constitucional específico en razón de su inmediato pasado foral. Por lo demás, moderados y fueristas compartían su rechazo del ideal democrático como principio constituyente de la soberanía nacional. Por eso tras la firma del convenio de Vergara los moderados asumieron el nada fácil compromiso de constitucionalizar los fueros. Como se sabe, la ley de 25 de octubre de 1839 confirmaba, en efecto, los fueros «*sin perjuicio de la unidad constitucional*». Pero a renglón seguido encomendaba al Gobierno que, tras escuchar a los representantes vascos, elaborara un anteproyecto para la reforma de los fueros autorizándole también para resolver las dudas que, entretanto, pudieran suscitarse.

Como es sabido, la favorable acogida de la oligarquía navarra al proyecto gubernamental cristalizó el 16 de agosto de 1841 en otro texto legal: la impropriadamente denominada "ley paccionada". Obra de los progresistas, la constitucionalización del régimen foral navarro pasaba por el traslado de las aduanas a la frontera, la aceptación de las obligaciones militares que pesaban sobre el resto de los españoles, la disolución del entramado institucional del viejo Reino y el pago anual de una cantidad alzada con destino a los gastos generales del Estado. A cambio el Gobierno reconoció a la *nueva diputación provincial*, elegida ya conforme al procedimiento ordinario vigente en las demás provincias españolas, una amplísima autonomía administrativa y fiscal. Por contra, la cerrada oposición de los notales alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos retrasó la consecución de la "unidad constitucional" hasta 1876. Bien es verdad que la prolongada vigencia de este contencioso hubiera sido impensable sin que mediara la complicidad de los círculos palaciegos.

Con el apoyo de María Cristina y de su hija, la reina Isabel, los fueristas defendían su particular situación en aras, precisamente, de la interinidad que pesaba sobre las provincias vascas, pendiente como estaba todavía el "arreglo" de los fueros. Paradójicamente, todos los Gobiernos moderados acabaron haciendo suya esta interpretación. Semejante actitud resulta menos sorprendente si se tiene en cuenta la buena sintonía entre moderados y fueristas que, ya en octubre de 1841, hicieron causa común contra Espartero. Ese fue el pretexto invocado por el general para suprimir los fueros. Pero los moderados repararon aquella deuda de honor tan pronto como recuperaron el poder. Por R. D. de 4 de julio de 1844 restablecieron las instituciones forales y redujeron el ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, instituciones de nuevo cuño creadas en 1837 y que por tanto no hay que confundir con las diputaciones de fuero, a las cuestiones electorales y de imprenta.

Paralelamente los fueristas remozaron los contenidos ideológicos del fuero con el fin de buscarle un más fácil acomodo en el complejo constitucional, decididamente doctrinario a partir de 1845. Todos sus esfuerzos iban dirigidos a presentar el régimen foral como la forma más acabada de gobierno porque, al margen de su legitimidad histórica, combinaba sabiamente una activa participación popular con el respeto a la paternal autoridad de las instituciones -léase de los patricios provinciales-. Así entendido, el modelo provincial constituía la prueba más evidente de que el ideal político moderado era realizable: los fueros amalgaban la igualdad teórica con una acusada oligarquización, sin que esta aparente antinomia entre los principios políticos y su praxis cotidiana cuarteare su legitimación social. Ciertamente los fueristas tuvieron que transigir parciales modificaciones que de lo contrario hubieran hecho su régimen inaceptable, incluso, para los mismos moderados. A cambio de la supresión de las aduanas interiores, incompatibles con la unificación del mercado nacional,

de la aceptación del nuevo modelo judicial o del despliegue de la recién creada Guardia Civil, las diputaciones vascas ampliaron su autonomía administrativa y retuvieron sus antiguos privilegios fiscales y militares.

Cierto que no faltaron tensiones, sobre todo entre 1845 y 1854, justamente en el momento en que los moderados estaban diseñando la estructura estatal. Durante esa década se libró una soterrada batalla entre el Ejecutivo, deseoso de imponer su modelo administrativista y tributario, y las diputaciones forales, firmemente empeñadas en mantener el suyo y, por tanto, contrarias a cualquier tipo de intervencionismo estatal sus "asuntos internos". Desde luego no faltaron amenazas y presiones por ambas partes. Si desde un lado se insinuaba la total supresión del régimen foral en el caso de no alcanzarse un "arreglo", desde el otro se agitaba el espantajo de una nueva y más sangrienta sublevación armada. Al final todo quedó en una simple pugna dialéctica que José Miguel Arrieta Mascarúa, diputado general de Vizcaya, redujo a sus verdaderas proporciones al calificarla como una simple «*guerra de alfilerazos*». Pugna que, dicho sea de paso, se resolvió de manera completamente favorable a las diputaciones por cuanto multiplicaron sus competencias a expensas del poder central, y se embarcaron en una dinámica de centralización y racionalización administrativa que acabó por otorgarles el control de sus respectivos municipios.

Este doble juego, frente al poder central y frente a sus propios ayuntamientos, se manifestó en diversas ocasiones. Así, mientras las diputaciones resistían la aplicación de la ley de ayuntamientos del 45 por considerarla contraria a la autonomía municipal, consustancial según su interesada interpretación con el régimen foral, no dudaron en reclamar el control de las haciendas locales; pero lo más curioso del caso es que durante el Antiguo Régimen ese control había sido ejercido por los corregidores y el Consejo de Castilla. Algo semejante ocurrió con los *consejos provinciales*, una especie de tribunales de lo contencioso-administrativo puestos bajo la presidencia de los gobernadores civiles. Impugnados durante algún tiempo por antiforales, las protestas cesaron tan pronto como la reina, «*por un acto de benevolencia y sin perjuicio de las atribuciones del Estado*», modificó por R.O. de 16 de junio y aclaratoria de 22 de agosto de 1848 su primitiva composición para dar cabida a las autoridades de fuero. Tampoco las diputaciones provinciales que actuaban en los territorios vascos tenían mayor margen de maniobra. Los propios fueristas las calificaban como «*cuerpos inertes, cadáveres en su esencia (...), porque no les ha quedado la más leve atribución*».

Las autoridades forales acabaron también anulando la influencia en el País de los gobernadores civiles, sin duda la figura político-administrativa más relevante del nuevo régimen. Al dispensar un trato diferencial a las provincias vascas contraviniendo tanto sus propias declaraciones programáticas como la

legalidad constitucional, la indolente actitud de los moderados desconcertó a sus propios funcionarios. Rafael Navascués tuvo ocasión de comprobarlo en carne propia al ser removido de su cargo por las presiones ejercidas desde la diputación de Vizcaya. Alvarez Durán, que también dejó constancia de su amarga decepción por escrito, denunció la existencia de ese contrapoder y la incapacidad del Estado para reprimirlo. No fueron los únicos que acusaron la poderosa influencia de las instituciones forales. A finales de los años cuarenta, el jefe político de Alava aseguraba en oficio reservado al ministro de la Gobernación que «*el País carece de la tutela real; el Gobierno Supremo no gobierna aquí, y por consiguiente ni se le conoce ni se hace amar: y lo que es peor, en muchos casos se le desobedece casi abiertamente*». Ante la imposibilidad de quebrar la resistencia de las diputaciones y con el fin de evitarse ruidosos conflictos, el Gobierno aceptó con frecuencia el nombramiento consensuado de los gobernadores civiles. Quizá ningún caso sea tan llamativo como el de Benito María de Vivanco: después de haber sido diputado general de Alava durante seis años consecutivos, le fue encomendado el gobierno civil de aquella provincia.

Pero aún hay más. El Ejecutivo acabó aceptando a las autoridades forales como únicas interlocutoras políticas entre el Estado y la población vasca, por encima incluso de sus propios representantes parlamentarios. Y eso que para alzarse con el escaño era imprescindible el respaldo de las diputaciones. Pero en los asuntos más trascendentales como el "arreglo" de los fueros, la comunicación no se desarrolló por el cauce ordinario de las Cortes, sino de forma paralela. Los únicos autorizados para entrar en tratos con el Gobierno eran los *comisionados especiales* nombrados al efecto por las diputaciones; nombramiento que solía recaer en los mismos diputados y senadores, por lo demás meros testaferros de los notables provinciales. Amparándose en el poder discrecional que le otorgaba la ley del 39, los distintos gabinetes moderados que se sucedieron desde entonces escamotearon al Legislativo la cuestión vasca y aplazaron *sine die* su resolución. No sólo incumplieron aquel imperativo legal sino que, además, tuvieron que recortar el ámbito de aplicación de numerosas disposiciones por medio de reales órdenes remitidas directamente a los gobernadores civiles, sin conocimiento de las Cortes y sin que tampoco se publicaran en la Gaceta Oficial.

A cambio, la oligarquía vasca no sólo prestó su incondicional apoyo parlamentario a los moderados en todas las legislaturas. También hizo del País el más firme baluarte contra los progresos del liberalismo radical durante el tumultuoso reinado de Isabel II. Desde el punto de vista operativo esta transacción, que los progresistas entendían como una claudicación vergonzante y contraria al mandato constitucional, fue rentable para los moderados. Sus elevados costes políticos -pérdida de la autoridad moral del Gobierno, descrédito

ante la opinión pública, etc.- eran contrarrestados a corto plazo por la instrumentalización del poder moderador de la Corona y por la censura de prensa.

Podría pensarse que la aparente contradicción entre la persistencia del régimen foral y la decidida vocación centralista y unitaria del moderantismo se resuelve por la afinidad de la oligarquía vasca con la fracción más autoritaria del liberalismo español. Importante propietaria de tierras, profundamente conservadora y fervientemente católica, la oligarquía vasca era una copia en tamaño reducido de la clase gobernante afincada en la capital. Desde luego que entre ambas primaron más las afinidades ideológicas y los intereses de clase que los puntuales desacuerdos sobre el modelo estatal. Un numeroso grupo de notables vinculados al País por lazos familiares y al moderantismo por su militancia política o por su empleo en la Administración, como el ex-ministro Pedro de Egaña o el general Lersundi, se esforzaron por suavizar tensiones y alcanzar los compromisos necesarios para fomentar esa alianza. Podría asegurarse que mientras en Madrid la política -con mayúsculas- la hacían los moderados desde el Gobierno, en las provincias vascas, la política menuda, la de todos los días, quedaba en manos de los notables a través de las diputaciones forales.

Pero ésa es sólo una cara de la moneda. Porque a pesar de su retórica niveladora y antiforal tantas veces expuesta, cuando los progresistas alcanzaron el poder tampoco introdujeron la más leve modificación institucional, tributaria o militar. Durante el bienio 1854-56 ni siquiera implantaron en las provincias vascas la Milicia Nacional, todo un símbolo, porque Espartero, el decidido antiforalista de antaño, prefirió esta vez contemporizar con las diputaciones y confiar la tranquilidad pública a los miqueletes. Y es que para hacer efectiva la "unidad constitucional" no bastaba con la simple voluntad política, de la que por descontado carecían los moderados. Era imprescindible además contar con un aparato estatal eficaz. Que los progresistas dudaban de su eficacia coercitiva lo prueba la recelosa promesa de Sagasta, ya tras el derrocamiento de Isabel II, de «*respetar los fueros mientras aquellas provincias respeten a su vez al Gobierno*». Si acabaron aceptando una componenda que detestaban fue, muy probablemente, porque temían que la "cuestión foral" degenerase en un conflicto de imprevisibles consecuencias.

4. Conclusión

Para concluir, quisiéramos resumir nuestra intervención en cinco puntos que, a falta de un soporte empírico más acabado, no son sino otras tantas hipótesis de trabajo.

1. Que aunque pudieran buscarse precedentes más remotos, el "modelo provincial" cristaliza definitivamente en el siglo XVIII. Si los decretos de

"nueva planta" supusieron la desaparición de los particularismos de la corona de Aragón, significaron también la singularización de las provincias vascas en el contexto de la monarquía hispana. A pesar de la creciente absolutización del poder monárquico, los atributos jurídico-políticos de las provincias vascas se fueron concretando a través de toda una serie de disposiciones, desde los capitulados de 1727 a la R.C. de 1780, y alcanzaron su momento cenital en plena crisis de la monarquía absoluta.

2. Que la extraordinaria conmoción desatada en el País a raíz de la polémica fueros / constitución en el primer tercio del XIX resulta explicable a tenor de la solidez alcanzada para entonces por el modelo provincial. Desde luego no era el único modelo de poder político autónomo con larga tradición en la monarquía hispana. Baste recordar por ejemplo la feroz resistencia de los ayuntamientos a la reforma centralista proyectada en 1840 y que le costó, como se sabe, la Regencia a María Cristina. Pero mientras los moderados rechazaban de plano la continuidad de un poder municipal mayoritariamente controlado por los progresistas, se mostraron mucho más condescendientes con el régimen foral.

3. Para entonces los notables vascos habían abandonado todo intento de definición jurisprudencial que pudiera ligar el modelo provincial al Antiguo Régimen. Aunque ya durante el trienio liberal algunos intuyeron que por la vía administrativista podía buscarse una solución transaccional entre fueros y constitución, esta posibilidad no se hizo efectiva hasta la fractura del liberalismo en moderados y progresistas, ya en plena guerra civil. El lema "paz y fueros" condensa ese deseo transaccional que, si militarmente se concretó en el abrazo de Vergara, tuvo en la tantas veces citada ley del 39 su confirmación jurídica.

4. Que desde ese momento se refuerza el contenido administrativista de la foralidad con objeto de buscarle un más fácil acomodo en el régimen constitucional. A cambio de determinadas renunciaciones, los fueristas obtuvieron la "administración interior" de sus territorios, además de la conservación de los privilegios fiscales y militares que venían disfrutando. Esa redefinición de la foralidad implicaba el corrimiento del centro de gravedad institucional desde las juntas generales a las diputaciones de fuero, las cuales debido a su solvencia financiera se convirtieron en el principal nervio del remozado edificio provincial.

5. Que este régimen provincial no se quiebra en 1876 aunque Cánovas aprovechara el desenlace de una guerra civil, en absoluto provocada por la defensa de los fueros, para hacer efectiva la "unidad constitucional". Y si bien es cierto que la ley de 21 de julio sentó de forma incuestionable la obligatoriedad de los vascos «*de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado*», no lo es

menos que el propio Cánovas acabó reconociendo la peculiaridad de los antiguos territorios aforados. A través de un régimen concertado muy semejante al que venía disfrutando Navarra, las diputaciones -ahora sí provinciales- de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa gozaron desde 1878 de una autonomía administrativa y fiscal desconocida en el resto de España.

Bibliografía sumaria

AGIRREAZKUENAGA, Joseba: *Vizcaya en el siglo XIX (1814-1876): las finanzas públicas de un Estado emergente*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987.

ALVAREZ DURAN, F.: *Examen histórico-analítico de los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1849.

ARTOLA, Miguel: "El Estado y las Provincias Vascas, 1700-1876", en *IX Congreso de Estudios Vascos*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 1983.

CASTELLS, Luis: "El sexenio democrático y su repercusión en Guipúzcoa", en *Symbolae Ludovico Mitxelena setuagenario oblatae*, Universidad del País Vasco, Vitoria, 1985, vol. II.

CLAVERO, Bartolomé: *Fueros vascos. Historia en tiempos de constitución*, Ariel, Barcelona, 1985.

CORCUERA, Javier: "La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, (1984).

CORCUERA, Javier: "Nacionalismo y clases en la España de la Restauración", *Estudios de Historia Social*, 28-29, (1984).

FERNANDEZ ALBALADEJO, Pablo: "Guipúzcoa: 1839-1868: la recomposición de una sociedad", en *Estudios de Historia Contemporánea del País Vasco*, coord. por J.C. Jiménez Aberásturi, Haranburu, San Sebastián, 1982.

FERNANDEZ, Tomás-Ramón: *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Cívitas - Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

FONTECHA, Pedro de: *Escudo de la más constante fee y lealtad (c. 1745)*, Imprenta de Juan Delmas, Bilbao, 1866 (reed.).

GOROSABEL, Pablo: *Noticia memorable de las cosas de Guipúzcoa*, Imprenta Provincial de Guipúzcoa, Tolosa, 1899-1901, 6 vols.

FUSI, Juan Pablo: "Constitución y fueros: análisis político de un debate secular" en *Jornadas de estudios sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1986.

JOVER, José María: Prólogo al t. XXXIV de la *Historia de España fundada por R. Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981.

JUARISTI, Jon: *El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca*, Taurus, Madrid, 1987.

La foralidad y el poder provincial

- LARRAMENDI, Manuel de: *Sobre los fueros de Guipúzcoa* (c. 1756), edic. de J.I. Tellechea Idígoras, Caja de Ahorros Municipal, San Sebastián, 1983.
- LLORENTE, Juan Antonio: *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas...*, Imprenta Real, Madrid, 1806-1808, 5 vols.
- MINA, M^a Cruz: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Alianza, Madrid, 1981.
- MONTERO, Manuel: "Régimen liberal y autonomía vasca (teoría y práctica del uniformismo liberal)", *Saioak*, 5. (1983).
- NAVASCUES, Rafael: *Observaciones sobre los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1850.
- ORTIZ DE ORRUÑO, José María: *Fiscalidad y fueros en Alava (1800-1876)*, en prensa.
- OTAZU, Alfonso de: *El 'igualitarismo' vasco: mito y realidad*, Txertoa, San Sebastián, 1972.
- PORTILLO, José María: *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987.
- SAGARMINAGA, Fidel de: *El gobierno y el régimen foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe segundo hasta la mayor edad de Isabel segunda*, Tipografía de José Astuy, 1892, 8 vols.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco: "Los 'derechos históricos' de Euskadi", *Sistema*, 31, 1979.
- VAZQUEZ DE PRADA, Mercedes: *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Caja de Ahorros Vizcaína, Bilbao, 1984.