

*Modelos de integración del régimen
foral vasco en el Estado constitucional
isabelino. Los proyectos de arreglo foral
de los Corregidores políticos de Vizcaya
(1849-1956)*

Javier Pérez Núñez

(...)

Castellano.—Eso no puede ser, si en Castilla no hay corregidor.

Vizcaíno.—Le llamaréis de otro modo, en mi tierra así le disen, al que de Madrid envían para que mande, aunque a la verdad no manda mucho, por que tenemos diputados que elegimos nosotros y mandan más a gusto nuestro, porque nada se salen de nuestros Fueros, buenos usos y costumbres, en cuya conservación están más interesados que los que vienen de fuera.

Castellano.—También de fuera va quien defiende vuestros Fueros; ayer mismo leí una exposición que hace a S.M. uno que fue gobernador de Vizcaya, aunque veo que vosotros no le llamáis así.

Vizcaíno.—No; mudar el nombre no queremos a las cosas, porque detrás del nombre puede irse lo demás; no estamos por cosas nuevas lo antiguo siempre. Será el corregidor de quien hablas.

(...)¹.

I) Gobernadores de provincia versus Corregidores políticos.

Finalizada la primera guerra carlista y la Regencia de B. Espartero comienza el reinado personal de Isabel II, y los moderados, bajo la égida de R. M.^a Narváez, acceden al poder, procediendo

1. Respuesta a la *Exposición a S. M. sobre el arreglo de los Fueros de las Provincias Vascongadas* de P. Azcárate (León, 1856), publicada en la «sección editorial» del núm. 67 de *El Nervión*, recogida en J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, «“El Nervión” (1856). Un periódico bilbaíno de transición entre el liberalismo progresista y la democracia», *Cuadernos de Sección, Historia-Geografía/Eusko Ikaskuntza*, n.º 19 (1992), p. 224.

a una revisión radical del sistema político-administrativo vigente. Para ello, «para llevar a cabo la reforma y la mejora hasta la misma Constitución del Estado», desde octubre de 1844 se reunieron unas Cortes que, configuradas casi totalmente por los conservadores, tuvieron el carácter de ordinarias, negándose así la distinción entre poder constituyente y poder constituido. Esta identificación derivaba del rechazo de esta fuerza política al principio de la soberanía nacional y de su sustitución por el *doctrinario* de la soberanía compartida por las Cortes y el Rey. Instancias consideradas constituyentes, es decir, «la fuente de todas las cosas legítimas», sobre las que se asentó el nuevo texto constitucional que, promulgado el 23 de mayo de 1845, supuso una modificación en toda regla del de 1837, dirigida a reforzar la posición de la Corona en todo el proceso político y, por ende, el poder efectivo del Gobierno, a reconocer y restringir el poder a las clases propietarias e ilustradas y a suprimir las instituciones constitucionalizadas de los progresistas (Ayuntamientos, Milicia nacional, juicio por Jurados)².

Expresión de la preponderancia que a partir de entonces iba a adquirir el ejecutivo sobre los otros poderes fue la propia habilitación que las Cortes le concedieron el 1 de enero de 1845 –previa a la aprobación de la Constitución– para dictar unas leyes de régimen local y provincial, que debía llevar a su aplicación incluso antes de dar cuenta a las cámaras, algo que además nunca se produjo³. Estas normas, promulgadas el 8 de enero –leyes de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales– y el 2 de abril –leyes de organización de los Consejos provinciales y de los Gobiernos políticos– establecían el modelo de administración territorial y local moderado, correlato del sistema político, caracterizado por conformar una organización enteramente centralizada, fundada los principios de uniformidad y subordinación. Principios que se asentaban en la unidad e indivisibilidad de la acción y organización administrativa, cuya autoridad emanaba exclusivamente del poder central, quien la transmitía de grado en grado hasta el último de los agentes de la escala, unidos entre sí por relaciones de subordinación jerárquica. Así, mediante esta unidad en la acción administrativa y mediante la separación de las funciones activas (y contenciosas) y consultivas, correspondiendo las pri-

2. B. CLAVERO, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, pp. 71-72 y F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El partido moderado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1982, pp. 414 y s.

3. J. I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, p. 126.

meras únicamente al poder ejecutivo y sus delegados (jefes políticos y alcaldes), para los moderados las disposiciones de gobierno y administración llegaban por igual y con idéntica intensidad a todos los individuos y a todos los ángulos de la Monarquía⁴.

De acuerdo con esos criterios, a los que se les atribuía el carácter de científicos, el jefe político, o mejor el gobernador de provincia o civil, porque con la Ley de 2 de abril de 1845 ya aparece con el contenido característico de éste⁵, constituye una de las piezas angulares del sistema político-administrativo moderado. Así, definido como la «autoridad superior nombrada por el Rey, bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación, para el gobierno de las provincias de la Monarquía», sus atribuciones se circunscribían a tres esferas, según actuara: como delegado del Gobierno, y, por consecuencia, como representante de los intereses generales en la provincia; como administrador de la provincia, y, en tal concepto, como agente de los intereses propios de cada localidad; y como juez o agente de la jurisdicción administrativa⁶.

Sin embargo, debiendo actuar en todo momento como «delegado del poder real» primaba en su ordenación el primer ámbito de esas atribuciones, es decir, las estrictamente gubernativas. Así, le correspondían las funciones interventoras en todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su mando y, especialmente, en todo lo relativo al orden público, a la protección de las personas y las propiedades, a la represión de todo desacato a la religión, a la moral y a la decencia pública, y cualquier falta de obediencia y respeto a su autoridad, a la autorización de las funciones y reuniones públicas, pudiendo reclamar de la autoridad militar, en su caso, la fuerza armada que necesitara. Obligado como estaba de publicar, circular, ejecutar y hacer que se ejecutaran en la provincia las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto le comunicara el Gobierno, él también estaba constreñido a obedecer y cumplir las que por ese conducto se le remitieran, si bien con su cumplimiento no incurría en responsabilidad alguna, de forma que sólo

4. A. POSADA, *Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, pp. 205-217.

5. A. GALLEGRO ANABITARTE, «Notas histórico-jurídicas sobre el Régimen Local Español», *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1969, p. 14.

6. F. COS GAYÓN y E. CÁNOVAS DEL CASTILLO, *Diccionario manual de Derecho administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los Ministerios de Gobernación y de Fomento, y de los Alcaldes de los Ayuntamientos*, Madrid, Imprenta de los Herederos de Vallejo, 1860, p. 628.

podría ser juzgado por sus actos como funcionario público por el Tribunal Supremo, con la previa autorización del Rey expedida por el Ministerio de la Gobernación. Esta protección que le brindaba el Gobierno se debía no sólo a las enormes prerrogativas que se le conferían en la nueva administración moderada⁷, sino también, y sobre todo, porque sus funciones prioritarias se circunscribían a las de naturaleza estrictamente política, al encargarse fundamentalmente de las actividades policiales y electorales en enlace directo con el Ministerio de la Gobernación⁸.

Siendo uno de los principios cardinales del moderantismo el mantenimiento del orden público, para garantizar el desarrollo de los intereses materiales y el monopolio del poder de las clases propietarias –orden, seguridad y protección de la propiedad: he aquí en lo que consiste la función primordial del Estado moderado⁹–, era lógico que la esfera competencial del delegado gubernativo, como ya hemos visto, basculara en ese ámbito de control y restricción de las libertades públicas. A este respecto, resulta de especial importancia su estrecha vinculación con la institución entonces inaugurada, clave del proceso de fortalecimiento y centralización de la coacción, la Guardia Civil. Así, salvando los problemas competenciales y los del propio desarrollo autónomo de la Benemérita, lo cierto es que desde mediados de 1844 el jefe político «disponía del servicio de la parte de la Guardia Civil destinada a su provincia», para «la conservación del orden público, la protección de las personas y propiedades, fuera y dentro de las poblaciones, y el auxilio que reclamara la ejecución de las leyes»¹⁰.

Para los moderados las elecciones no constituían más que un inconveniente insoslayable, por lo que todo su esfuerzo quedaría, en consecuencia, orientado hacia la restricción máxima de su impacto y, desde luego, la neutralización del mismo¹¹. Con este sentido la Constitución de 1845 ampliaba el número de representantes

7. M. RISQUES CORBELLA, *El Gobierno civil de Barcelona al siglo XIX*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1995, p. 372.

8. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 55-59.

9. J. L. ARANGUREN, *Moral y sociedad. La moral española en el siglo XIX*, 6.^a ed., Madrid, Taurus, 1962, p. 79.

10. D. LÓPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona, Crítica, 1981, pp. 80-90.

11. L. MORELL OCAÑA, «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación del centro político y la sociedad periférica», *Revista de Administración Pública*, núm. 114 (1987), p. 76.

no elegidos al configurar un Senado de entera designación regia entre el personal de alta cualificación y configuraba un Congreso formado por 249 diputados, elegidos por cinco años mediante sufragio directo y mayoritario, por aquellos que pagaran un mínimo de 400 reales de contribución directa o 200 en el caso de las capacidades entre los que tuvieran una renta mínima de 12.000 reales procedentes de bienes raíces o pagaran 1.000 reales de contribución directa. A estas condiciones establecidas en la Ley electoral de 18 de marzo de 1846, que reducían el cuerpo electoral al 0,8% de la población (menos de 100.000 electores), se sumaba el propio control que ésta confería directamente al Gobierno, a través de sus delegados, en todo el proceso electoral conforme a: ser decisión gubernativa la división de las provincias en distritos electorales uninominales, de acuerdo con la proporción de un diputado por cada 35.000 almas; encomendar al gobernador, por un lado, la elaboración de las listas electorales de acuerdo con los datos suministrados por los alcaldes y Ayuntamientos, que tenían el carácter de permanentes, pudiendo sólo alterarse por las rectificaciones que en ellas se hicieran cada dos años, y, por otro lado, la resolución en primera instancia acerca de las reclamaciones documentadas que sobre las mismas se presentaran (en segunda instancia se podía interponer recurso a la Audiencia del territorio); otorgar al alcalde atribuciones decisivas en los comicios, en su calidad de presidente nato de la mesa electoral, suprimiéndose con ello el carácter público de los mismos¹². Como se puede inferir, el elemento nuclear de todo el sistema era el gobernador no sólo por las funciones, ya destacadas, que le otorga la ley electoral, sino también porque era el encargado de imponer en la provincia la *influencia moral* del Gobierno, arbitrando conforme a la misma los mecanismos de falseamiento electoral que fueran necesarios, así como de articular las relaciones precisas entre los caciques locales y los dirigentes de Madrid¹³. En definitiva, la organización de los comicios constituye, pues, el papel primordial del gobernador, siendo la destreza y la serenidad para ganar las elecciones con los medios que la administración pone a su alcance la base de su selección¹⁴.

12. M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Madrid, Aguilar, 1977, vol. I, pp. 48-49 y 73-74; y A. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, *Leyes electorales españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 86-91.

13. F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, *ob. cit.*, pp. 146-148.

14. C. CASTRO, *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, p. 232.

Lógicamente ese patrón adoptado para las elecciones generales fue aplicado por los moderados, en primer lugar, a la configuración de las corporaciones locales, porque, junto a la Milicia nacional, eran las instancias de dominio ya secular de los progresistas. Para terminar con esta situación, aparte de colocar bajo control gubernativo los trámites fundamentales del proceso electoral, manteniendo el principio electivo para la formación de los Ayuntamientos, si bien con unos criterios censitarios sumamente restrictivos, se hacía recaer en la Corona el nombramiento, entre los concejales electos, de los alcaldes y tenientes de alcalde de las capitales de provincia y cabezas de partido con más de 2.000 habitantes, y en el gobernador el del resto de las localidades; reservándose, además, el monarca la facultad de nombrar un alcalde-corregidor en las poblaciones donde se conceptuara conveniente. De esta manera, con la instauración del régimen de las *dos confianzas*¹⁵, se ponía fin al Ayuntamiento *constitucional*, cuyas bases, elección de las autoridades locales y Milicia nacional, eran desmanteladas porque se encaminaban –subrayaban– hacia la organización de «una democracia civil y otra militar»¹⁶. Por su parte, las Diputaciones provinciales no sólo veían reducida su representatividad porque fueran elegidas por los mismos electores que los de los diputados a Cortes, se exigiera a los elegibles mayores requisitos censitarios y estuviera todo el proceso electoral bajo el estricto control del gobernador, sino porque además aparecen configuradas exclusivamente como órganos incardinados en la administración central¹⁷.

El gobernador, tanto como delegado del Gobierno en la provincia como administrador de la provincia, asume totalmente y ve acrecentadas las funciones de tutela y control de los Ayuntamientos; se configura en la clave del *gobierno interior*¹⁸. La tajante separación que se establece entre el Ayuntamiento y el alcalde le facilita la labor: por un lado, porque el Ayuntamiento queda reducido a un simple órgano consultivo y deliberante, al convertirse el alcalde en el único administrador del municipio, y ve limitadas sus atribuciones privati-

15. L. MORELL OCAÑA, «El alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», *Homenaje al profesor José Antonio García-Trevijano Fos*, Madrid, Colegio Universitario de Estudios Financieros/Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, p. 263-264.

16. S. MARTÍN RETORTILLO y E. ARGULLOL MURGADAS, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, Ed. Alfaguara, 1973, tomo I, p. 119.

17. A. RUBIALES TORREJÓN, *La Región: historia y actualidad*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973, p. 70.

18. L. MORELL OCAÑA, «La provincia ...», p. 58.

vas a las de nombramiento de funcionarios y empleados, quedando en todo lo demás –las que deben ser ejercidas «conformándose con las leyes y reglamentos» y las constitutivas más bien de obligaciones municipales– totalmente dependientes del gobernador, bien estando sujetas a sus facultades suspensivas, bien necesitando, para su ejecutividad, de su aprobación o de la del Gobierno¹⁹; por otro lado, porque la potenciación del alcalde con el doble carácter de delegado del Gobierno y administrador del municipio queda aminorada, al superponerse la primera función a la segunda, en virtud de la subordinación jerárquica al gobernador²⁰, bajo cuya autoridad ejerce ambas.

La Diputación provincial, que hasta entonces había sido la tutora de los pueblos (sobre propios y arbitrios, cuentas, presupuestos, elecciones y demás competencias municipales) quedaba reducida a simple delegación de las Cortes (repartimiento de contribuciones y cupos militares) y a mero órgano consultivo del Gobierno y del gobernador, único administrador de la provincia. Este, presidente nato de la misma, convocaba las sesiones, poseyendo facultades para su suspensión e, incluso, de sus miembros; daba permiso para publicar los acuerdos, siendo el único al que le competía llevarlos a cabo; representaba en juicio a la provincia y formaba anualmente el presupuesto; y, además, trasladada la secretaria de la corporación a las oficinas del Gobierno político, era el único conducto por donde la Diputación se comunicaba con el Gobierno, con las autoridades y los particulares²¹. De esta manera, convertida la Diputación provincial en simple cuerpo consultivo y deliberante de funcionamiento intermitente, desaparecería de la misma todo carácter de ente local²².

Ese papel secundario de la Diputación provincial no dejaría de aminorarse a medida que se refuerza la posición del delegado del Gobierno y se sientan las bases para la construcción en torno al mismo de la paralela administración periférica del Estado. A este respecto, resulta de especial importancia, en primer lugar, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, por el que, para que no se que-

19. L. PAREJO ALFONSO, «La región y la legislación histórica del régimen local», *Las Autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, p. 66.

20. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, p. 326.

21. M. SANTANA MOLINA, *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1989, pp. 120-129.

22. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en el Régimen Local Español», *Problemas actuales de Régimen Local*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1958, p. 20.

brantara la *unidad administrativa*, se creaba una sola autoridad civil en cada provincia que, con la denominación de gobernador de provincia, y nombrado y separado en virtud de real decreto acordado en Consejo de ministros y refrendado por su presidente, aglutinaba las atribuciones hasta entonces ostentadas por el jefe político y el intendente²³. Reunidos de esta manera bajo la dependencia del gobernador todos los ramos de la administración pública, desapareciendo con ello los conflictos de autoridad y desembarazándose su acción, en segundo lugar, por la real orden de 26 de enero de 1850, en razón a los mayores medios poseídos, se le confiaba «el alto deber de fomentar los intereses morales, intelectuales y materiales del país». Para intentar lograr «el bienestar de la sociedad, objeto principal de todo Gobierno»²⁴ se empezarían a desarrollar, en las respectivas esferas provincial y municipal, juntas, comisiones o consejos específicos (de instrucción pública, de sanidad, de beneficencia, de agricultura, de comercio, etc.) que, suplantando y disputando funciones que hubieran tenido que corresponder a las Diputaciones y Ayuntamientos, asistirían a los delegados del Gobierno, gobernador y alcalde, encargados de la gestión²⁵.

Un paso fundamental en la sustantivación de esa administración propia del Estado en la provincia fue el establecimiento del Consejo provincial que, bajo la presidencia del gobernador, estaba formado de tres a cinco vocales –siendo al menos dos de ellos letrados– nombrados y depuestos por el Gobierno, de los que, a su vez, designaba un vicepresidente, que haría las veces de gobernador en las ausencias del titular cuando no se hubiera indicado persona para reemplazarle. Desarrollaba simultáneamente una función consultiva del delegado gubernativo, de administración activa y jurisdiccional. En cuanto a la primera, despojando a la Diputación provincial, aunque no del todo, en su tarea de asistencia y consejo, otorgaba su dictamen sobre todos los negocios que le prescribiera la legislación o en los que le requiriera el Gobierno o el gobernador. En cuanto a la segunda, tenía una participación en los diferentes ramos de la administración que la legislación le señalara, como sería la intervención en las elecciones, resolviendo los recursos que se efectuarán en primera instancia –junto al delegado del Gobierno– en las de Diputados a Cortes y en segunda instancia –contra las providencias del

23. M. A. PÉREZ DE LA CANAL, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores Civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964, p. 35.

24. L. MORELL OCAÑA, «La provincia ...», pp. 61-65.

25. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La administración ...*, pp. 69-79.

gobernador— en las provinciales y municipales. En cuanto a la tercera, y prioritaria, actuaban como tribunales en los «asuntos administrativos» cuando pasaban a ser contenciosos, en materias que abarcaban las atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones (uso y distribución de bienes provinciales y comunales, repartimiento y exacción de las cargas municipales y provinciales, contratos con la administración, deslinde y definición de los términos municipales, ríos, canales, montes, distribución de riegos ...) y en las que en lo sucesivo se extendiera su jurisdicción; acabando por entender «en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración civil para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales». De esta manera, el gobernador ampliaba su campo competencial como juez o agente de la jurisdicción contencioso-administrativa, entonces inaugurada; ámbito en que además inmediatamente robustecía su posición con el reglamento de 1 de octubre de 1845 que la desarrollaba, ya que se le convertía en una especie de filtro, al encargarse, a través del llamado incidente sobre la presentación de la demanda, de delimitar qué asuntos eran de su exclusiva competencia y, por tanto, resolverlos gubernativamente por sí, y cuáles eran contenciosos, pasándolos al Consejo provincial para su tramitación²⁶.

Pues bien, esa figura nuclear del modelo político-administrativo moderado desde la misma fase de configuración tenía una importante fractura: la existente en las provincias vascas, como consecuencia de la pervivencia de sus regímenes forales dentro del Estado constitucional. Así, ahí, derivado de esa persistencia, el delegado gubernativo tenía una denominación y contenido diferente, el de Corregidor político.

La génesis de esa institución se sitúa en el primer desarrollo reglamentario de la ley de 25 de octubre de 1839, efectuado por los moderados mediante el real decreto de 16 de noviembre de ese año. Como es sabido, esa ley confirmaba los fueros de las provincias vascas «*sin perjuicio de la unidad constitucional*» y arbitraba la necesidad de proceder a la modificación indispensable de los mismos, que los hicieran compatibles con el interés general de la nación, autorizando al ejecutivo, entre tanto, a resolver las dudas que pudieran suscitarse. Pues bien, sustentándose en esta autorización, e iniciándose la vía que postergaría *sine die* el arreglo foral en las Vascongadas, se dictó ese decreto con el que se establecía un ordenamiento foral articulado en torno a: por un lado, las Juntas y

26. A. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1979, pp. 151-159.

Diputaciones forales para disponer lo conveniente al régimen y administración interior, y los Ayuntamientos tradicionales, con las atribuciones que según fuero y costumbre habían gozado; por otro lado, las Diputaciones provinciales, que se limitarían fundamentalmente a entender en los asuntos relacionados con las elecciones legislativas, y los corregidores políticos que, sustituyendo a los jefes políticos, quedaban con las atribuciones «no judiciales» que según «el Fuero, leyes y costumbres» habían competido a los antiguos corregidores.

Para intentar delimitar las atribuciones de los antiguos corregidores y poder establecer las que competen a los nuevos creemos que no está de menos un acercamiento, por supuesto somero, a las características generales de los regímenes forales de las provincias Vascongadas y Navarra, que, confirmados, eran los únicos subsistentes desde principios del siglo XVIII. Asentados en torno a los Fueros y al derecho consuetudinario, los rasgos fundamentales de esos regímenes se pueden situar en los siguientes: la hidalguía universal, la equiparación de los vascongados al status nobiliario; la existencia de unas leyes civiles propias, cuya máxima expresión es el mantenimiento de la legislación de mayorazgos; la libertad de comercio, sustentada en la fijación de las aduanas en el interior, no en la costa y en la frontera pirenaica; la relativa exención fiscal (contribuciones voluntarias y extraordinarias, los donativos) y militar (el servicio militar al ejército en tiempos de guerra y a la armada el común) y la asunción como contrapartida de algunos gastos característicos del Estado en las provincias (carreteras); la existencia de un autogobierno limitado fundado en la persistencia de la forma típicamente estamental y corporativa de la Baja Edad Media, del equilibrio entre el Rey y el Reino, unida al mantenimiento de la institución del pase foral que, relacionado con la fórmula castellana «se obedece, pero no se cumple», se aplicaba a la legislación general para comprobar si su contenido se ajustaba a la foralidad.

Ese autogobierno –vamos a tomar como modelo el caso de Vizcaya– se articulaba en torno a las siguientes instituciones básicas: las que representaban a la comunidad, la Junta, Regimiento y Diputación generales, y las que representaban al Rey, el corregidor, fundamentalmente. Las Juntas generales, que ocupaban el lugar central en el organigrama político-administrativo vizcaíno, estaban constituidas por la representación, independiente de la población, de las unidades territoriales en que estaba dividida la provincia (la Tierra Llana, las Encartaciones, el Duranguesado y las Villas).

Desde el siglo XVIII se asistió, como en otros lugares, a un proceso de restricción de la participación ciudadana en las adminis-

traciones municipales, base organizativa primaria de esas unidades territoriales, que supuso el desplazamiento de las asambleas municipales o concejos abiertos de las anteiglesias y algunas villas a los ayuntamientos particulares, dejando en manos de determinadas familias propietarias el control municipal. Registrándose esta misma tendencia en las Juntas generales, se sumaría a la del desequilibrio representativo, ocasionado por el desajuste existente entre el peso de cada territorio o bloque territorial y el número de representantes que les correspondía dentro de la Junta, siendo particularmente importante en el caso de Bilbao que, siendo la villa con mayor población de la provincia, enviaría un sólo apoderado a la asamblea.

Las atribuciones de la Junta se pueden enmarcar en tres áreas: políticas, administrativas y fiscales. En cuanto a las primeras, le correspondía tomar el juramento de los fueros del monarca, aplicaba en último término el pase foral (competencia de la Diputación a reserva de la Junta) y tenía potestad reglamentaria (con sanción real). En cuanto a las segundas, ordenaba la totalidad de la vida provincial: orden y seguridad pública, la conservación y fomento de la agricultura, montes, ganadería, pesquerías, ferrerías..., arreglo y mejora de caminos, la regulación del comercio, instrucción pública... En cuanto a las últimas, estaba encargada de conceder los donativos en hombres y dinero solicitados por el Rey y ostentaba la facultad de establecer contribuciones para financiar estos gastos extraordinarios y los ordinarios.

Pero la función básica de la Junta general era la elección de la Diputación general. Esta corporación, elegida cada dos años mediante un sistema insaculatorio entre los que contaran con importantes propiedades territoriales y formada por el corregidor, en calidad de presidente, dos diputados generales, dos síndicos y un secretario de gobierno, estaría en manos de la aristocracia rural y de los comerciantes mayoristas. Sus atribuciones progresivamente se irían incrementando, asumiendo muchas que correspondían a la Junta y otras nuevas derivadas de la propia evolución del régimen foral: se encontraba a su cargo la hacienda foral, encargándose de la distribución y recaudación de las rentas establecidos por la Junta General para hacer frente a los gastos; asumía la jefatura militar del armamento foral para la defensa del territorio; estaba a su cargo la dirección y ejecución de todas las actividades administrativas y de fomento reguladas por la Junta; ejercía las funciones de tribunal de apelación de las sentencias del corregidor en los negocios civiles y criminales; recibía las disposiciones generales por mediación del corregidor y era la que tenía el cometido de ejecutar el pase foral ...

Todo este cúmulo de atribuciones era asumido, en última instancia, por los diputados generales, lo que les confería ocupar, junto al corregidor, el lugar más preeminente y de mayor autoridad dentro del Señorío. Este, como representante del Rey, era el guardián de las prerrogativas regias frente a las jurisdicciones forales, pero al mismo tiempo, al participar de estas, era defensor de las mismas. Así, tenía derecho a intervenir en todos los actos del país y en todas las instituciones (Junta, Diputación), que él convocaba y presidía con voz y voto. Como presidente de la Diputación compartía con los diputados generales las cuestiones gubernativas y económico-administrativas, si bien era de su estricta competencia el control económico-fiscal de los municipios. Era piedra angular en la que descansaba la organización de todas las instancias judiciales: asumiendo la jurisdicción en las causas de menor cuantía los alcaldes ordinarios en las villas y los alcaldes de fuero en las anteiglesias, sus sentencias eran apelables a los tenientes corregidores; de estos al corregidor; de éste al tribunal de la Diputación; y, por último a la Sala de Hijosdalgo de Vizcaya, presidida por el juez mayor de Vizcaya de la Chancillería de Valladolid, y al propio tribunal de ésta, cuyas sentencias eran definitivas.

Eliminadas las funciones judiciales con el establecimiento del Estado liberal y la aplicación del principio de separación de poderes, esas eran las atribuciones que correspondían a la nueva figura político-administrativa creada en 1839 para las Vascongadas, el corregidor político. Sin embargo, los avatares sufridos por los regímenes forales a lo largo del primer tercio del siglo XIX, y fundamentalmente en su último tramo de la guerra carlista, con constantes alteraciones institucionales, y, sobre todo, la permisibilidad de los moderados, tanto por coincidencias ideológicas como los fueristas –grupo dominante en las provincias Vascongadas– como por su preocupación por sacar adelante en estos momentos su proyecto de organización político-administrativo estatal, fue aprovechada por los dirigentes vascongados para vaciar de contenido al corregidor político en favor de la Diputación foral. Con ello, ésta se convirtió, por un lado, en el interlocutor y enlace del Gobierno en la provincia y, por otro, siguiendo en gran medida el modelo descentralizador aún vigente en la administración local, en el organismo jerárquicamente superior de los Ayuntamientos (control de las elecciones locales, de los presupuestos y cuentas municipales). Transformada de esta manera la Diputación foral, y también con la asunción de atribuciones correspondientes a la Junta general, en el centro de gravedad del sistema foral, el corregidor político acaba limitando su papel al de la mera presidencia de estas instituciones.

Ahora bien, esa minusvalorada posición del delegado gubernativo contemplada en esa primera alteración del organigrama institucional clásico de los regímenes forales, que no contaba con más aval legal que el decreto de 16 de noviembre de 1839 y que no se encontraba inserto en un modelo político-administrativo estatal aun construido, acabó transformándose, como consecuencia del acceso al poder de los progresistas, en un proyecto, o mejor en el ideal auspiciado. Así, para llegar a éste, y con ello a la definitiva configuración formal y material del corregidor político, el punto de partida sería el extremo, es decir, el que se articula en torno al decreto de 29 de octubre de 1841, por el que, a grandes rasgos, además de abolir el pase foral, se homologan judicial, aduanera y administrativamente las Vascongadas a las demás provincias del Estado. De esta manera, aunque la nivelación perpetrada por los progresistas, al margen de la subsistencia de las peculiaridades fiscales y militares, dejara abiertas importantes grietas para la penetración de espacios pertenecientes a la foralidad –por el decreto de 14 de julio de 1842 se confería a las Diputaciones provinciales de las Vascongadas, además de las atribuciones que competían a las demás de la Monarquía, las que habían ejercido las Juntas y Diputaciones forales suprimidas, incluidas las de la recaudación de los donativos–, lo cierto es que los jefes políticos de las provincias Vascongadas entonces establecidos se situaban en una posición muy similar a los del resto del Estado. Lugar en el que se mantuvieron y se reafirmaron con el regreso de los moderados y que se quiso perpetuar con su consolidación ya definitiva en el poder.

Así, aunque con el real decreto de 4 de julio de 1844, manteniendo la uniformación judicial y aduanera (y la supresión del pase foral), se restableciera en gran medida la misma organización administrativa foral recogida en el decreto de 16 de noviembre de 1839, el delegado gubernativo, que se mantenía con el carácter de corregidor político, asumía, «en el modo y forma que en las demás provincias del Reino, todo lo concerniente al ramo de protección y seguridad pública». A esta afirmación en la esfera gubernativa, que concretándose en ese ramo con el despliegue en la provincia de la Benemérita y complementándose con las atribuciones electorales, desarrolladas sin mediatización alguna, se agregó su afianzamiento en el ámbito administrativo. A este respecto, resulta fundamental la orden de 18 de febrero de 1845 que, expedida para la adecuación de la legislación local y provincial recién aprobada a las instituciones peculiares de las Vascongadas, arbitraba para estas un modelo de administración local fundado en los mismos principios que el general y bajo el estricto control del corregidor político y, por lo tanto, del Gobierno.

De esta disposición nos interesa destacar, a nuestros efectos, dos aspectos. De una parte, la supeditación, que con la misma se producía, de los Ayuntamientos a la autoridad gubernativa, poniéndose fin al entramado de relaciones Diputación foral-Ayuntamientos, que se había ido configurando a lo largo de medio siglo, tanto con facultades concedidas por el poder central como con competencias sustraídas a las Diputaciones provinciales en los cambios políticos. Siendo totalmente explícita la instrucción al indicar que «las Diputaciones forales eran por su índole y atribuciones muy distintas a lo que fueron en los últimos tiempos las Diputaciones provinciales» y «que no tenían y nunca habían tenido derecho a mezclarse en el gobierno político y económico de los pueblos», el control de uno como de otro pasaba al corregidor político. Así, éste incluye en su órbita la fiscalización, por un lado, de la formación de los Ayuntamientos, que además se acabó homologando al sistema electoral moderado, y, por otro, de los presupuestos y cuentas municipales, que se amplía con la subordinación jerárquica del alcalde tanto como delegado del Gobierno como administrador del municipio (junto con el Ayuntamiento), si bien mientras la dependencia en el primer caso es total, en el segundo se reduce a la tutela y vigilancia, y se asienta dentro del ámbito de las costumbres, prácticas y usos forales.

De otra parte, con esa norma se reafirmaba la existencia de las Diputaciones duplicadas de las Vascongadas, en las que regirá la parte orgánica de la ley provincial, correspondiendo al corregidor político su ejecución, no así la relativa a atribuciones, ya que, pudiendo rozarse con las facultades ejercidas por las forales, conocerían en los asuntos que les incumbían por el decreto de 4 de julio de 1844 y en los que «pudieran corresponderles en virtud de disposiciones posteriores, siempre que giraran sobre puntos u objetos en que no hubieran entendido antes las Diputaciones forales». El traspaso de las atribuciones asignadas a esas corporaciones por ese decreto al ámbito gubernativo, y la neutralización de las potencialidades insinuadas por la presencia de la Diputación foral y por el estricto control sobre las mismas establecido por los fueristas, harán de esas instituciones unos cuerpos inertes, y, por lo tanto, de escaso valor para los representantes del Gobierno²⁷.

27. Al respecto se puede consultar nuestro trabajo «Las diputaciones provinciales duplicadas de Vizcaya (1839-1871)», *Cuadernos de Sección. Historia-Geografía/Eusko Ikaskuntza*, 23 (1995), pp. 163-194.

Desplazada esa corporación de la tarea de asistencia y asesoramiento del corregidor político, su lugar lo ocuparía en las provincias Vascongadas los Consejos provinciales que, convirtiéndose muy pronto en los intérpretes más autorizados del Gobierno y en el apoyo más firme para la ejecución de las leyes en las provincias, serían la piedra angular de la administración provincial paralela que, bajo los auspicios exclusivos del representante del ejecutivo, se intenta construir para competir con la administración foral que, bajo el liderazgo de su Diputación privativa, se ve obstaculizada en su libre ejercicio.

A ese atrincheramiento de las instituciones forales se sumaron en paralelo los intentos por hacer que las provincias vascas cubrieran los cupos asignados en las contribuciones generales, como paso previo para conseguir lo propio con los reemplazos del ejército. En definitiva, todo parecía indicar que, de la mano sobre todo de P.J. Pidal y A. Mon, ministros, respectivamente, de Gobernación y Hacienda del gabinete de F.J. Istúriz y máximos propugnadores de las medidas administrativas y económicas unificadoras, las Vascongadas iban a acabar procediendo al arreglo foral prescrito en el artículo segundo de la ley de 25 de octubre de 1839, de la misma manera que se había efectuado con Navarra por la ley de 16 de agosto de 1841.

La salida de esos personajes del Gobierno y los subsiguientes cambios ministeriales, la intransigencia de la clase dirigente fuerista, fundamentalmente, de la vizcaína, y la intranquilidad y miedo despertado por el posible contagio de revoluciones de 1848, marcarían un antes y un después en la cuestión foral. A partir de entonces, con la salvedad del intento de modificación foral vinculado a la fracasada revisión reaccionaria del sistema político planteada por J. Bravo Murillo, no sólo el arreglo foral quedaría apuntalado, sino que el espacio ganado por el ejecutivo se fue reduciendo progresivamente y, con ello, la posición del corregidor político.

Así, la institución que se había convertido en la clave para el reforzamiento de los delegados del Gobierno en las Vascongadas, el Consejo provincial, se venía abajo por las ordenes de 16 de junio y 22 de agosto de 1848 al entrar a formar parte del mismo, en calidad de consejeros provinciales, los diputados generales y los consultores de la corporación foral. A partir de entonces la Diputación foral se convertiría en su consejo asesor y participaría como administración activa y jurisdiccional en diferentes ramos de la administración provincial (elecciones generales y provinciales, delimitación de competencias ...) y, fundamentalmente, de la administración

local (presupuestos y cuentas, propios y arbitrios, elecciones y demás competencias municipales), que se encontraban fuera del ámbito de sus competencias. De esta manera, transformándose en obstáculos lo que hasta entonces habían sido facilidades para la aplicación de la normativa general a la provincia, el corregidor político, además, debería dejar el cargo durante sus ausencias al diputado general de turno, en calidad de vicepresidente del Consejo provincial.

Pero la cosa no quedaba ahí, porque se daba al traste con las tradicionales atribuciones de gobierno interior recuperadas para el corregidor político con tanta decisión y autoridad por la orden de 18 de febrero de 1845. Así, a la inversa de lo establecido en esta disposición, considerando el «enlace y necesaria relación que existe entre la misma administración municipal y la provincial, sometida especialmente a las Diputaciones» forales, por las órdenes de 6 de marzo de 1849 para Alava y de 12 de septiembre de 1853 para Guipúzcoa y Vizcaya, se transfería a esas corporaciones el control de los presupuestos y cuentas municipales.

Si a esto se agrega, además, que el mantenimiento de la exención de las contribuciones generales redujo al mínimo la posición en la provincia de la Hacienda nacional y de sus delegados en favor de las Diputaciones forales, encargadas de recaudar esos recursos retenidos; que estas corporaciones formaron parte y, algunos casos, sustituyeron a las juntas y comisiones que constituían la administración periférica del Estado; que, además, eran las intermediarias entre el Gobierno y la población, así como los comités directivos del partido fuerista, encargándose de imprimir en las elecciones un «influjo moral» en las provincias; es fácil imaginar que la creación de los gobernadores civiles en 1849 poco o nada afectó a los representantes del ejecutivo en las provincias Vascongadas. Estos, plegados a los dictados de las Diputaciones forales, al carácter y nombramiento de corregidores políticos, así como al juramento de la ley de 25 de octubre de 1839, no eran plenamente ni delegados del Gobierno ni administradores de la provincia ni jueces de la jurisdicción administrativa²⁸.

28. Para articular este apartado relativo a las provincias Vascongadas hemos seguido lo establecido en nuestro trabajo, *La Diputación foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Autónoma de Madrid, 1996.

II) La crítica de los Fueros de los corregidores políticos de Vizcaya.

Ese pilar tan débil que representaban los Gobiernos civiles en las provincias Vascongadas, y en concreto en Vizcaya, concitó a algunos de los que estuvieron a su frente a exponer la «realidad» del régimen foral que cobijaba esa situación. Así, lo hicieron R. Navascués en sus *Observaciones sobre los Fueros de Vizcaya* (Madrid, 1850) y P. Azcárate, *Exposición a S.M. sobre el arreglo de los Fueros de las Provincias Vascongadas* (León, 1856), corregidores políticos de Vizcaya, respectivamente, en 1847 y 1856²⁹. En esta línea también se encuentra la obra coetánea *Examen histórico-analítico de los Fueros de Vizcaya* (Madrid, 1849) de F. Álvarez Durán, abogado y funcionario del ramo de rentas estancadas y de correos en el País Vasco³⁰.

La situación que sufrieron esos delegados del Gobierno en Vizcaya fue relativamente similar: habiendo sido con anterioridad jefes políticos o gobernadores civiles en otras provincias de régimen común, a diferencia de otros que ocuparon igual destino en Vizcaya, intentaron aplicar en ésta las normas y pautas de actuación general seguidas en aquéllas, lo que les acabó enfrentando con la Diputación foral. Tras verse desautorizados sorprendentemente por las autoridades superiores que los habían nombrado, se vieron inmersos en cambios ministeriales conservadores, que facilitaron la

29. Rafael Navascués Bobadilla, abogado y político moderado navarro, ocupó, entre otros cargos, el de jefe político y gobernador civil de Guadalajara (1843), Vizcaya (1847), Oviedo (1847), Toledo (1848), Valladolid (1849), Sevilla (1856) y Cádiz (1856), y el de diputado a Cortes por Tudela (1849, 1850 y 1858). Fue autor, aparte de la obra ya citada, de *Reseña del acta electoral del distrito de Tudela* (1851) y *La sección de Fomento para Navarra rechazada por la Diputación* (Madrid, 1861). (Refs. en *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876)*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legelbiltzarra/Parlamento Vasco, 1993, pp. 693-700 y V. MORENO, «Don R. Navascués: un navarro antifuerista en el siglo XIX», *Boletín Instituto Gerónimo de Uztáriz Instituto*, 4 (1990), pp. 41-58).

El padre de Gumersindo de Azcárate, Patricio Azcárate (León, 1800), situado en la tendencia liberal progresista, fue jefe político y gobernador civil de León (1843), Valladolid (1856), Vizcaya (1856), Santander (1859), Murcia (1859) y Toledo (1861), y diputado a Cortes por León (1841 y 1842). Krausista por amistad con J. Sanz del Río, fue autor, además de la ya referida, de *Exposición histórico-crítica de los sistemas filosóficos modernos y verdaderos principios de la ciencia* (Madrid, 1861, 4 tomos). (Refs. Archivo Histórico Nacional -A.H.N.- Gobernación, Personal, leg. 44 y J. M. SÁNCHEZ PRIETO, *El imaginario vasco. Representaciones de una conciencia histórica, nacional y política en el escenario europeo (1833-1876)*, Barcelona, Eiunsa, 1993, p. 871).

30. Archivo Histórico Nacional (A.H.N.), Gobernación, Personal, leg. 19 y *Examen...*, p. 46.

canalización de las demandas de aquella corporación exigiendo el reemplazo de sus destinos en la provincia.

La pugna que tuvo el primero con la Diputación foral se produjo desde su llegada al Señorío en mayo de 1847. Así, habiéndole encargado el Gobierno puritano de J. F. Pacheco que pasara a cubrir los destinos de «jefe político e intendente de rentas» en Vizcaya, presentó el decreto de su nombramiento de 7 de abril, conforme establecía la normativa imperante, al vicepresidente del Consejo provincial para su comunicación a la Diputación foral. Sin embargo, como consentir esta alteración del tradicional trámite foral –remisión del decreto de nombramiento a la Diputación foral para poder ejercer provisionalmente el cargo de corregidor político hasta el definitivo reconocimiento por la Junta general– hubiera significado no sólo aceptar al Consejo provincial –institución que en estos momentos estaba siendo recurrida–, sino, lo que era más grave, abrir la vía hacia la conversión del corregidor político en jefe político, la Diputación se negó a admitirle como tal autoridad política superior. Ante la reiteración de esta negativa sin la observancia de los pertinentes requisitos forales, el 19 de mayo R. Navascués procedió a suspenderla en sus funciones, transfiriéndolas a la Diputación provincial. Pero, por un lado, el lógico rechazo de la corporación provincial a asumir las atribuciones de la foral (en estos momentos los diputados forales eran a la vez provinciales) y, por otro, las gestiones realizadas por ésta ante el ejecutivo, mostrando como con esa «resolución extrema y poco meditada» se habían paralizado los negocios provinciales, sirvieron para que por el orden de 26 de mayo se exigiera a R. Navascués que alzara la suspensión. Entonces, en razón a que en esta orden se hacía referencia al decreto de 7 de abril por el que se le había nombrado y no obstante no haber conseguido de R. Navascués el juramento foral de costumbre, la Diputación foral le reconoció como corregidor político de Vizcaya³¹. Ahora bien, a esta humillación no sólo no le sucedió el cambio inmediato de destino, que no se produjo hasta su nombramiento el 22 de septiembre de 1847 como jefe político de Oviedo, sino que, además, un mes después –por el decreto de 20 de octubre de ese año–, constituido ya el Gobierno reaccionario de R. M.^a Narváez, retornó con igual cargo a Vizcaya, manteniéndose hasta el 18 de marzo de 1848³².

31. J. PÉREZ NÚÑEZ, *La Diputación Foral...* pp. 375-376.

32. Archivo General del Señorío de Vizcaya (A.G.S.V.), Régimen Foral, reg. 17, leg. 1.

El caso de P. Azcárate se distancia de esa trayectoria, ya que su mandato como corregidor político de Vizcaya fue mucho más corto. Así, designado para este puesto por el decreto de 12 de junio de 1856 no le ocupó al ser nombrado el 2 de julio gobernador civil en comisión de la provincia de Valladolid, uno de los centros neurálgicos de los levantamientos que acabaron dando fin al bienio progresista. Pues bien, finalizado éste, el Gobierno inmediato de L. O'Donnell dispuso el 18 de julio que pasara a cubrir la jefatura del Gobierno Civil de Vizcaya. Asumida ésta diez días después, el asunto que inmediatamente enrarecería las relaciones con la Diputación foral sería la desamortización de P. Madoz, verdadero caballo de batalla de la provincia a lo largo de ese bienio. La negativa por parte de esa corporación a cumplimentar uno de los aspectos institucionales relacionados con la legislación de ese ramo, lógicamente causó perplejidad a P. Azcárate, pero más aún se la produjo la disposición del ejecutivo que, atendiendo a las demandas de la Diputación foral, paralizó la aplicación de la ley de desamortización a Vizcaya³³. Siendo esto así, lo que no es de extrañar es que a la extensión de esta suspensión a todo el Estado con la constitución del Gobierno reaccionario de R. M.^a Narváez, le sucediera la inmediata designación el 21 de octubre de 1856 de V. Abelló como corregidor político de Vizcaya. P. Azcárate no esperó a su toma de posesión, tres días después cedió la parte política de este cargo al diputado foral como vicepresidente que era ya del Consejo provincia y la económica al administrador de todas las rentas de la provincia³⁴.

El «singular retroceso» en la carrera político-administrativa que tanto para R. Navascués como para P. Azcárate supuso el tránsito de delegados del Gobierno de provincias de régimen común a Vizcaya, en donde debiendo plegar el cargo al «puesto retrógrado» de corregidor político, que era lo mismo que someterse a «una especie de potro donde se atormenta la conciencia de los deberes propios», por la «increíble posición desairada y desautorizada que ocupaba», fue la razón principal que les impulsó a contar su experiencia³⁵. Pero, a diferencia con otros jefes políticos o gobernadores

33. Esto no fue óbice para que no dejara de sorprenderse cuando la Diputación foral sometió al pase foral el decreto de 15 de septiembre de 1856 que restablecía la Constitución de 1845 con las modificaciones recogidas en un acta adicional. Nada ocurrió porque, conforme al informe del síndico y del consultor, no se planteó inconveniente alguno a que se cumpliera. (Ref. P. AZCÁRATE, *Exposición...*, pp. 14-15 y 26-27).

34. *Ibid* y J. PÉREZ NÚÑEZ, *La Diputación Foral...*, pp. 498-499.

35. *Exposición...*, pp. 18-19 y *Observaciones...*, p. 122.

civiles que narraron la gestión desarrollada en otras provincias –pocos, pero alguno como A. Guerola³⁶–, los anteriores, siguiendo las pautas establecidas por F. Álvarez Durán –que las hemos sumado en este trabajo–, procedieron a realizar una «crítica razonada» del régimen foral, especialmente del vizcaíno, para, mostrando el contraste existente entre «el derecho consignado y lo que pretende presentar como tal», coadyuvar a esclarecer las mentes «de los hombres importantes de los partidos políticos que un día (esperan sea cuanto antes) han de resolver la cuestión foral», pero con la intención última de «que las formas (administrativas) constitucionales sustituyeran a las forales, para que los gobernadores, delegados del poder supremo, tuvieran toda la representación que les daba la legislación constitucional sobre los cuerpos populares»³⁷.

El punto de partida de esas reflexiones, fundamentalmente de las de F. Álvarez Durán y R. Navascués, es un acercamiento desmitificador a los fundamentos históricos y a los contenidos del régimen foral vizcaíno alegados por los fueristas. Pues bien, esa aproximación resulta escasamente original, ya que realiza bajo los dictados de las obras de A. Llorente y T. González, trabajos al servicio de la visión regalista de la foralidad. De acuerdo con ellos, y en más de una ocasión mediante transcripciones literales, rechazan, por falta de pruebas fehacientes, los argumentos de «independencia originaria» y de «la unión pactada a la Corona de Castilla», observando como los vestigios indican más bien lo contrario, no distanciándose por ello de los demás territorios peninsulares que por títulos de conquista, herencia o tratados particulares entre los reyes se fueron incorporando a la Corona de Castilla. Igualmente rebaten el postulado de singularidad de los fueros vizcaínos (vascongados) porque, siendo «de índole igual a la de otros muchos municipales concedidos a otras poblaciones y provincias, sin la menor diferencia en cuanto a origen, motivos y contexto», provienen «del fuero de los hijosdalgo de Castilla o de gracias, mercedes y privilegios

36. *Memoria de mi administración en la provincia de Zamora como gobernador de ella desde el 12 de agosto de 1853 hasta 17 de julio de 1854*. Estudio preliminar de F. Suárez, Zamora, Instituto de Estudios Zamoranos Florián Ocampo CSIC/Diputación provincial de Zamora, 1985; *Memoria de mi administración en la provincia de Málaga como gobernador de ella desde el 6 de diciembre de 1857 hasta el 15 de febrero de 1863*, Sevilla, Fundación Sevillana de Electricidad, 1996; *Memoria de mi administración en la provincia de Barcelona como gobernador de ella desde 5 de febrero hasta 14 de julio de 1864*. Edición preparada por el Seminario de Historia Moderna de la Universidad de Navarra bajo la dirección del doctor F. Suárez, con estudio introductorio y notas a cargo de M. Morán Ortí.

37. *Examen...*, p. 3, *Observaciones...*, p. 20 y *Exposición...*, pp. 23-24.

concedidos expresamente por los reyes, ya en atención a la esterilidad de la tierra, ya en remuneración de los servicios prestados a la Corona»³⁸. Y siendo esto así, al encontrarse como los de aquellos territorios siempre supeditados a la voluntad absoluta del monarca, de la misma manera que los había concedido podía revocarlos o suspenderlos. De donde colige R. Navascués: «las leyes del Código de 1526 (Fuero nuevo vizcaíno) (...) tienen una significación diametralmente opuesta a la que quieren darle los fueristas, y que nunca pueden servirles para obligar al Gobierno Español al reconocimiento de sus exigencias, como de derecho; porque antes de ellas como después, y en todas las épocas, no ha podido desprenderse la Corona de los atributos de su soberanía, ni hoy bajo el régimen constitucional que la Nación disfruta, es posible suponer que las Cortes consintieran en el abandono de los que tiene en Vizcaya»³⁹.

Este supuesto, lógicamente, se hace extensivo a las llamadas exenciones fiscales y militares, que para nuestros autores ni formal ni materialmente se les puede otorgar tal calificativo. No lo son –señalan– porque no provienen de pactos o títulos semejantes, sino de concesiones reales, debiendo denominarse en tal caso privilegios, y porque –agregan–, insertas en las diferentes formas vigentes en un régimen de desigualdad como el de la Monarquía tradicional, aparte de no ser absolutas, eran algo aleatorio, al verse limitadas por los servicios requeridos por los monarcas, que eran cubiertos por el Señorío sin mayores problemas. De esta manera, estiman, no existe razón ni argumento alguno, en que la provincia pueda sustentarse, para no satisfacer las contribuciones y los cupos al ejército asignados por las Cortes generales⁴⁰.

Idénticos postulados utilizan con relación a las formas administrativas forales, con mayor rigor si cabe al no existir referencia alguna sobre las mismas en las recopilaciones forales. El derecho consuetudinario tiene para ellos escaso valor, ya que, como subraya R. Navascués, a falta de pruebas, de documentos «los fueristas se han parapetado siempre en la *costumbre*, creada por ellos *ad hoc*, en muchos casos, porque es mucho más cómodo presentar como axioma incuestionable que “el fuero depende más bien de buenos usos y prácticas, que de leyes escritas”, que afanarse en buscar razones para demostrar que son forales, las que más aparecen como exigencias de sus defensores»⁴¹.

38. *Observaciones...*, pp. 57 y 106.

39. *Ibid...*, pp. 101-102.

40. *Examen...*, pp. 30-35 y *Observaciones...*, pp. 63-72.

41. *Observaciones...*, p. 113.

Con todo, aunque el régimen foral vizcaíno fuera algo escasamente distintivo de las otras situaciones particulares existentes en los demás territorios peninsulares y correspondiente, al igual que éstas, al modelo político-social de la Monarquía absoluta, sin embargo, como observan sobre todo F. Alvarez Durán y R. Navascués, progresivamente se fue distanciando mediante el fortalecimiento de su posición. Este proceso que se hace patente, aunque no sólo, a partir del momento en que los fueros vascos son los únicos subsistentes, se conseguirá –señalan– por la acción de una clase dirigente provincial que, teniendo una gran influencia en la Corte con la presencia en puestos relevantes de individuos originarios del País Vasco, oculta elementos restrictivos de la foralidad como el Capitulado de Chinchilla (1489), por el que, entre otras cosas, se prohibía el pase foral, y logra nuevas concesiones como los Capitulados de 1727, por los que se concede a la Diputación foral el control del contrabando. Aquí, para F. Alvarez Durán, se afirma «la tendencia ya directa de la Diputación a ejercer jurisdicción propia, a tener atribuciones peculiares, olvidando que la administración gubernativa y el fallar en justicia, correspondía a las autoridades nombradas por la Corona»,⁴² y es a partir de ahí, para R. Navascués, con la evolución de la Monarquía tradicional al absolutismo y a la centralización cuando «la excepción foral no puede caber en la regla constantemente observada como distintivo esencial de su condición»⁴³.

Pues bien, para nuestros autores, el régimen foral que termina por hacerse incompatible con la Monarquía absoluta lo es a todas luces con la Monarquía constitucional, más aún en la forma en que ha acabado derivando tras la ley de 25 de octubre de 1839⁴⁴. Esto se

42. *Examen...*, p. 42.

43. *Observaciones...*, p. 207.

44. R. Navascués va más lejos y, estimando que la secular política contemporizadora de los fueristas («han ostentado los títulos de moderados, progresistas o monárquicos puros, según soplaban el viento de la política o convenía más a sus intereses») no es más que el «fruto de un provincialismo exagerado», considera que el régimen foral vizcaíno es incompatible con cualquier clase de gobierno en España. Con la Monarquía absoluta porque, aparte de lo ya indicado, observa «que cuando mayor fue el poder de los Monarcas y más desembarazadamente lo ejercieron, los fueros significaron menos o sufrieron limitaciones más importantes». Con la Monarquía constitucional porque «siendo su distintivo la dirección e inspección eminente del Gobierno Supremo sobre todos los ramos del servicio público en las provincias, no puede menos de repugnar a su carácter la independencia de una de ellas; en virtud de leyes, fueros, usos y costumbre especiales». Por último, con la República federativa porque, aunque es donde mejor cabría «habría que considerar la casi precisión de que todas las demás provincias, como compo-

ha generado porque esta ley, que –como subraya P. Azcárate– «al dar vida a los fueros, quiso que la forma de existencia fuera una, y esta unidad fuera la constitucional, porque en un país regido constitucionalmente, no podía admitirse los fueros sin la unidad»⁴⁵, se ha cumplido sólo en la parte relativa a la confirmación foral, pero con perjuicio de la unidad constitucional que, como destacan, se encuentra quebrantada por haberse aplazado el arreglo prescrito. Tanto de esta demora, como del desarrollo a partir del mismo de lo que consideran tres estados republicanos independientes dentro de una única Monarquía constitucional, la responsabilidad última recae, con especial rigor para F. Alvarez Durán, en los distintos ejecutivos que han sucedido desde la aprobación de aquella ley: «La ley de octubre de 1839 impone al Gobierno como primera condición dejar salva la unidad constitucional. Tal es el deber del Gobierno, deber no cumplido, deber que se aplaza alegando que no está deslindado lo que es Fuero. Si tal ley determina por el Fuero lo que no contraría la unidad constitucional, es claro, es evidente, es incuestionable, que lo que primero corresponde hacer es la unidad»⁴⁶.

El mantenimiento de esta situación, que para nuestros autores no puede avalarse por argumentación foral alguna y no puede tener cabida en un régimen constitucional fundado en la unidad política y administrativa, no sólo produce graves perjuicios a las demás provincias o a la Monarquía en su conjunto, sino también, y esto es quizás lo más novedoso de su planteamiento, a las propias poblaciones de las Vascongadas, porque sus regímenes diferentes se encuentran al exclusivo servicio de una minoría «de una colección de caciques, que administra la cosa pública y pone de pantalla al pueblo vasco»⁴⁷. En efecto, estimando demagógica la imagen democrática, de orden y de libertad, patriarcal, de prosperidad, eficiencia y seguridad, que sobre el régimen foral quieren transmitir los fueristas, y distanciándose de la visión idílica que sobre el mismo tienen algunos sectores conservadores, hasta el punto de contemplarlo como una especie de modelo a seguir, para los autores considera-

nentes federales, fuesen si no idénticas en privilegios a lo menos muy semejantes; y claro es que la extensión a las Andalucías, por ejemplo, de los fueros de Vizcaya o de los antiguos de Aragón y Cataluña a Vizcaya y Galicia, habría de producir poco menos que imposibles administrativos y gravísimos inconvenientes en las relaciones de toda especie entre los confederados». (*Observaciones...*, pp. 205-209).

45. *Exposición...*, p. 13.

46. *Examen...*, p. 56.

47. *Exposición...*, p. 16.

dos, y en esto sí que coincide de forma absoluta, siendo una de las conclusiones fundamentales de sus trabajos: el régimen foral, y en concreto el vizcaíno, objeto de su estudio, es sinónimo de oligárquico «porque es la oligarquía de los intrigantes la que establece en Vizcaya su régimen foral»⁴⁸; porque «la administración (...) de Vizcaya, no sólo se halla consignada de hecho, sino también por instituciones especiales en manos de una oligarquía que ni cambia ni puede cambiar, ínterin no varíen las instituciones que la aseguran en sus manos»⁴⁹.

Vizcaya, homologada judicial y aduaneramente, articula su organización político-administrativa, como ya hemos visto, en torno a un haz de instituciones que corresponden, por un lado, al régimen común o constitucional y, por otro, al régimen foral. Procedentes del primero, si bien adaptadas a la situación particular de la provincia, se encuentran la Diputación provincial y el Consejo provincial, y del segundo, las instituciones básicas forales, la Junta general y la Diputación foral; a dos aguas entre uno y otro se sitúan los Ayuntamientos y el delegado del Gobierno, que actúa en las primeras como gobernador civil y en las segundas como corregidor político. Pues bien, en esta «torre de Babel», como P. Azcárate llama a este complejo organizativo, el espacio que ocupan las instituciones exclusivamente constitucionales es irrisorio: así, mientras «la Diputación provincial es una corporación solo en el nombre, se niega de hecho a reunirse (...) el Consejo de Provincia compuesto de vizcaínos, sino da señales de vida, las da de vegetación (...)», indica F. Alvarez Durán⁵⁰. Todo está copado por las instituciones forales y de forma singular por la Diputación foral –«piedra angular en que descansa todo el edificio foral»⁵¹–, que ha ensanchado los límites de su poder hasta crear «una administración independiente y separada de la acción y fiscalización del Gobierno»⁵²: «Cada diputación foral –señala P. Azcárate– es una fortaleza de aspecto gótico perfectamente servida interiormente, que uno que se llama gobernador, no hace más que vigilarla por sus aledaños, por si se cometen demasías forales, pero que sólo llegan a su noticia después de sucedidas, por lo mismo que no da razón de lo que pasa dentro. De aquí resulta, que cuando los gobernadores quieren poner en ejecución una disposición superior, que se califique de antiforal, aun

48. *Observaciones...*, p. 127.

49. *Examen...*, p. 12.

50. *Examen...*, p. 11.

51. *Observaciones...*, p. 130.

52. *Examen...*, p. 39.

cuando no lo sea, se encuentra con un muro invencible, cual es la organización fuerte y robusta de una diputación foral, que obra independiente y que tiene hombres, dinero e influencias para sostenerse»⁵³. Hasta el punto ve la situación R. Navascués, que considera que la primera y más imperiosa necesidad es la supresión de esta corporación, porque con su existencia es imposible el cumplimiento de la ley de 25 de octubre de 1839⁵⁴.

La Diputación foral es la prolongación de las Juntas generales que siguen sus mismas pautas. Así, como señala R. Navascués, en las Juntas de Guernica se actúa con total discrecionalidad, aprobándose disposiciones y reglamentos administrativos que contrarían la legislación general, sin que al respecto, al igual que ocurre en la Diputación, el representante del Gobierno que las preside pueda evitarlo, a no ser que quiera ocasionar un conflicto, del que además es muy difícil que pueda salir airoso. Pero incide en algo más, al considerar que, aunque se hayan adoptado formas parlamentarias y se las llama «Congreso vizcaíno, cuerpo deliberante», están muy lejos de ser la expresión de una asamblea de un país libre. No lo son, para R. Navascués, en primer lugar, por la notable desigualdad de la representación, al no tomarse por base la población e importancia de las localidades, sino las antiguas unidades territoriales en las que estaba dividido el Señorío; en segundo lugar, porque los apoderamientos, directa o indirectamente, se encuentran siempre en manos de los llamados *jauntxos* y de los arbitristas locales, que deciden los asuntos, más que por el bien del país, para sacar adelante sus proyectos interesados. En definitiva, concluye el referendario: «Las Juntas de Guernica no es legítima representación de Vizcaya»⁵⁵.

Ese mismo patrón y esa misma conclusión, para nuestros autores, se transmite a la Diputación foral, elegida cada dos años por las Juntas de Guernica. Y ello no sólo por la composición de éstas y el anacrónico sistema de elección indirecto mezclado con el encantamiento empleado, sino, y sobre todo, por las restrictivas cualidades exigidas para ocupar el cargo de diputado foral: vizcaíno originario, domiciliado en el país, tener hecha la información de limpieza y nobleza de sangre, no haber ejercido, el o sus padres, oficio mecánico alguno, y ser caballero de primer lustre, que es lo mismo que vivir de las rentas de sus propiedades. Este escaso

53. *Exposición...*, p. 21.

54. *Observaciones...*, p. 145.

55. *Ibid...*, cap. XIV, pp. 105-127.

número de personas al que queda reducido el cuerpo de elegibles para la primera dignidad, para R. Navascués, da al traste con los principios de la nobleza general vizcaína y de la libertad republicana esgrimidos por los fueristas y es la prueba más palpable de carácter oligárquico del gobierno foral de Vizcaya⁵⁶. De esta manera, confirma F. Alvarez Durán «no son los merecimientos, no la confianza que inspiren, no los servicios hechos en beneficio del país, no una idoneidad, una virtud, un valor reconocidos. La cuna, y sólo la cuna es la que designa la persona que ha de obtener los sufragios para ocupar los cargos, cuya elección es popular, el pueblo ve limitada la libertad de estos sufragios y carece de acción para brindarlos al mejor que sepa mercerlos»⁵⁷.

Pero, no es la cuestión político-administrativa la principal –continúa señalando F. Alvarez Durán–, sino la administrativa-económica, de la que aquella no es más que su complemento. En efecto, lo que estima que verdaderamente interesa resaltar, la razón de ser del control que ejercen señaladas familias sobre la administración foral, es la Hacienda provincial que, fuera de la acción del Gobierno y al margen de todo control presupuestario, se ha construido en torno a la Diputación foral. De tal manera, que «llamadas de hecho y de derecho determinadas familias a intervenir en la administración económica de la provincia, han sabido extender de tal suerte la acción que tuvieron, que se han hecho dueñas de la recaudación y del manejo de los fondos públicos de la provincia»⁵⁸.

Si la premisa básica en la que se asienta la Hacienda foral vizcaína es el mantenimiento del descubierto de las cuotas de las contribuciones generales asignadas por las Cortes a la provincia –incumplimiento de una ley general injustificable para nuestros autores–, así como la exención de los gravámenes generales sobre el tabaco y la sal, y si los fueristas subrayan que ello en modo alguno significaba que Vizcaya fuera una provincia exenta, sino que tenía una forma diferente de hacer frente a los gastos generales del Estado, lo que realizan F. Alvarez Durán, R. Navascués y P. Azcárate no es otra cosa que cotejar esta afirmación, comprobar en que cantidad la provincia reduce los gastos de la Hacienda nacional. En primer lugar, observan como, al margen de las aduanas, la Hacienda del Reino nada detrae del Señorío, porque el donativo como contribución tradicional foral, y por lo tanto vigente, al ser entendida

56. *Ibid.*..., pp. 134-135.

57. *Examen.*..., p. 14.

58. *Ibid.*..., pp. 9 y 12.

como «voluntad marcada de parte del donante, no se estiman obligados a donar o pagar cosa alguna»⁵⁹. En segundo lugar, contemplan como si bien es verdad que la provincia asume los gastos de culto y clero, éstos los sufragan las haciendas municipales, estando sólo a cargo de la Hacienda foral las pensiones de unos pocos curas exclaustros que habían seguido las filas carlistas. Algo similar, destacan, en tercer lugar, se puede decir de las carreteras vizcaínas porque, estando fuera de la responsabilidad financiera del Estado, su construcción se encuentra en manos de empresas particulares capitalizadas con arbitrios municipales, gravitando sólo la reparación y conservación sobre los fondos que recauda la Diputación⁶⁰. En último lugar, aunque injustificada e injustamente para R. Navascués, se encuentra la contribución que, conocida con el nombre de *morosidad* y recayendo directamente en los particulares y no en la Hacienda provincial, hace frente a los gastos ocasionados por ambos bandos en la guerra carlista, evaluados en una cantidad que supera los 85 millones de reales⁶¹. Con todo, de lo establecido sólo a P. Azcárate le parece que la posición que ocupa Vizcaya «no es tan falsa como se cree vulgarmente»⁶².

Ahora bien, si esas partidas no se encuentran a cargo de la hacienda vizcaína, se preguntan nuestros autores, ¿qué es lo que compone el presupuesto de gastos de Diputación foral? Algo no muy diferente, responden, al de las demás Diputaciones provinciales de régimen común, si se exceptúan, claro está, los gastos, para ellos exorbitantes, que suponen el mantenimiento de la organización político-administrativa foral (reuniones Junta generales, oficinas de la Diputación, sueldos de funcionarios y cargos políticos...). Estos, indica R. Navascués, son fundamentalmente los que hacen que la administración provincial de Vizcaya a una de las más caras del Estado, y, como no reportan nada positivo a la generalidad de la población vizcaína –continúa el autor referido–, ésta podría beneficiarse de su ahorro, evaluado para 1846 en 847.904 reales, mediante el establecimiento de una Diputación provincial igual a la de las demás provincias del Estado⁶³.

59. *Ibid...*, p. 39.

60. *Ibid...*, pp. 43-45.

61. *Observaciones...*, pp. 122-123.

62. *Exposición...*, p. 26.

63. *Ibid...*, pp. 158-165. El ahorro resulta de la diferencia del presupuesto de gastos para 1846 de la Diputación foral, situado en 2.591.737 reales y del que le correspondería para el mismo año a una hipotética Diputación provincial, graduado en 1.743.833 reales.

Evidentemente, en buena lógica contable a esa reducción de los gastos debía corresponder una disminución en la misma cuantía de los ingresos, sin embargo, para nuestros autores, no es así. No lo es porque consideran que el presupuesto de ingresos de la Diputación foral para ese mismo año se encuentra infravalorado. Los datos suministrados les parecen ficticios, porque no se ha tenido en cuenta el verdadero valor que reporta a la Diputación la administración del ramo del tabaco, que, surtiéndose del mismo también la provincia de Alava, debía graduarse entre 2 y 2.600.000 reales. Si a esta cantidad se agrega la que obtiene de la sal, otro de los productos de libre consumo, así como los arbitrios que gravan a determinados artículos de consumo (vino, aguardiente, aceite, vinagre...), R. Navascués estima que la partida del haber de la Hacienda foral debe elevarse hasta los 3.298.435 reales. De aquí inmediatamente deduce que la economía que se alcanzaría con el establecimiento de la Diputación provincial sería aún mayor, acrecentándose hasta 1.554.602 reales⁶⁴.

¿A donde va a parar ese exceso de ingresos? «Los pueblos todos reparten su presupuesto municipal, están cubiertos por cada uno de los gastos locales; las demás provincias pagan a Vizcaya tropas, personal de empleados y demás gastos todos; el clero y los caminos no pesan sobre la Diputación; por tanto ignoro y no me ha sido posible depurar, cómo, en qué se invierte la recaudación que por millones hace la expresada Diputación» –plantea F. Alvarez Durán. Sin formular acusaciones, quizás una de las vías para averiguarlo sea fijarse –como hace el autor citado– en la forma casi exclusiva como se recaudan los ingresos: la tributación indirecta. En efecto, señala F. Alvarez Durán «el habitante pobre de Vizcaya, paga y paga mucho porque sus prestaciones son indirectas y puramente personales. En los artículos de consumo que se gravan, cada cual paga como uno solo, porque paga por lo que le sirve para llenar la necesidad de la vida. En la contribución indirecta, el rico, si come, bebe y fuma menos, puede quedar aventajado el pobre, y esto sucede en Vizcaya»⁶⁵.

De ahí, nuestros autores coligen la primera conclusión importante sobre la Hacienda foral vizcaína: la injusticia del sistema fiscal imperante, porque «al no conocerse las contribuciones directas, los ricos nada pagan como ricos, y los impuestos pesan sobre las clases consumidoras, sobre las clases proletarias que son el

64. *Ibid.*..., pp. 164-165..., pp. 46-47 y *Exposición...*, pp. 25-26.

65. *Examen...*, pp. 48-49.

mayor número, sobre las clases pobres»⁶⁶. La segunda la sitúan en el exceso de contribuciones, porque «se paga en algunos casos en Vizcaya mucho más que en las demás provincias de España, en donde los clamores contra el sistema tributario no han significado tamaño perjuicio para el contribuyente»⁶⁷. La tercera se encuentra en la ausencia absoluta de cualquier tipo control y garantía, porque amalgamándose en Vizcaya, en contraste con las provincias no forales «la distribución y la recaudación, es (la Diputación) la que dicta el fallo contra el contribuyente, y la que lo lleva a cabo»⁶⁸. En definitiva, lejos de poder «decir patriarcal y buena a la administración de Vizcaya», «lejos de poder servir de modelo para las demás provincias de España, hay que confesar que defectuosa como no puede dejar de serlo por algún tiempo la general de la Nación, es preferible bajo todos los conceptos a la general de Vizcaya, producto informe de antiguallas inconvenientes por falta de aplicación a las necesidades de la época, origen perenne de predominio y aspiraciones oligárquicas, desordenada, cara y caprichosa por la absoluta independencia en que está de la acción reguladora del Gobierno»⁶⁹.

De esta manera, nos presentan a la organización administrativa provincial de régimen común como algo a todas luces más favorable para los vizcaínos que la foral. A nivel político, porque «ensanchándose el círculo de personas llamadas a tomar parte en los asuntos públicos», la Diputación provincial, formada por nueve individuos que, elegidos directamente en todos los partidos judiciales, la sirven gratuitamente y de acuerdo con una reglamentación específica que ordena sus atribuciones y actuación, reúne y ejerce mejor la representación de la provincia. Igualmente a nivel económico, porque, junto al ahorro que conlleva, es más eficiente para atender al servicio y desarrollo provincial, así como para satisfacer las contribuciones asignadas, o que se señalen tras el arreglo foral, a Vizcaya. Por tanto, para nuestros autores, resulta más acorde con los principios de la «ciencia administrativa» y con intereses de la provincia no sólo la sustitución de la Diputación foral por la provincial⁷⁰, sino la asimilación en sentido más lato posible a la organización administrativa establecida en las demás provincias⁷¹.

66. *Exposición...*, p. 25.

67. *Observaciones...*, p. 170.

68. *Examen...*, p. 36.

69. *Ibid...*, p. 49 y *Observaciones ...*, p. 167.

70. Sobre la reforma administrativa mediante la vía de la Diputación provincial duplicada, se puede consultar nuestro trabajo, ya citado, «Las diputaciones provinciales duplicadas...

71. *Exposición...*, pp. 22-23 y *Observaciones...*, pp. 151-157.

Con todo no queda más remedio, porque –señalan– constitucionalmente es inadmisibile el mantenimiento de la irregularidad foral vizcaína (y vascongada): «(...) Esta es una cuestión incontrovertible y resuelta, que (...) tiene por apoyo, no sólo la razón, la conveniencia general, el constitucionalismo verdadero, el sentido genuino de la ley (25-X-1839) y las condiciones de toda existencia política, sino también la conducta, consecuente con esta doctrina, de los ayuntamientos vascongados, de los juzgados vascongados, de los diputados forales vascongados, de los diputados a cortes vascongados (...) esto no puede seguir así, porque las provincias vascongadas forman parte de (la) Monarquía, que desde que se ha hecho constitucional, tienen que ser aquellas monárquico-constitucionales y no republicanas, tienen que respetar y reconocer la unidad constitucional (...)» –apunta P. Azcárate–. Y a ello se adhiere R. Navascués al subrayar que la resolución de la cuestión foral no es un asunto de partido, sino de nacionalidad, de conveniencia pública⁷².

Siendo, por tanto, imprescindible proceder a cumplimentar inmediatamente el artículo segundo de la ley de 25 de octubre de 1839, el modelo seguido por esos ex-gobernadores de Vizcaya es el establecido para Navarra por la ley de 16 de agosto de 1841, pero no así su tramitación. De tal manera que, por considerar que ya se habían efectuado suficientes conferencias, no contemplan participación alguna de la provincia en la elaboración del arreglo foral, siendo ésta exclusivamente gubernativa, hasta el punto que, en el caso del de P. Azcárate, se indica que el ministro de Gobernación queda encargado de su ejecución «sin perjuicio de dar cuenta a las Cortes en la próxima legislatura».

Pues bien, asentándose en el arreglo foral navarro tanto en el proyecto que presenta P. Azcárate, como, con alguna matización, en el de R. Navascués se deslindan lo que denominan exenciones y franquicias forales, que estiman deben conservarse, de las formas administrativas, que consideran deben homologarse absolutamente a las generales de la Monarquía⁷³. Tanto es esto así, que en ambos se

72. *Ibid.*..., pp. 16 y 21 y p. 144.

73. P. Azcárate considera que las provincias Vascongadas tenían derecho a continuar disfrutando de las exenciones forales, pero era un derecho que no sólo lo sustenta en la ley de 25 de octubre de 1839, por la que se respetan y declaran subsistentes, sino también en el miedo al conflicto social y en la garantía para el orden que su mantenimiento suponía. Por contra, al estimar que la abolición de las instituciones forales no plantearía la menor oposición, no les otorga la menor salvaguarda. (*Exposición...*, pp. 8-9 y 16-17).

recogen sendos artículos determinando la supresión de las instituciones forales, justificada por R. Navascués con relación a las Juntas generales por la existencia de una asamblea legislativa nacional, en la que está representada y participa Vizcaya «en igual forma y época que las otras provincias de la Monarquía»⁷⁴.

Siendo «inútiles» las Juntas generales, de igual manera lo es «su producto», la Diputación foral, que es sustituida por una Diputación provincial. Esta, formada y elegida conforme a la legislación general, ocupa un lugar de preeminencia en la administración vizcaína porque, además de las atribuciones que le corresponden por la ley de Diputaciones provinciales, mantiene las facultades que desempeñaba la Diputación general en la parte económica, incluidas, por un lado, las relativas a la fiscalización económica de los Ayuntamientos y, por otro, las referidas al reparto y cobro de las contribuciones o donativos, que en el caso del proyecto de P. Azcárate son absolutas, ya que, de acuerdo con sus medios y métodos de recaudación, obrará independiente y sin sujeción a autoridad alguna. Extemporáneamente, éste también le otorga las referidas al orden público interior y exterior, que las perpetúa en «el modo y forma establecidos por sus fueros», si bien establece 6.000 reales por hombre en subrogación del servicio militar, mientras que R. Navascués deja la arbitrio de la Diputación el establecimiento de los medios para cubrirlo. Aunque para poder entender estas atribuciones éste convierte en permanentes sus sesiones, subraya que esta corporación «estará bajo la dependencia del gobernador de la provincia o del delegado del gobierno que es su presidente».

No obstante el gobernador aparezca con la misma posición y atribuciones que la ley general encomienda a los de las otras provincias, su papel en las relaciones económicas con los Ayuntamientos es sustituido –en el proyecto de R. Navascués– por la Diputación provincial, que asume el control de los presupuestos y cuentas municipales. Al margen de esto, los Ayuntamientos se homologan en todo lo demás, formación y elección, organización y atribuciones, a los demás del Estado.

74. Para R. Navascués existe un argumento de más peso que el articulado en torno al principio de la soberanía nacional para justificar la supresión de las Juntas generales, el peligro constante de la alteración del orden público: «mientras haya Juntas de Guernica -señala- la perturbación de Vizcaya existiera siempre, el fuego de la rebelión estará más o menos a la vista, pero lo habrá» (*Observaciones...*, p. 180).

Igualmente ocurre con la administración de justicia, que se mantiene equiparada en cuanto a organización y procedimientos a la de los demás tribunales de la nación, perdurando el derecho civil foral, pero no la ordenación específica del Consejo provincial. Es de suponer que esta misma línea se articule la administración periférica del Estado porque, con la salvedad del mantenimiento de la legislación específica sobre montes, en cuanto «instrucción pública, policía y salubridad, caza y pesca y demás ramos especiales» –se indica en el proyecto de P. Azcárate– regirán los reglamentos e instrucciones generales.

Continuando en la forma vigente el sostenimiento del culto y el clero, en cuanto a las contribuciones al Estado en el artículo 11 del proyecto de R. Navascués se establece que Vizcaya tendrá «como contribución directa impuesta a la riqueza territorial, pecuaria, urbana y capitales, y como equivalente del tabaco, papel sellado y sal, cuya libre venta, y no uso, se conservarán, la cantidad de dos millones setecientos mil reales cada año»⁷⁵. Mantenimiento en igual situación a estos tres ramos, P. Azcárate en su proyecto no la comprende en el pago de contribuciones directas o indirectas, ni en los empréstitos forzosos votados por las Cortes, sino que establece, en su lugar un donativo por diez años y por vía de encabezamiento que, fijado por avenencia entre el Gobierno y las provincias (lo articula para las Vascongadas, como todo su proyecto) o por una ley especial, sería el resultado de restar a la cuantía resultante de lo que les debería corresponder a las provincias Vascongadas de haber estado implantado el sistema general de contribuciones (incluidas las indirectas y rentas estancadas) y 6.000 reales por

75. Señalando un 10% de la riqueza territorial y urbana, 1.181.610 reales –distanciándose de la valoración la riqueza territorial, urbana y pecuaria establecida por las instituciones forales que, para el primero de los ámbitos, la gradúan en 1848 en 3.256.952 reales, pero también de las globales establecidas por P. Madoz (en su *Diccionario geográfico-estadístico-histórico...*, 1845-1850) y C. Argüelles (en su *Diccionario de Hacienda...*, 1834) que, respectivamente, la sitúan en 252.480.676 reales y 66.859.483 reales, R. Navascués elabora la suya, a grandes rasgos, a partir de la actualización de los datos sobre diezmos de 1808–, otro 10% del arbitrio de tabacos que recauda de la Diputación, 240.000 reales, el término medio de lo que por el papel sellado y la sal ha pagado la provincia de Logroño en el quinquenio 1845-1849, 654.390 reales y el equivalente de las quintas, 1.424.000 reales (237 hombres x 6.000 reales), R. Navascués sitúa el total de contribuciones en torno a los 3.500.000 reales. Deduciendo a esta cantidad 774.602 reales, sobrante efectivo del presupuesto provincial (no sabemos exactamente como ha obtenido esta cantidad), R. Navascués establece la contribución anual positiva para Vizcaya, fijada en 2.725.398 reales (*Observaciones...*, pp. 171-175 y 183-185).

hombre de reducción de cupos de quintas, lo que estaba percibiéndose en las provincias por las alcabalas, ramo de fomento y gobernación y por los demás efectos estancados, que no fueran la sal y el tabaco, por el importe del culto y el clero y las carreteras generales costeadas por las provincias, y por los suministros satisfechos, admitiéndose por ellos una parte alícuota cada año.

Para nuestros autores, con la reforma del régimen foral vizcaíno (vascongado), mediante esos proyectos de arreglo, las ventajas que se lograrían son manifiestas. En primer lugar, se pondría fin a la perturbación latente que reina en Vizcaya y a la rivalidad que se respira en las provincias de régimen común por la discriminación que ocasionaba, fundamentalmente, el mantenimiento de las exenciones fiscales. En segundo lugar, desaparecería el mosaico anacrónico de la organización administrativa foral y, sustituida por las formas constitucionales modernas, correspondientes al siglo XIX, la población vizcaína adelantaría en libertades políticas y en garantías personales. Por último «se establecería sobre su verdadera base el poder central del Gobierno» en la provincia, ocupando los gobernadores civiles la posición que les corresponde⁷⁶.

En definitiva, y con esto nos adentramos en la conclusiva crítica de la crítica al régimen foral, debemos indicar que ese era el objetivo primordial buscado, que el paso como delegado del Gobierno en las provincias Vascongadas no supusiera una degradación del cargo. Esta vía fundamentalmente administrativista y terriblemente personalista, adolece, como es lógico, de una visión crítica, o mejor realista, del régimen político-administrativo moderado, que contraponen como modelo al foral. Es verdad que éste, el régimen foral, se puede calificar de oligárquico, pero en esto nada se distancia aquel, que es una de sus más genuinas expresiones. La diferencia estriba en que mientras en el régimen moderado el gobernador, aparte de aglutinar toda la administración provincial, es el elemento articulador del equilibrio caciquil, en las provincias Vascongadas ambos cometidos los asume una institución secular como es la Diputación foral, que, además, cuenta con algo de lo que carece la organización administrativa provincial de régimen común, credibilidad, prestigio y arraigo social.

76. *Exposición...*, pp. 17-19 y *Examen...*, pp. 50-51.