

EL "PROVINCIANISMO EXACERBADO". LA CONSOLIDACION DEL REGIMEN FORAL VASCO 1845-1850 *

«Lo legal en lo que atañe a las provincias vascongadas es la DESIGUALDAD. Así lo han querido la naturaleza, la historia, el derecho y los poderes supremos de la Nación.»

Pedro de Egaña, 1852

SUMARIO: I. INTRODUCCION. El proceso de fortalecimiento provincial del País Vasco en la crisis de la monarquía tradicional (1812-1833). El final de una guerra como principio de una foralidad constitucional (1833-1839). Pretensiones niveladoras: la revolución frustrada (1841-1843).—II. EL RESURGIR DE LA FORALIDAD. La caída de Espartero y la «restauración foral». Los moderados y la foralidad. El decreto del 4 de julio de 1844.—III. LA PUGNA POR EL CONTROL PROVINCIAL (I). La definición del régimen local moderado (leyes de enero de 1848): ayuntamiento foral vs ayuntamiento constitucional y diputación foral vs diputación provincial. La instrucción del 18 de febrero de 1845.—IV. LA PUGNA POR EL CONTROL PROVINCIAL (II). La definición del modelo administrativizador moderado (leyes de abril de 1845). La autonomía jurisdiccional de la administración y la lucha por los Consejos Provinciales: el discurso político provincial y la colonización de los Consejos Provinciales por el «poder foral».

I. INTRODUCCIÓN

Desde que en 1812 se comenzara en España a recorrer el peculiar e intermitente camino que conducía a la definitiva singladura constitucional iniciada en 1837, se asiste, en las provincias vascas,

* Este artículo, a excepción de su introducción y de alguna otra consideración ahora introducida, forma parte de mi memoria de licenciatura que, con el título «Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa, 1812-1850», fue presentada en la Universidad Autónoma de Madrid en noviembre de 1985. Por supuesto las deudas que tanto para la confección de la mencionada memoria, como para la de este artículo, se han contraídos son nume-

a un redimensionamiento paulatino de su foralidad, desarrollado tanto frente al nuevo sistema —en la pugna entre Fuero y Constitución— como frente a las veleidades absolutistas de Fernando VII. Ya a lo largo de las últimas décadas del Antiguo Régimen se había venido produciendo una intensificación en este proceso de redefinición de la foralidad que alcanza su momento más pleno a principios del siglo pasado en el marco del debate mantenido en torno a los fueros —y muy en concreto en torno a los vascos— cuyo paradigma puede ser sin duda la obra de Francisco de Aranguren y Sobrado y de Juan Antonio Llorente¹. Pero independientemente de ello —y reteniendo tan sólo el dato de la previa gestación de lo que puede denominarse una «cultura foral»— lo que aquí importa es considerar el doble proceso de definición que sufre la foralidad vasca entre 1812 y 1833.

Ya ha sido estudiada con cierta profundidad² la nueva relación en la que se involucran los fueros vascos desde 1812 al tener que situarse ahora frente a un elemento tan antagónico en principio como lo era una Constitución política, que, lógicamente, introducía un nuevo parámetro jurídico político fundamental orientado en

rosas y en este lugar no cabe sino mencionar algunas de ellas. Muy especial es la que se tiene con el director de este trabajo el catedrático del departamento de Historia Moderna de la Universidad Autónoma de Madrid Pablo Fernández Albadalejo, así como con otros miembros de este departamento —Carmen Vázquez y Julio A. Pardos. Quisiera mencionar finalmente a Luis Catells, del departamento de Historia Contemporánea del País Vasco, quien realiza verdaderos esfuerzos para la publicación de mi trabajo.

1. F. de ARANGUREN Y SOBRADO, *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale el doctor D. Juan Antonio Llorente en el tomo segundo de las noticias históricas*, 1806, inédito, citamos el ejemplar del (A)rchivo (G)eneral del (S)eñorío de (V)izcaya. La obra de J. A. LLORENTE es *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas en que se procura investigar el estado civil antiguo de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de sus fueros*, Madrid, 1806. Una aproximación a este debate hemos intentado en nuestro artículo, FRANCISCO DE ARANGUREN Y SOBRADO: en los orígenes intelectuales del fuerismo vasco, *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza, Historia*, n.º 8.

2. Nos referimos fundamentalmente a los trabajos de B. CLAVERO recogidos en *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, 1982. También ha considerado la problemática J. CORCUERA, «La constitucionalización de los derechos históricos», *Revista de Derecho Constitucional*, 11, 1984.

base a la supremacía de la ley y la idea de código³. Es por ello que, más que extendernos aquí sobre la excluyente relación establecida en los principios informadores respectivos de Fuero y Constitución, nos interese recoger un aspecto concreto no tan extensamente considerado. En un trabajo al que a lo largo de este artículo habremos de referirnos más de una vez, P. Fernández Albaladejo llamaba la atención sobre el hecho de que en 1812, y sobre todo durante el Trienio, había hecho ya su aparición una «propuesta conciliatoria» entre foralidad vascongada y monarquía constitucional que sería llamada a tener posteriormente importantes consecuencias tras la guerra civil⁴. Esta alternativa que se formula en casos concretos y no como «programa», planteaba en efecto la posibilidad de encontrar un camino intermedio en las provincias vascas en el que, junto a la aceptación de los elementos fundamentales de la nueva monarquía, se respetaran, mediante algún tipo de reconocimiento de la foralidad, determinados aspectos fundamentales del entramado provincial vasco (control de ayuntamientos y peculiaridades fiscales fundamentalmente). Es así que durante las breves experiencias constitucionales de 1812 y 1820, se pudieron ver —con la fugacidad que caracterizó a ambas, especialmente en el País Vasco— dos realidades (y no una) que habrá que tener presentes en adelante: por una parte la contraposición entre Fuero y Constitución no sólo debida a que la segunda suponía como premisa la «unidad de sistema» ignorando los particularismos jurídico-políticos previos⁵, sino a que las provincias por su parte se consideraban «ya constituidas» por sus fueros⁶; por otra parte, la formulación de la posibilidad de una «cohabitación» de la foralidad

3. Cfr. los manuales ya clásicos sobre el tema de G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, y de A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa*, vol. I, *Le fonti e il pensiero giuridico*, esp. pp. 252 y ss. y 296 y ss. Más especialmente, L. LOMBARDI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milán, 1975, pp. 201 y ss., donde se puede apreciar la importancia que la ley y la capacidad legislativa adquieren ahora.

4. P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, «Guipúzcoa, 1839-1869: la recomposición de una sociedad», *Moneda y Crédito*, n.º 155, 1980.

5. Como lo recalcó Agustín de ARGÜELLES, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, ed. de L. Sánchez Agesta, Madrid, 1981, pág. 100.

6. Así lo hizo saber la junta de Guipúzcoa al Congreso gaditano en 1813.

vasca —o de algunos de los aspectos de la misma— en el nuevo modelo constitucional.

Sin embargo, el mismo carácter efímero de esta experiencia va a imposibilitar el desarrollo de las implicaciones que ambas vías debían haber abierto. En vez de ello, a lo largo de estos veintidós años que median entre 1812 y la muerte de Fernando VII, dieciséis se viven bajo la vigencia oficial del Antiguo Régimen. De este modo la foralidad vasca no sólo tuvo que definirse entre 1812 y 1834 en el proceso de enfrentamiento dialéctico entre Fuero y Constitución, sino que en gran medida la reconversión de la foralidad se operó en el seno de la monarquía tradicional.

En efecto, es durante el reinado de Fernando VII —y muy especialmente en su última década— cuando en las provincias se procedió a un asentamiento más evidente de los pilares sobre los que en adelante se habría de levantar el «edificio foral». No solamente implicaba la nueva lógica que las dos restauraciones fernandinas reintroducían el restablecimiento de la monarquía tradicional de derecho divino, suprimiendo la delimitación precisa y legal del poder real y reponiendo en su plenitud el «principio monárquico» tan querido de Fernando VII⁷, sino que al mismo tiempo, y salvo contadas excepciones, se resucitaban también toda la «pléyade de privilegios y exenciones» generada durante el Antiguo Régimen y que, en definitiva, eran la savia de la que la monarquía tradicional no podía prescindir. De este modo se planteaba entonces una nueva relación fundamental en nuestro ámbito de estudio en sí contradictoria: junto a la aceptación oficial de la especificidad foral vasca⁸, la necesidad de anteponer a los privilegios, exenciones y cortapisas que pudieran suponer, la expansión del interés monárquico que, como es obvio, cada vez hallaba más molestas aquellas situaciones⁹.

7. Sobre tan interesante transmutación véase C. PACHIANI, «Assolutismo e Rivoluzione», inc. en *Il concetto di Rivoluzione*, Bari, 1979, pp. 47 y ss., así como C. SCHMITT, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno hasta la lucha de clases proletarias*, Madrid, 1985, esp. cap. 4. Referido al caso español, S. M. RETORTILLO, *Administración y Constitución*, Madrid, 1981, cap. 1.

8. De hecho recobran entre 1814 y 1820 y de 1824 a 1834 su calificativo de exentas y forales con la correspondiente sanción real previa de sus fueros.

9. Dada la más que apurada situación financiera de la Corona, cfr. M. AR-

Si bien la monarquía fernandina había de reconocer la vigencia y la operatividad constitutiva del privilegio¹⁰ y por lo tanto no se planteaba ahora —como lo hicieran los liberales del doce y del Trienio— la simple superación de tal esquema, y con él de la foralidad, no era menos cierto que de alguna manera los ministros del rey trataban —especialmente entre 1814 y 1820— de supeditar estas situaciones privilegiadas a los intereses —eminentemente fiscales, pero por ello también de administración— de la Corona¹¹. Sin embargo, y a pesar de esta primera «acometida absolutista», lo que realmente resulta sorprendente —y sobre lo que aquí se quiere insistir— es el fortalecimiento que al fin y al cabo recibió la foralidad en esta relación dialéctica entre absolutismo y particularismo.

Es, como se ha indicado, a lo largo de la década ominosa, cuando el fenómeno enunciado fue más evidente. Efectivamente, a través de una serie de complejos procesos que aquí no se puede entrar a pormenorizar, pero que guardan en sí toda la sustancia de esta consolidación¹², se asiste a una auténtica redefinición foral. El sustancial y común denominador de los referidos procesos es la importancia que adquiere el control administrativo de las provincias por los notables provinciales —quienes, en definitiva, son los que definen la foralidad. De este modo la confirmación, ya desde 1824 —al igual que durante la primera restauración— de la continuidad del donativo como fundamento de una relación fiscal peculiar entre la Real Hacienda y las provincias, el control que las diputaciones consiguen ejercer durante este período en el ramo de policía, pero, ante todo, la consecución del reconocimiento de una foralidad municipal que eximía a los municipios vascongados de la práctica

TOLA, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Barcelona, 1978; J. FONTANA, *La quiebra de la monarquía absoluta 1814-1820*, Barcelona, 1978, y F. TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1977.

10. Cfr. B. CLAVERO, «Derecho y Privilegio», *Materiales*, n.º 4, 1977.

11. En efecto, por ejemplo, en 1815 una Real Cédula prohibía terminantemente tomar el uso a los despachos relativos a la Real Hacienda y en 1819 se presentaba el *Informe de la junta reformadora de abusos de la Real Hacienda*, Madrid, 1839, en el que se desmenuzaba en por menor las implicaciones mutuas entre foralidad y desvinculación de la fiscalidad real.

12. Estos aspectos, que a continuación se enumeran, son tratados más *in extenso* en el trabajo del que se extraen esperándose dar de ellos la debida noticia en futuras publicaciones

común de su control por las Chancillerías, establecida por la Real Cédula de 17 de octubre de 1824, para situarlas expresamente bajo control diputacional, son los elementos que, de una forma más pàlmara, indican los fundamentos a que apunta la foralidad vasca: capacidad de dominio provincial asentado sobre un doble pilar, el ayuntamiento y la diputación.

Pero la realidad que de esta manera se ponía de relieve al finalizar la vida de Fernando VII, y con ella la de la monarquía tradicional, era, con relación a las provincias forales, mucho más profunda. El hecho de que la Corona no consiguiera —a pesar de su declarada voluntad absoluta— supeditar las exenciones y privilegios forales a su interés monárquico mediatizando (aunque no negando) la estructura foral vascongada, ponía al desnudo la debilidad endémica del absolutismo fernandino¹³. Fenómeno éste de gran importancia por cuanto que correlativamente patentizaba la consolidación que, hacia 1834, mantenía en plena vigencia política el entramado provincial como orden corporado particular y, hasta cierto punto también, «exento» de las reformas operadas. El orden corporado —la «Provincia»— y no la sociedad provincial era aún en 1834 el punto de relación esencial por el que debía pasar el desenvolvimiento político de las provincias vascongadas y, de hecho, aun tras la sanción del Estatuto Real, los procuradores de las provincias serán enviados por sus juntas —representación corporada de la provincia— y no por los electores facultados por la ley¹⁴. Podemos afirmar, en efecto (y es un dato a nuestro juicio de gran interés), que en el momento de su desaparición la monarquía tradicional no legaba a la monarquía constitucional, que se implanta definitivamente en 1837, un campo despejado de órdenes y poderes corporados intermedios que facilitara y exigiera la implantación de una nueva relación dialéctica que debía animar el desarrollo cons-

13. Téngase presente, en este sentido, la inactividad que caracteriza a esta década ominiosa lo que ha llevado a un conecedor tan profundo del reinado como M. Artola a denominarlo «el tiempo sin historia».

14. Diferencia entre un tipo y otro de representación de gran significación y que no pasó desde luego inadvertida para los autores liberales del momento, cfr. Juan F. PACHECO, *Lecciones de derecho político*, ed. de F. Tomás y Valiente, Madrid, 1984, p. 96.

titucional, cifrada en términos de Estado y Sociedad¹⁵, sino que más bien se posibilitaba, debido precisamente a ese tan poco absoluto comportamiento del absolutismo hispano, la permanencia y plena vigencia no sólo de las provincias como corporaciones con sólidos entramados políticos tradicionales, sino también de un entramado social comunitario, asimismo tradicional y escasamente afectado por una repentina o paulatina desarticulación de sus puntos esenciales de referencia¹⁶. Junto con todo ello hallaba también acomodo dentro del mismo esquema esa «cultura foral» que no había dejado de desarrollarse de un modo empírico en la cotidiana práctica política y que alcanza su expresión máxima en la obra de Pedro Novia de Salcedo escrita en 1829 y en la que se recogen tanto la concepción de la monarquía como conjunto de agregados privilegiados, como la legitimidad de la tradición y el imperio de la costumbre junto a la fuerza de la prescripción frente a cualquier tipo de voluntarismo político o legal¹⁷.

Y es precisamente que invocando esa «costumbre» se llega, tras la guerra civil —y una intensa campaña previa, apoyada por las diputaciones, en tal sentido— a la consecución de una «paz foral»,

15. Cfr. sobre el paradigmático desarrollo de esta lógica, R. KOSELLECK, *Crítica y crisis del mundo burgués*, Madrid, 1965, y J. HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, 1981, esp. cap. 4. Fundamentales también en el mismo sentido, aunque sin agotar una extensa literatura producida en torno a este tema, G. POGGI, *The development of the modern State*, Londres, 1978; D. GERHARD, *Old Europe. A study of continuity 1000-1800*, N. York, 1981. O. BRUNNER, «Il problema di una storia sociale europea», inc. en *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milán, 1968, y E. FORSTHOFF, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, 1975, caps. I y II.

16. Aspecto constatable mediante algunos datos a los que aquí no hay espacio para referirse, pero necesitado de estudios más profundos por lo que a esta época se refiere. Cfr. P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, «El País Vasco: algunas consideraciones sobre su más reciente historiografía», inc. en *La España del siglo XVIII* (homenaje a P. Vilar), Barcelona, 1985, esp. 555 y ss. Sobre el funcionamiento concreto de tales entramados, cfr. J. VIEJO, «Familia y conflictividad interpersonal en Guipúzcoa. Hernani, 1700-1750», de próxima aparición en *Estudios de Historia Social*, ambos trabajos con amplia bibliografía sobre lo aludido en el texto.

17. P. NOVIA DE SALCEDO, *Defensa histórica, legislativa y económica del Señorío de Vizcaya*, Bilbao, 1851

mediante convenio militar¹⁸, y de ahí a la constitucionalización del fenómeno foral mediante su aceptación parlamentaria en la famosa ley del 25 de octubre de 1839. Esta «legalización foral» supuso además la asunción oficial de la existencia de una situación especial en las provincias vascas que se traducía en un concepto que hizo su aparición en los ocho años de la guerra y que los moderados parecen ahora asumir, esto es, la idea de que la foralidad se resolvía en una suerte de «administración interior» provincial bajo control de los notables locales. De la ley del 25 de octubre de 1839 nos conviene en este rápido repaso retener dos importantes características que informan en gran medida el desarrollo político posterior. En primer lugar su propio carácter de ley y no de decreto, disposición o cualquier otra forma reglamentaria, ya que va a permitir su perduración durante todo el siglo pasado, con evidente incidencia política como veremos¹⁹. Su forma de ley otorgaba a esta confirmación de los fueros una serie de características que la diferencian radicalmente de todas las previamente formuladas a pesar del empeño fuerista, y luego nacionalista, de hacer tabla rasa entre unas y otras. Era la primera vez que el problema foral se consideraba en su conjunto y que así se confirmaban conjuntamente los fueros de las cuatro provincias, pero, sobre todo, era la primera vez que se hacía con las formalidades constitucionales de la ley²⁰.

La segunda característica a tener presente se halla en la propia ley que se limita a confirmar «sin perjuicio de la unidad constitu-

18. Recientemente B. CLAVERO ha llamado la atención sobre la trascendencia jurídico política que tendrá en la historia vasca inmediata este hecho, véase, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona, 1985, capítulo I.

19. Incluso la Constitución actual de 1978 se ocupa de su definitiva derogación en la disposición derogatoria apartado segundo, cfr. sobre la interesante consideración del fenómeno foral en nuestra constitución, B. CLAVERO, «El principio de salvedad constitucional en el derecho histórico vasco», *Revista de Estudios Políticos (N.E.)*, n.º 37, 1984, y sus artículos más recientes recogidos en *Fueros vascos*, cit.

20. La importancia que la diferencia entre ley y reglamento tiene en términos de derecho constitucional, la demuestran D. JESCH, *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, 1978, y A. GALLEGU ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el derecho público occidental*, Madrid, 1971.

cional»²¹ los fueros de las provincias vascongadas y Navarra a la vez que, artículo 2.º, se mandaba hacer una ley de fueros, «resolviendo en tanto provisionalmente» las dudas que se ofrecieren. He aquí el punto sobre el que queremos insistir ya que lo que se toma en la ley por provisional se torna ya definitivo y, no habiendo ley de fueros hasta 1876, la resolución de dudas «dando cuenta a las Cortes» será el mecanismo cotidiano de desarrollo de la foralidad vasca. Como es evidente esto significaba que desde 1839 —y vamos a tener ocasión de comprobarlo inmediatamente en un aspecto fundamental— la foralidad se entendió y desenvolvió administrativamente y, de hecho, tan sólo otra ley, la del 22 de abril de 1842, volverá a ocuparse de la cuestión provincial vasca, para ser olvidada además dos años después. Ejemplo palpable de este desarrollo administrativo de la foralidad será la normativa reglamentaria inmediata a la ley que se produjo en el tiempo que aún restó a los moderados en el gobierno hasta su eliminación en julio de 1840, empezando por el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 que daba carta de naturaleza legal a las diputaciones forales frente a las mermaidas provinciales y —hecho transcendental— a la existencia de un «ayuntamiento foral» en las provincias como formación local peculiar.

Que los ayuntamientos y la estructura diputacional se revelaban ya como los pilares maestros de este «edificio foral» con fachada de «administración interior», lo demostró eficazmente la primera estancia de Espartero en el poder durante los años de la Regencia. Fue éste quizá, junto al período del Trienio, el más duro test que hubo de pasar la foralidad vasca en esta primera mitad de siglo. Una palabra recorre, como fatal fantasma o venturosa esperanza (según se mirara desde la óptica fuerista o desde la liberal no por menos presente inexistente en las provincias), estos tres años. Y esta nivelación precisamente tiene dos objetivos esenciales a atacar: las diputaciones y los ayuntamientos forales. Ayudado por la participación de los dirigentes provinciales e, incluso, de las diputaciones forales como tales en el movimiento iniciado en septiembre de 1842 por O'Donnell y Montes de Oca, Espartero se dispuso,

21. Concepto éste que al parecer sin mayor puntualización legal abrirá un amplio campo a la interpretación, como se podrá comprobar.

con el decreto de 29 de octubre de 1842 a desarrollar un programa de actuación en el ámbito que nos ocupa que, de hecho, significó el último intento de provocar una auténtica revolución en las estructuras provinciales tratando de imponer el también revolucionario precepto de la «unidad de sistema»²². El primer paso fue dado ya en 1841 al eliminar por decreto del 5 de enero el ejercicio del pase foral que ahora —en un medio en el que la ley ha de encontrar un carácter general como «factor cohesionador»—²³ sí adquiriría aquél un claro matiz desafiante de la autoridad estatal que trataba de hallar su expresión en una «unidad constitucional» así en entredicho²⁴.

La desestructuración de la foralidad tuvo, sin embargo, como ya se dijo antes, dos puntos de referencia esenciales. Por lo que al debilitamiento del ayuntamiento foral se refiere, éste se operó mediante dos complejos mecanismos que aquí tan sólo se enumeran: la potenciación del ayuntamiento constitucional frente al foral²⁵, y, sobre todo, la desjudicialización del alcalde foral (pendiente desde la década anterior) lograda no plenamente sin embar-

22. Concibiendo la foralidad en un sentido, como indicó agudamente LUZURIAGA en la discusión de la ley del 25 de octubre, «popular» y en ningún caso «político».

23. En expresión de K. DYSON, *The State tradition in western Europe*, Oxford, 1980, p. 116.

24. Desde un punto de vista radicalmente distinto al aquí expresado, se ocupa el decreto de supresión del pase R. GARCÍA RIVERO, *El pase foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII*, San Sebastián, 1982, pp. 29 y ss., y «Análisis histórico jurídico del pase foral en Guipúzcoa», *Cuadernos de Sección de Eusko-Ikaskuntza, Derecho*, n.º 1, 1984.

25. La categoría del ayuntamiento constitucional se analiza, entre otros, en D. CHACÓN ORTIZ, «Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español», inc. en J. TUSELL, *La reforma de la administración en España*, Madrid, 1983, pp. 229 y ss., y en L. MORELL OCAÑA, «El alcalde desde la constitución de Cádiz hasta el canovismo», *Homenaje a García Trevijano*, Madrid, 1982.

26. Cfr. J. I. MORILLO VELARDE, *El alcalde en la administración española*, Sevilla, 1977. Esta resistencia local a la desjudicialización del alcalde tiene a su vez que ver con esa cohesión comunitaria aún persistente a la que antes se aludía, cfr. C. J. CALHOUN, «Community: Toward a variable conceptualization for comparative research», *Social History*, n.º 5, 1983, y más consideraciones teóricas en *The Question of class struggle. Social foundation of popular radicalism during the Industrial revolution*, Oxford, 1982, esp. caps. 1 y 2; cfr. así

go y tras encarnizados enfrentamientos locales entre las nuevas figuras judiciales y las tradicionales²⁶. La ley antes aludida de 22 de abril de 1842 se encargó por su parte de liquidar la estructura provincial foral al establecer la creación de las diputaciones provinciales con igual planta que las del resto de la nación. No obstante, este «estado de sitio administrativo» a que Espartero sometió a las provincias no llegó, ni con mucho, a eliminar la cuestión provincial vasca mediante una solución perdurable; el tejido foral se había trabado para 1842 con la suficiente solidez como para ser tan fácilmente descompuesto y la historia inmediata de la que nos ocupamos en este artículo evidenció esta frustración de la «unidad de sistema».

II. EL RESURGIR DE LA FORALIDAD

Todo parece indicar que, a pesar de los esfuerzos progresistas realizados desde octubre de 1841 por dismantelar efectivamente el régimen y con él la cuestión foral, no habían dado, en el momento en que cae la Regencia, los resultados apetecidos. Efectivamente, si puede decirse que para cuando se inician los movimientos de junio de 1843, las provincias vascongadas habían sido «niveladas» institucionalmente con las del resto de la nación, no puede decirse lo mismo, sin embargo, respecto a las pretensiones de los tradicionales dirigentes provinciales, ni de la «conciencia foral» de éstos extendida también entre los alcaldes en su proceso de enfrentamiento a los intentos constitucionalizadores que se impusieron definitivamente en octubre de 1841. Durante los años que duró la nivelación gran número de cargos locales —especialmente en núcleos de la importancia de Tolosa, Azcoitia o Vergara en Guipúzcoa— así como dos de los diputados a Cortes de la misma provincia, eran controlados por el «bloque rural» que deseaba ver restablecida la situación existente en julio de 1840.

El ansia latente de «restauración foral» pudo materializarse en el mismo movimiento de sublevación frente a Espartero al consti-

mismo T. J. A. LE GOFF y D. SUTHERLAND, «The Revolution and the rural community in eighteenth-century Brittany», *Past and Present*, n.º 62, 1974, y más recientemente de los mismos, «The social origins of counterrevolution in western France», *Past and Present*, 99, 1983.

tuirse juntas provinciales que en el caso de las vascongadas, dominadas por los partidarios de aquella restauración, procedieron a recolocar las diputaciones forales e incluso el corregimiento político, en un intento de dejar restablecida, antes de que la normalidad lo impidiera, la situación foral anterior al decreto de Vitoria. La demostración más evidente de que esa «conciencia foral» no había desaparecido, ni mucho menos, la constituye quizá el conflicto que se originó en Vizcaya al ordenar el gobierno de Joaquín María López, tras su establecimiento, la invalidación de las medidas restauradoras de la junta de Vizcaya. La resistencia de la autoinstituida diputación foral a cumplir las órdenes que en este sentido le comunicó el jefe político y el argumento utilizado expresan perfectamente esta vitalidad a que nos referimos:

«Hay que hacer —responde al jefe político— una importante distinción sin embargo. Las obligaciones de V.S. para con él (el gobierno) son de diversa naturaleza, de otra índole diferente que las de esta corporación popular, que se rige por instituciones y costumbres especiales todavía vigentes de derecho según ellas está obligada a obedecer y acatar cuanto el gobierno mande, pero no a cumplirlo como las quebrante»²⁷

Y, tras ofrecerle el ministerio a esta junta-diputación la posibilidad de una permanencia de sus miembros, pero bajo el carácter de diputación provincial, la reacción de aquella es tan significativa como decidida:

«Bástele manifestar a V.S. que no se conforma en cambiar el título de Diputación general, que *los Fueros* de este solar nobilísimo y el voto de los pueblos le dieron para conservarlo con honra por el de diputación provincial con que *el señor ministro* quiere bautizarla»²⁸.

A pesar de que finalmente fue instituida la diputación provincial, quedó patente que aún existía en las provincias una evidente voluntad foral que impulsaba a la diputación vizcaína a oponerse a su reconversión en provincial, figura al fin y al cabo constitucional y desvinculada de los principios forales de legitimación. Eran éstos, por otra parte, los primeros pasos dados hacia la larga

27. Fidel de SAGARMINAGA, Apéndice de *El gobierno y el régimen foral del Señorío de Vizcaya*, tomo VI, Bilbao, 1928, p 761.

28. Ibidem.

restauración foral que acompañará al prolongado gobierno moderado que se inicia en 1843.

Pronto se ponía, por lo tanto, en evidencia que, desde la misma caída de Espartero, y, sobre todo, tras el rápido acceso de los moderados al gobierno, junto a una reconducción de la cuestión foral a sus anteriores cauces de resolución administrativa, el restablecimiento del régimen foral tenía que chocar con otros modelos que también ahora querían imponerse.

Aunque la trataremos extensamente en el siguiente apartado fue la cuestión de ayuntamientos, por obvias razones, en la que este choque se manifestó primeramente. Como se sabe, una de las primeras medidas de los moderados fue el rápido restablecimiento de su ley de ayuntamientos de 1840 de modo provisional hasta 1845. La rehabilitación de la ley provocó una intensa reacción en las provincias que inmediatamente advirtieron que «si hubiese de tener aplicación en estas provincias —la ley— acabaría con los restos de su antigua administración foral que dejó en pie el decreto de Vitoria de 29 de octubre»²⁹. No obstante, el panorama político había cambiado ya lo suficiente como para reiniciar ese tratamiento administrativo de la de la cuestión vascongada que, resolviendo mediante decretos y órdenes, permitía un mayor juego a la negociación entre las provincias y el gobierno, como recordaba a sus homónimos el diputado alavés.

El primer fruto de este forcejeo fue el decreto (de 24 de enero de 1844) por el que se permitía hacer las elecciones de ayuntamiento en Vizcaya «por el método que se hicieron las últimas», si bien «en todo lo demás» (organización, dependencia, etc.) se observaría el modelo general. Con ser esto importante, ya que ello permitía un efectivo control de las localidades, era notorio que el gobierno con esto no satisfacía las aspiraciones provinciales de recrear el entramado foral que tenían ya diseñado y para el que la forma de elección en los ayuntamientos, que en buena parte con-

29. A.G S.V. (Régimen Foral), R.º 9, L.º 1, 1844. El ayuntamiento de Tolosa era aún más explícito: «Una ley que altera radicalmente sus usos y costumbres, coarta las facultades administrativas de los ayuntamientos y anula sus relaciones inmediatas con la diputación que es su entidad tutelar». (A)rchivo (G)eneral de (G)uipúzcoa 1-11-101, 1843

trolaban con el modelo constitucional o sin él, era sólo un aspecto y no el más importante.

«Precisamente —responde la diputación al ministerio— lo que menos importaba era la forma de elegir los concejales de la ciudad, villas y anteiglesias.. porque todas las partes de ellas entre sí —de las instituciones forales— tienen una trabazón de la cual ha nacido su estabilidad y firmeza.»

Efectivamente, era en definitiva su modelo provincial lo que las diputaciones —aún provinciales— querían ver repuesto en su integridad. Una integridad que afectaba al municipio como la base de una red de relaciones que sin embargo sólo tenía sentido inmersa en ese peculiar entramado provincial que los notables vascongados necesitaban ver restituido. Lo que las provincias querían era, en suma, que no se fueran «arrancando piedras y más piedras del edificio de sus leyes tutelares» aislando unas de otras, ya que lo interesante de este edificio era precisamente «su trabazón y armonía que constituye su admirable fuerza». El significado práctico de todo este planteamiento era —como se vio poco después— poder continuar ejerciendo un control (una «autoridad tutelar» se la llama) sobre unos municipios también controlados, y ello era precisamente lo que impedía la restablecida ley del 14 de julio de 1840 que ataba fuertemente los municipios a la decisión del jefe político y el ministerio.

El apuntalamiento de este edificio ruinoso lo vino a instituir el Real Decreto del 4 de julio de 1844 (con Narváez de presidente y Pedro José Pidal en el ministerio de la gobernación). El decreto de julio tiene una gran importancia al esbozar los fundamentos del tratamiento que se pensaba dar a la cuestión foral³⁰. En mi opinión, lo fundamental del mismo es, junto a la señalización de materias ya «intocables» —aduanas, rentas públicas y administración de justicia— el definitivo «pase» del gobierno —si se nos permite el juego conceptual— al ordenamiento foral por cuyo restablecimiento se venía pugnando desde la liquidación de la Regencia. En efecto, el

30. Cfr. para un análisis del mismo P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Guipúzcoa, 1839-1868*, cit. pp. 50-51. Recientemente ha insistido B. CLAVERO en el hecho de que ésta y otras disposiciones se fundamentaran en un tratado militar de paz (Vergara) y no en la constitución o la legalidad de ella emanada, vid *Fueros vascos*, cit., pp. 23 y ss.

artículo 6.º del mismo establecía que las funciones de las que debía ocuparse la diputación foral restablecida, serían todas aquellas que no hicieran relación a elecciones a Cortes o a la ley de imprenta —para la que subsistían unas mermadas diputaciones provinciales. Acto seguido se disponía que los ayuntamientos tendrían «las atribuciones que gozaban antes del decreto del 29 de octubre de 1841 en cuanto no se opongan a este decreto real» exceptuándose a los ayuntamientos que prefirieran seguir las normas generales. Con ello se coronaba esta restauración dando vida de nuevo a la posibilidad material de desarrollar un control provincial desde las diputaciones forales; los ayuntamientos, también de nuevo serían «forales», no sólo por su forma de elegirse, sino —y esto es una importante novedad— por sus atribuciones. Rafael de Navascués, agudo y demoledor crítico de la foralidad que habremos de encontrarnos en más de una ocasión, opinaba de esta forma sobre la trascendencia del decreto:

«Las influencias de los fueristas se hicieron escuchar benévolamente en esa época, consiguiendo un *triunfo completo* con el Real Decreto de 4 de julio de 1844 que galvanizó el cadáver foral, e hizo renacer más fuertes que nunca las exigencias de sus interesados defensores»³¹.

El Real Decreto de 4 de julio puede, en nuestra opinión, considerarse efectivamente, como el definitivo punto de arranque para el establecimiento de la que se venía gestando desde años atrás como la «foralidad vascongada», asistiéndose desde este momento a un continuo reforzamiento de la misma a través de la práctica política provincial. Las posibilidades que la nueva situación ofrecía fueron captadas perfectamente por las tres provincias quienes en noviembre de ese año ya acordaban comportarse como si la especialidad administrativa vasca fuese un hecho derivado naturalmente del nuevo orden de cosas establecido en julio³². El diputado general de Vizcaya confesaba en carta privada a uno de los «contactos» de la diputación en Madrid que gracias al decreto de julio se iba restableciendo la normalidad foral en los ayuntamientos y en sus relaciones con la diputación para añadir seguidamente que «las dis-

31. Rafael de NAVASCUÉS, *Observaciones sobre los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1850, pp. 142-143.

32. A.G.G. 1-11-101, 1844.

posiciones que en contravención de nuestro régimen especial se circulan generalmente para las demás provincias del reino nunca en éstas se ejecutan»³³.

Todo ello hay que enmarcarlo en una política de acoso a la Corte tratando de ganar importantes influencias en la misma tan necesarias cuando la cuestión foral, con los moderados gobernando, volvía de nuevo a concebirse y resolverse por vía de decreto y exclusión del parlamento. Esto, hasta cierto punto, podía parecer lógico puesto que existiendo leyes generales, como lo era por ejemplo la de ayuntamientos, su desarrollo y aplicación había de entenderse, lógicamente, materia reglamentaria. Sin embargo, lo importante aquí es que, por esta vía de adaptación de la legislación general a las provincias (por el rasero de la foralidad), se estaba escamoteando la confección de la definitiva ley de Fueros que debía, entre otras cosas y por seguir con el ejemplo, regular la cuestión municipal vasca y las relaciones de los ayuntamientos con las diputaciones. Tanto era esto así que parecía mucho más importante ganarse el favor de las reinas y sus influyentes consejeros³⁴ que pronunciar un convincente discurso ante las Cortes. Hacia el mismo fin se dirigían las diputaciones al tratar de convencer al gobierno de la necesaria relación existente en las provincias entre «gobierno foral» y tranquilidad provincial o al insinuar el sentido en el que se debía dar el arreglo foral, en el que, anuncian, no bastará «creer en las ventajas de un sistema de centralización» para ventilar la cuestión, como habían intentado los progresistas. Ni aun considerarían «como legal» una ley en la que se estableciera «la falsa base del despojo de la posesión de derechos inconcusos», pues en este caso —repito, aun siendo ley— no podrían consentir «en reconocer sus mandatos como obligatorios» y ello por una razón tan sencilla como asombrosa:

33. A.G.S.V. (R.F.), R.º 9, L.º 1, 1844.

34. Cfr. ARTOLA, *La burguesía revolucionaria*, Madrid, 1981, p 208. A este fin fue comisionado por las tres provincias Pedro de Egaña, quien gozaba de un gran ascendiente en la corte, especialmente sobre la reina madre —y que supo utilizar efectivamente, como se verá luego— para solicitar de las reinas. «otros apoyos más eficaces (que) continúe siendo nuestra protectora y nuestra madre. Mire que estamos desamparados y que sin su auxilio somos desvalidos» A.G.G. 1-11-101, 1844.

«pues nada en Vizcaya se reputa eficaz y verdadero que no se admita previamente por su junta general libremente congregada, la cual... rehusa suicidarse»³⁵.

Tanto el decreto de 4 de julio como la forma de enfocar la problemática provincial va a posibilitar, por otra parte, el surgimiento de acuerdos entre el corregidor y la diputación guipuzcoana para repartirse influencia provincial. Aquí es donde se revelan palpablemente las consecuencias del decreto, ya que, liquidada prácticamente la diputación provincial, el corregidor acepta que sea la foral la que asuma las funciones de aquélla —excepto en las reducidas materias que se la asignaban— pudiendo desarrollar por este medio una influencia real sobre la vida municipal que, si bien la había conocido tras el decreto del 16 de noviembre de 1839, no pertenecía —como oportunamente recuerda el corregidor— a sus facultades «históricas». De nuevo, por tanto, asuntos de cuentas y presupuestos municipales, arbitrios, enajenaciones de fincas del común, elecciones, etc., pasan a dictaminarse por la diputación foral, debiendo, teóricamente, dar luego cuenta al corregidor político quien, también en teoría, se reservaba la capacidad decisoria. La realidad, sin embargo y por lo que se deduce de las propias palabras del corregidor, debía ser otra bien distinta tomando la diputación resoluciones por sí y, en ocasiones, contrarias a las emitidas desde el corregimiento³⁶.

Se iba así encarrilando de nuevo la problemática foral por el camino que, tanto los moderados del gobierno como los notables provinciales (también moderados) deseaban, esto es, por la vía administrativa que permitía el arreglo de las cuestiones puntuales (ayuntamientos, fiscalidad, policía...) sin acometer la reforma foral de un modo global. De esta manera también hemos de pensar que los grandes asuntos que en estos años van a surgir en el proceso de construcción estatal, van a recibir un «arreglo» para su adaptación a las provincias en el desarrollo reglamentario de las leyes que los regulaban y para lo cual va a resultar por tanto decisiva la capacidad de presión que pudiera ejercer el «poder foral»

35. A.G.S.V. (R.F.), R.º 9, L.º 3, 1844

36. A G G 1-12-167, 1844.

III. LA PUGNA POR EL CONTROL PROVINCIAL (I)

Durante 1845 los moderados procedieron al establecimiento práctico de aquellos principios que, desarrollados hasta entonces doctrinalmente, y sólo en cierta medida materialmente, constituían los fundamentos del modelo administrativo, y estatal en definitiva, que va a resultar más permanente en nuestro país a lo largo del siglo XIX. Dos leyes del 8 de enero —ayuntamientos y diputaciones provinciales— y otras dos del 2 de abril —Consejos Provinciales y gobierno de las provincias— van a tratar de definir legalmente este modelo. Pretendía éste construir una administración sólidamente vinculada al gobierno, mediante una precisa definición de funciones a cumplimentar, en servicio de esta administración, por cada una de las instancias jerárquicamente dispuestas desde la Corona hasta el secretario de ayuntamiento. Desde un punto de vista jurídico-positivo el diseño moderado no debía ofrecer dudas respecto a la funcionalidad del mismo: la posibilidad para el ejecutivo de intervenir personalmente en el desarrollo de la vida local mediante la designación expresa por él de los alcaldes, no ya sólo en las cabezas de partido y núcleos de cierta importancia, sino en todos a través de su designación en el resto por el jefe político de la provincia³⁷. Junto a ello una concepción bífida del alcalde que se contemplaba como «delegado del gobierno» (art. 73) y como «administrador del pueblo» (art. 74), siendo en el primer caso un simple ejecutor de los mandatos del gobierno y en el segundo un jefe de la administración local dependiente en todo del jefe político. Los ayuntamientos, cuerpo totalmente diferenciado del alcalde, únicamente podían decidir por sí la designación de su personal quedando en todo lo demás —propios, comunales, obras, pósitos...— totalmente dependientes del jefe político cuya presencia aparece metódicamente al final de cada artículo de la ley referido a estas atribuciones (80, 81 y 82 I) y siéndoles expresamente prohibida la ocupación en materias ajenas a las citadas en la ley.

37. Es lo que, con acierto, MORELL OCAÑA, *El alcalde*, cit., p. 364, ha denominado el sistema de las dos confianzas: para ser elegido alcalde no basta ya con contar con la confianza del restringido electorado, sino además es necesaria la confianza del ejecutivo, cfr. también J I MORILLO, *El alcalde*, cit., pp. 75 y ss.

Las diputaciones provinciales —reguladas como decimos por otra ley del mismo día— aparecían ahora como corporaciones para la dirección económica de las provincias —repartimientos, cupos, proposición de nuevos arbitrios— y a la vez como consejeros del jefe político y del gobierno. La nota característica es, de nuevo, la sumisión a la cabeza rectora de las provincias, el jefe político, quien resulta, en efecto, la figura auténticamente reforzada tras la reforma moderada.

Ambas leyes, junto a las otras dos antes citadas y que luego consideraremos, manifestaban una decidida voluntad de coronar la administrativización de la vida pública española mediante la primacía evidente en ella del ejecutivo. Efectivamente, como es de sobra sabido, desde el nuevo ordenamiento constitucional de 1837 —y mucho más acentuadamente en el texto de 1845 que se promulgaría en mayo— la posición del ejecutivo frente al parlamento ganaba en fortaleza al permitirse al primero un mayor peso en la elaboración legislativa³⁸. Esta creciente preponderancia del ejecutivo que culminaría en abril con la institucionalización de los privilegios jurisdiccionales de la administración, conoce ahora un fuerte impulso al someter al control del gobierno el funcionamiento de unos entes que, como los locales y municipales, tan activos se habían venido mostrando en las mudanzas políticas previas. Esto se patentiza en la potestad reglamentaria de los ayuntamientos, no ya sólo sometida a la fiscalización del jefe político (como en 1840), sino ahora predeterminada en su contenido por el ejecutivo. La penetración del ejecutivo en la vida local se hace tan evidente que llega incluso a transformar la esencia del municipio, generando un salto cualitativo que convierte la anterior categoría del «municipio constitucional» en la nueva del «municipio moderado»³⁹, caracterizado especialmente por esa determinación que recibe desde la cúpula de la administración⁴⁰. Las leyes de enero

38 Cfr. A. GALLEGO, *Ley y reglamento*, cit. pp. 212-213.

39. Cfr. CHACÓN ORTIZ, *Notas jurídicas*, cit., pp. 248-252, y GALLEGO, «Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español», *Actas del II Simposium de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, 1969. Sobre la menguada capacidad reglamentaria de los ayuntamientos cfr. A. EMBID IRUJO, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, 1978, pp. 122 y ss.

40. Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del derecho administra-*

de 1845 inauguran, pues, un modelo que halla su fundamento en la imposición del Estado sobre la sociedad: el potencial que implicaba la administración como el «organismo de la autodeterminación interna de la voluntad del Estado»⁴¹, fue utilizado a pleno rendimiento durante este gobierno largo moderado, siendo quizá la simbólica presentación del mismo el nacimiento que estas mismas leyes, definidoras del modelo, tuvieron al margen del parlamento⁴².

Era por tanto ahora un verdadero modelo propio, un sistema de administración, lo que los moderados querían construir con el objeto de controlar el país y asegurar su presencia al frente de los asuntos públicos⁴³. Es evidente que esta sumisión local y provincial al mando del ejecutivo, vía jefe político, chocaba enteramente con el régimen que los notables provinciales vascos se habían asegurado desde julio del año anterior. Será precisamente el tratamiento de los asuntos forales administrativamente lo que permitirá el arreglo entre el gobierno y las provincias a través de la adaptación, mediante reglamento, de las leyes de enero a las provincias vascongadas.

Este hecho, la solución reglamentaria, hace que sea a través de la correspondencia entre los comisionados en Corte de las provincias y sus diputaciones, en la que se transcriben las conversaciones con el ministerio, como podemos conocer las intenciones de unos y otros y las negociaciones realizadas. El ánimo de las provincias en estos contactos venía marcado por una instrucción conjunta de las tres provincias a los comisionados. En ella insistían en que «no recibiese la administración municipal de sus pueblos ni la acción de las juntas municipales y diputaciones generales en ella,

tivo español en el siglo XIX (1812-1845), Sevilla, 1973. Administrativización que ha sido estudiada también por S. MARTÍN RETORTILLO, *Administración y Constitución*, cit., pp. 50 y ss.

41. Cfr. L. VON STEIN, *Movimientos sociales y monarquía* (1850), Madrid, 1981, pp. 52 y ss. Un resumen de estos conceptos en la ciencia alemana del derecho en G. LEIBHOLD, *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la constitución*, Madrid, 1964, cap. 1.

42. Dado que su papel se limitó a aprobar la autorización solicitada por Narváez para establecerlos.

43. Sobre la mecánica que lo posibilitaba, cfr. C de CASTRO, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, cap. 4.

alteración en las funciones que respectivamente hubiesen ejercido siempre con arreglo a sus fueros, buenos usos y costumbres... aplicando muy especial cuidado a que a las diputaciones provinciales no se concedan más facultades ni conocimiento que los señalados en el Real Decreto de 4 de julio».

De las reuniones celebradas se desprende con claridad un hecho: que Pidal estaba dispuesto, desde el momento en que las leyes de ayuntamiento y diputaciones se publicaron, a dictar a los jefes políticos de las provincias vascas reglamentos especiales para la aplicación de las mismas en éstas. En sus conversaciones confesaba el ministro su convencimiento de que en esas provincias «no deben tener aplicación las nuevas leyes municipales y provinciales sino modificadas y acomodadas a sus instituciones peculiares»⁴⁴. Pero es que, además, los poderes provinciales vascos habían adquirido para entonces la suficiente entidad y fuerza como para rechazar el cumplimiento de la ley en las provincias. En concreto, la diputación de Vizcaya, tras la publicación de las leyes de enero y su circulación a los pueblos del Señorío por el corregidor político se permitía a su vez circular a los mismos pueblos un escrito en el que les indicaba que el corregidor político no podía «entender en lo relativo a arbitrios, gastos y demás de todos los pueblos de este Señorío». La reacción de Pidal tan sólo sirvió para demostrar su incapacidad para cumplir la amenaza de proceder, como castigo, a un arreglo foral por propia iniciativa y encausar a la diputación de Vizcaya⁴⁵. Una Real Orden de 17 de febrero suspendía los efectos de las nuevas leyes en las provincias (y Navarra), hasta la elaboración de la pertinente instrucción que las acomodara, en el convencimiento de que su «estado de interinidad... impide que tengan en ellas rigurosa aplicación».

44. A.G.S.V. (R.F.), R.º 4, L.º 6, 1845. Signatura a la que pertenece la información que sigue.

45. Las justificaciones que los comisionados daban a Pidal de la actitud de la diputación son enormemente expresivas: «escudada esa corporación por las instituciones no legalmente derogadas. no pudo prescindir de adoptar el partido que la puntual observancia de los fueros le prescribía como *legítima*» para aludir seguidamente a la necesidad de revestir tales leyes con el pase de la diputación, «pues de otra suerte se considerarían en este país ineficaces y nula de derecho conforme lo eran para los leales habitantes de él»

La instrucción a que se refería la Real Orden anterior se envió al día siguiente y constituye, a nuestro parecer, uno de los mejores documentos para comprender el modo en que los moderados querían ahora en 1845 ensamblar el régimen foral y su modelo de administración. En sus indicaciones a los corregidores políticos procede el ministro en primer término a dejar bien sentado un principio que, ahora que los moderados trataban de establecer un modelo que les sirviera para el control del país, no se debía dejar pasar por alto: los ayuntamientos vascos no pueden escapar al esquema de dependencia del ejecutivo y, como en tal sentido el mayor competidor era la diputación foral, se trataba de demostrar que históricamente,

«el ayuntamiento no dependía de la diputación foral en su organización ni en sus actos y funciones más importantes y ha tenido siempre una intervención protectora, directa, eficaz en las localidades la Autoridad Real»⁴⁶.

De esta forma va exponiendo el ministro perfecta y brevemente cuál había sido el proceso reciente (desde la Real Cédula de 1824) por el que las diputaciones forales han ido entrando en el conocimiento de asuntos locales y vinculándose así ellas mismas al ordenamiento general del reino. Por tanto, parecía que el reparto de funciones lo quería Pidal entre el «ayuntamiento foral» y el jefe político, mas, la diputación foral que había sido sacada de escena con una mano, será recuperada de nuevo con la otra, como veremos enseguida.

Como se viene indicando, procede la instrucción entonces a un reparto de funciones entre el jefe político y los mismos municipios en cada uno de los apartados en que la ley se dividía. En cuanto a la elección de ayuntamiento «no pretende el gobierno que se aplique totalmente» esa parte de la nueva norma y se manda respetar, de momento, las calidades y formalidades exigidas por los fueros. Incluso consciente el ministerio de la «confusión y los abusos del régimen foral en esta materia», los acepta, encomendando al corregidor político de cada provincia una labor proselitista en

46. La instrucción se contiene en la R.O. de 18 de febrero de 1845 recogida por ESTECHA y MARTÍNEZ, *Régimen político y administrativo de las provincias Vasco Navarras*, Bilbao, 1918.

favor del ayuntamiento constitucional, el cual nunca se tiene que ver, se advierte, determinado por la instrucción que se refiere solamente a lo foral, con lo que se recoge, de nuevo, la práctica iniciada durante la Regencia de contraponer el ayuntamiento foral frente al constitucional. Reservándose para sus agentes la revisión de elecciones, mande la instrucción «respetar escrupulosamente la legislación o la práctica vigente (foral) en cuanto a la constitución de los cuerpos municipales», con lo que el ejecutivo renunciaba a una de las funciones que más importantes se habían manifestado en el doloroso parto de la ley moderada: la designación por el jefe político de los alcaldes.

La parte más sustancial de la instrucción es lógicamente aquella que se refiere al alcalde y al ayuntamiento. Siguiendo fielmente la distinción que en la primera de estas figuras se hiciera en la ley, define Pidal al «alcalde foral». En cuanto que delegado en el pueblo de la autoridad gubernamental, no puede «reconocer límite» en los fueros, teniendo que entrar el alcalde, bajo la sumisión al jefe político, en ese mecanismo que le vincula al ejecutivo. Como «administrador del pueblo» es como el ministerio concebía al alcalde foral, ya que «en este aspecto no quiere menguar las atribuciones que según los usos autorizados y conforme al decreto de julio pasado pudieran corresponder a los alcaldes». Esta división se complementa con las atribuciones de los ayuntamientos respecto a las cuales debe también procurarse «anteponer las costumbres, prácticas y usos», salvo en un aspecto principal, la imposición de arbitrios y los negocios relativos a cuentas y gastos que deben ser objeto de una «fiscalización imparcial» en esta época de «publicidad y de examen». Con ello la bipartición del alcalde que se establecía en la ley de ayuntamientos servía para asegurar al gobierno la presencia de «agentes del ejecutivo» en las localidades a la vez que las cuestiones de administración local, en las que los alcaldes tienen una «acción más propia», se permitía que fueran gestionadas por los propios alcaldes junto a los ayuntamientos de manera más «autónoma». En fin, de este modo se proponía intercambiar capacidad de maniobra en los intereses locales por tranquilidad y por fidelidad al ejecutivo.

Es, sin embargo, al tratar de la segunda ley del 8 de enero, relativa a las diputaciones provinciales, cuando se vuelve a dar

entrada en escena la diputación foral al advertir el ministro que, no siendo opuesta la diputación provincial al régimen foral «no puede señalarse una regla general y tan fija (como en ayuntamientos) en lo tocante a atribuciones». Así, la instrucción en este punto se limita a confirmar la existencia de dos diputaciones y a establecer —esto es quizá lo más importante— la capacidad de la provincial en función de la foral («sólo podrá tener efecto lo dispuesto.. cuando no se oponga a ello explícitamente el régimen foral»). El intento de ampliar las facultades de la provincial más allá de las encomendadas el 4 de julio (elecciones a Cortes e imprenta) no pasó de la insinuación. De esta forma en el ámbito provincial, tan importante dentro del proyecto moderado de ejecutivización y control administrativo —y que contaba en la práctica organizativa previa con una configuración más homogénea a la medida de las necesidades del gobierno—⁴⁷ es en donde se planteaba para Pidal el problema. Por una parte no podía renunciar a la preponderancia del jefe político en tanto que representaba la figura clave de la organización administrativa a imponer, ya que a él se remitían en definitiva los asuntos más importantes de la vida local y provincial⁴⁸. Sin embargo, tanto la predisposición del gobierno («ha de ser norma y pauta el decreto del 4 de julio»), como, sobre todo, la patente presencia de las diputaciones forales como corporaciones de los notables provinciales, obligó a considerar éstas en el engranaje provincial y municipal ya adaptado a las provincias.

Pienso, a tenor de las dos partes de la instrucción de febrero, que en la mente del gobierno moderado se contemplaba la posibilidad, sin renunciar a la garantía que suponía para él el corregidor político, de colaborar con la diputación foral en la administración provincial, mediante un reparto en el que los «jaunchos» locales dominarían entanto que «administradores de los pueblos» la administración local, mientras a las diputaciones forales se les confiaban las atribuciones que habían gozado «con arreglo a fuero»⁴⁹, mante-

47. Cfr. CHACÓN, *Notas jurídicas*, cit., p. 254.

48. Cfr. A. EMBID IRUJO, *Ordenanzas y reglamentos*, cit., pp. 98-99 y 106-107.

49. Lo que equivalía, dada la amplitud con que los «oráculos del fuero» —en expresión de Navascués— interpretaban la capacidad práctica de la diputación foral a la casi eliminación de la provincial de todo asunto que se separara de elecciones a Cortes o de imprenta, y aún así habrá entonces intentos de suprimirla totalmente.

niendo el gobierno su control a base de alcaldes fieles sometidos al corregidor político.

Si bien no llenaba este acoplamiento, como es lógico, todas las aspiraciones de las diputaciones, creo que su importancia radica, precisamente, y en primer término, en la necesidad ya asumida de tener que adaptar las leyes generales, para su aplicación en las provincias, y, en segundo lugar, en el reconocimiento que, de nuevo, en consonancia con el decreto de julio, se hace de los ayuntamientos y diputaciones forales. Esto, si tenemos en cuenta la definición que poco después diera Julián Egaña, respetaba totalmente el «sistema administrativo foral», cuyas ruedas, señala Egaña, son «las juntas generales, la diputación ordinaria y extraordinaria y los ayuntamientos», siendo éstos últimos donde menos convienen innovaciones que «desnaturalizan» las demás instituciones⁵⁰.

A pesar del «arreglo», no se piense que por ello las relaciones entre las provincias y el gobierno moderado en materia municipal (y, en definitiva, en materia de control provincial, del que lo municipal no era sino uno de sus principales aspectos) vinieron desde entonces sujetas al fiel cumplimiento de la normativa reglamentaria establecida en febrero para su «adaptación». La propia forma de enfocar la foralidad así como el estilo del gobierno administrativo desplegado por los moderados, llevaban impreso el sello de la provisionalidad, de forma que, mediante sucesivos decretos u órdenes, se podría ir continuamente cambiando según las circunstancias, las normas establecidas. Además, téngase presente que, ahora que los moderados han planteado su modelo de administración que coronarían ese mismo año, hacer dejación del mismo en tres provincias y del consiguiente control desde los municipios hasta el ministerio, no sería probablemente una idea que agradara a sus gobiernos. Por ello, el período 1845-1850 hay que comprenderlo, desde nuestro punto de vista, por lo que se refiere a las relaciones gobierno-provincias, como una relación de fuerzas, una auténtica pugna por el dominio provincial entre el intento de extender el modelo moderado de control administrativo a las provincias (respetando una cierta influencia de la diputación foral y de los «alcal-

50. Julián EGAÑA, *Ensayo sobre la naturaleza y transcendencia de la legislación foral*, Madrid 1850, pp. 194-196

des forales») y la resistencia, por otra parte, de los notables provinciales a ver reducido su protagonismo en la vida política provincial. El mero hecho de tener que adaptar unas leyes de la importancia de las del 8 de enero da idea de la veracidad de esta pugna que se mantendría, sin embargo, mucho más plenamente desde el mes de abril.

IV. LA PUGNA POR EL CONTROL PROVINCIAL (II)

Como se sabe la ley del 2 de abril de 1845 inauguraba en nuestro país la jurisdicción contencioso administrativa, completando con ello el proceso de construcción del modelo moderado de gobierno. Ya ha mostrado Juan A. Santamaría Pastor, en uno de los trabajos más conclusivos sobre esta cuestión, la evolución que conduce desde la situación gaditana en la que, entre un legislativo absolutamente consciente de su «pouvoir constituant»⁵¹, y un poder judicial del todo independiente, es prácticamente nulo el poder del ejecutivo⁵², hasta la situación de absoluta preponderancia del ejecutivo gestada desde el Trienio y manifestada plenamente con la llegada al poder de los moderados; entre tanto se había ido generando una nueva categoría conceptual, un «tertium genus» entre lo gubernativo y lo contencioso que dio vida a lo contencioso administrativo. No significa ello desconocer el dato de la existencia, con anterioridad al constitucionalismo doceañista, de determinados privilegios jurisdiccionales que, como tales jurisdicciones, operaban en determinados ámbitos de la «administración» de Antiguo Régimen⁵³. No obstante, estas especiales jurisdicciones deben ser en-

51. Noción ésta que ayuda bastante a entender el comportamiento de las Cortes de Cádiz y de su famoso «gobierno asambleario», dado que en ese momento: «la Nación está en estado de naturaleza unilateralmente sólo tiene derechos, no obligaciones; el pouvoir constituant no está sujeto a nada, en cambio los pouvoirs constitués sólo tienen obligaciones y no derechos», C. SCHMITT, *La Dictadura*, cit., p. 189.

52. Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, *passim*, y GALLECO ANABITARTE, *Ley y Reglamento*, cit., p. 31, donde advierte gráficamente que en 1812 «la reserva de ley era total».

53. Cfr. fundamentalmente la reciente discusión de este punto por J. L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif française*, París, 1985, pp. 181-220. En el ámbito español, A GALLECO ANABITARTE, *Administración y jueces*, Madrid, 1971, *passim*.

marcadas en su propio contexto, el de esa pugna esencial que recorre las monarquías europeas —y entre ellas la hispana— en las décadas finales del Antiguo Régimen entre justicia y administración⁵⁴. Y si bien la creciente tendencia hacia un modelo ejecutivo de monarquía pudo en algún caso conducir a una «monarquía administrativa» que contara incluso con un acabado modelo de jurisdicción contenciosa administrativa⁵⁵, no se trata, en nuestra opinión, de la misma línea evolutiva que la que aquí consideramos, fundamentalmente por la censura, revolucionaria en sí, de la formulación constitucional de la distinción de poderes. El surgimiento de este nuevo concepto administrativo, ahora reflejado en una legislación material, tiene la importancia histórica de marcar el inicio de una capacidad jurisdiccional autónoma de la administración, con la cual la ciencia de la administración, además de una formulación doctrinal, y una actuación administrativa, iba a conocer un nuevo desarrollo jurisprudencial que va a ser además —como oportunamente observa Gianini— el sustituto de una inexistente codificación administrativa⁵⁶. La temprana implantación en España de esta capacidad jurisdiccional autónoma de la adminis-

54. Cfr. E. HINRICHS, «"Giustizia" contro "amministrazione", Aspetti del conflitto politico interno al sistema nella crisi dell'Ancien régime», inc. en la trad. italiana del convenio *Vom Ancien régime zur Französische Revolution, Forschungen und Perspektiven*, Gotinga, 1978 (*La società francese dall'Ancien régime alla rivoluzione*, C. Capra, ed., Bolonia, 1982). Recensionando este último, pero con consideraciones propias de interés, A. ALIMENTO, «Política ed amministrazione: alcune riflessioni sulla monarchia francese d'ancien régime», *Rivista Storica Italiana*, n.º IV, 1985. Planteamiento discutido, por lo que a la monarquía francesa se refiere por F. DÍAZ, «Discorso sulle "lumières" programmi politici e idea-forza della libertà», en *L'eta dei lumi* (Estudios en honor a F. Venturi), Nápoles, 1985, pp. 127 y ss. Referido a la monarquía hispana, cfr. sobre este proceso, P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, «Monarquía ilustrada y haciendas locales en la segunda mitad del siglo XVIII», M. ARTOLA y L. M. BILBAO (eds.), *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*, Madrid, 1984, p. 157 ss.

55. Cfr. R. FEOLA, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle sicilie*, Nápoles, 1984, *passim*, más datos sobre el mismo caso en A. de MARTINO, *La nascita dee intendenza. Problemi dell'amministrazione periferica nel regno di Napoli, 1806-1815*, Nápoles, 1984, y G. REBUFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandini*, Bolonia, 1985, esp. el capítulo dedicado a G. Manna

56. M. S. GIANINI, *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, Madrid, 1980, pp. 55-56

tración, adquiere su significación, precisamente, en los márgenes marcados por el desarrollo del modelo moderado de gobierno, tan generoso en cuanto a la decisonalidad política administrativa.

La especialización del derecho administrativo, dentro del mundo general del derecho, había ya comenzado a tomar cuerpo en España en 1842, año en el que fue establecido por primera vez como asignatura universitaria. Este hecho y la posterior consolidación de la especialidad que se puede considerar ya efectiva cuando escribe Colmeiro, hacia mediados de siglo⁵⁷, tiene una gran trascendencia por cuanto marca la paulatina separación de la «ciencia del derecho administrativo» como un derecho especial al servicio, precisamente, del poder ejecutivo⁵⁸. Separación que, además, se iba convirtiendo en paulatina desvinculación de la justicia ordinaria para los actos que afectaban a este ámbito administrativo, con el fin último de asegurar la ejecutividad de los mismos tratando de evitar su anulación por medio del recurso a la instancia judicial. No obstante, este proceso, vivido bajo la vigencia de la constitución de 1837, no llegó a cuajar en una solución definitiva a pesar de los intentos, como el de la Real Orden del 8 de mayo de 1839, mediante la que se deseaba preservar a los actos de la administración de ese recurso a la justicia ordinaria⁵⁹, a la que desde Cádiz y la consiguiente distinción de poderes se le asignaron todos los asuntos que, de una u otra forma, llegaran a ser contenciosos⁶⁰. Los mismos expertos en la ciencia del derecho administrativo reclamaban desde 1838 una clarificación en este terreno, comenzando

57. Cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, «Las asignaturas de derecho político y administrativo: el destino del derecho público español», *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983, de gran utilidad para lo que sigue en el texto.

58. El decreto de creación de la signatura universitaria se proponía textualmente formar «los diferentes agentes del poder ejecutivo a los que han de desempeñar cargos importantes en la administración», citado por GALLEGO, *op. cit., supra*, p. 737. Véase también E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Alejandro Oliván y los orígenes de la administración española contemporánea», en *La administración española*, Madrid (reed.), 1985.

59. Se trataba de potenciar la ejecutividad impidiendo a los tribunales la admisión de interdictos de restitución. Sobre su escasa efectividad, cfr. F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, *Febrero, jurisprudencia administrativa (1842)*, Madrid, 1979, pp. 71-72.

60. Cfr. F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, «Desamortización y jurisdicción de Hacienda», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1984, p. 67.

por los articulistas de la *Revista Madrid*⁶¹. En 1841 Ortiz de Zúñiga constataba la situación de indeterminación existente en la materia, teniendo que reconocer, al intentar deslindar las atribuciones judiciales de las administrativas, que la imperfección de la legislación y la confusión introducida por continuas reformas, que sin embargo no habían acometido la realización de «un plan metódico y general... apenas permiten trazar con exactitud una línea divisoria»⁶². Además, Ortiz se daba perfecta cuenta de que esta indefinición nacía del mismo aparato conceptual utilizado, basado en lo *contencioso* y lo *gubernativo*; de aquí que su oposición a medidas como la del 8 de mayo de 1839, venga marcada no tanto por su aversión a la capacidad jurisdiccional administrativa (lo que tampoco es su modelo) cuanto por entender que, al plantearse en estos términos autoexcluyentes la solución, se caminaba hacia una continua y simple resolución gubernamental⁶³. Es por ello que solicitaba «la creación de tribunales que, cualesquiera que sea su denominación, puedan resolver estas cuestiones»⁶⁴, esto es, el «*tertium genus*».

La solución que finalmente adoptaron los moderados no será la insinuada por Ortiz de utilizar los tribunales existentes, sino que,

61. Se trata de los artículos de P. de la ESCOSURA, «De las corporaciones populares con atribuciones administrativas», y sobre todo, A. GIL DE ZÁRATE, «Sobre el proyecto de ley de ayuntamientos», ambos en *Revista Madrid*, t. II, 1838.

62. M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos* (1841), Madrid, 1978, p. 429. Algo similar observaba al año siguiente el *Febrero*: «A este estado conduce la obscuridad e indeterminación del derecho público constitucional, en cuanto a los límites hasta dónde cada uno de los poderes extiende sus atribuciones», p. 77.

63. La imposibilidad de solucionar este enfrentamiento entre lo gubernativo y lo contencioso en base a estos mismos conceptos es clara en el mismo *Febrero* que a pesar de querer ser un libro de jurisprudencia administrativa se las ve y se las desea para aclarar las atribuciones administrativas y las judiciales, teniendo finalmente que recurrir a la ley de Silvela de 1840, que no llegó a aprobarse, sobre tribunales administrativos, cfr. pp. 81 y ss.

64. M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *op. cit.*, p. 436. Hay que indicar que el modelo preferido por este tratadista era sin embargo la asignación de esta función especial a los tribunales ya existentes; una solución típica de un juez, a diferencia de Posada Herrera, según GALLEGO, *Administración y Jueces*, cit., pp. 143-44. Sin embargo, lo que queremos subrayar es la conciencia que tenía Ortiz de la necesidad de superar el esquema gubernativo-contencioso en este punto.

por coherencia con su propio modelo, optaron por la generación de un nuevo tipo de tribunales. Esta decisión hay que entenderla teniendo presentes varios factores y, en primer lugar, como ha observado Nieto, que bajo el régimen de la constitución de 1837 (y más bajo la de 1845) no existe una división tan tajante entre el poder ejecutivo y el judicial como en otros países (Francia por ejemplo), concibiéndose por buena parte de la doctrina (Gil de Zárate, Silvela, Colmeiro) que el poder judicial no era propiamente tal poder, sino una ramificación del ejecutivo⁶⁵. Por otra parte, la misma doctrina venía haciendo la pertinente distinción entre la actuación administrativa a través de su mero imperio (formación de reglamentos) o a través de su mixto imperio (decisión de controversias, jurisdicción), es decir, poder administrativo «activo» (actos de imperio) o «contencioso» (actos de jurisdicción) con lo cual se quería sentar el principio, como ha puesto de manifiesto recientemente A. Mozo Seoane, de que juzgar a la administración es también administrar (lo que viene apoyado por la propia concepción de lo judicial a que acabamos de aludir)⁶⁶. Al aplicar estos principios generando los nuevos tribunales se optaba, en suma, por dotar a la administración de esa reclamada capacidad jurisdiccional autónoma que, de alguna forma, venía a sancionar el fin del Estado de Justicia establecido por el constitucionalismo doceañista y, finalmente, por la ruptura del bloque que hasta entonces presentaban el derecho y los juristas unificados en torno al monolítico Poder Judicial⁶⁷.

65. Cfr. A. NIETO, «Los orígenes de lo contencioso administrativo en España», *Revista de Administración Pública*, n.º 50, 1966, pp. 33-38 y en la misma revista, n.º 55, 1968, F. GARRIDO FALLA, «La evolución del recurso contencioso administrativo en España».

66. Doctrina que se irá perfeccionando hasta llegar a formulaciones más precisas como la de Alfaro, ya en 1881, cfr. para todo ello, A. MOZO SEOANE, *La discrecionalidad en la Administración Pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal, 1894-1983*, Madrid, 1985, pp. 70-71 y 79-80.

67. Resulta fundamental aquí a nuestro juicio M. FIORAVANTI, «Storia costituzionale, storia amministrativa e storia della scienza giuridica», *Quaderni Fiorentini*, n.º 13, 1984, esp. 598-608, del mismo autor, con referencias al caso italiano y en especial a la obra de ORLANDO, «La scienza italiana di diritto pubblico del diciannovesimo secolo: bilancio della ricerca storiografica», *Ius Commune*, X, 1983. Cfr. también para la observación acerca del Estado de Justicia, C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 143

La modalidad escogida por los moderados en la ley del 2 de abril de 1845 para establecer esta nueva jurisdicción tiene sin duda su sello peculiar: los tribunales —Consejos Provinciales que no son únicamente tribunales— se componen tan sólo de miembros nombrados por el gobierno (con la única limitación de que dos de los tres o cinco que los pueden componer han de ser letrados) a quien sirven también de cuerpo consultivo. Estos consejos, además, no tienen facultad para resolver cuestiones con carácter general, sino con referencia expresa a casos concretos⁶⁸, ni pueden, finalmente, «elevar ni apoyar petición alguna» o, lo que es lo mismo, servir de palestra política. Con todo ello se les enmarcaba en sus dos atribuciones esenciales estrechamente controlados además por el ejecutivo. En tanto que «tribunales en los asuntos administrativos» su importancia es evidente ya que a ellos se les encomienda genéricamente «todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración civil», y si bien no se estipula sistemáticamente cuáles han de ser materias propias de su jurisdicción⁶⁹, se señalan ya en la ley las relacionadas con bienes comunales y provinciales, repartimientos de impuestos, contratos con la administración, deslindes y definiciones de términos municipales, ríos, canales, y distribución de riesgos y montes; es decir, materias cuya importancia para los ámbitos locales era manifiesta. Señalemos finalmente que mediante el desarrollo reglamentario posterior de la ley se fue definiendo, aún más precisamente, su dependencia de los agentes del ejecutivo (ministerio y jefe político) fundamentalmente —como indica Gallego— a través del «incidente sobre la presentación de la demanda» que, rizando el rizo, permitía decidir a la administración qué debía remitirse a su jurisdicción y qué se podía resolver gubernativamente sin pleito contencioso administrativo⁷⁰.

En definitiva, y sin entrar en una descripción pormenorizada de la ley del 2 de abril de 1845, nos interesa subrayar de ella la importancia que tenía para el modelo moderado al permitir no sólo la necesaria maniobrabilidad de la administración, sino el control estricto de tan importante institución por el propio ejecutivo. El

68. Es decir, se debía limitar al mixto imperio como oportunamente observa A. Mozo, *op. cit.*, p. 75.

69. Cfr. A. Mozo, *op. cit.*, p. 73.

70. Cfr. A. Gallego, *Administración y jueces*, cit., p. 152

establecimiento de los tribunales administrativos junto a la ley sobre el gobierno de las provincias del mismo día —en la que definitivamente se produce el reforzamiento institucional del jefe político como figura clave del ordenamiento provincial— completaban el ciclo de las leyes administrativas moderadas iniciado en enero. De ellas lo esencial es el reforzamiento del ejecutivo, ignorando en buena parte al parlamento —como ya se dijo—, pero también creando el pertinente privilegio jurisdiccional que le eximiera de la incomodidad de la justicia ordinaria ⁷¹.

Estas rápidas observaciones acerca de la jurisdicción contenciosa administrativa y de su significado dentro del esquema moderado de gobierno, no tienen otra pretensión que poner de relieve la importancia del fenómeno con el fin de calibrar con mayor exactitud la transcendencia de la resistencia de las provincias vascongadas a su implantación en ellas. Es conveniente tener presente que desde abril de 1845 asistimos a un importante forcejeo entablado entre dos modelos que pugnan por el control provincial, ambos dentro de posturas políticamente conservadoras y ambos plenamente definidos en cuanto a sus objetivos ya para estas fechas.

El establecimiento de los Consejos Provinciales significaba para Pidal la posibilidad de recuperar la influencia que había tenido que ceder en febrero de ese mismo año en lo relativo a ayuntamientos y diputaciones, dado que esta nueva institución, por sus características —junto a la no menos importante ley para el gobierno provincial—, permitía un efectivo control material sobre los núcleos municipales a través de su papel de consejo del jefe político y del gobierno y, más que nada, de su capacidad jurisdiccional en las materias antes expresadas. A las diputaciones forales y a los dirigentes de las provincias no se les ocultaba que aceptar el establecimiento de esta institución supondría un constante goteo de la capacidad de control ganada para entonces en beneficio de la absorbente política moderada y en definitiva del gobierno nacional. De esta forma desde que fueron comunicadas a las diputaciones las

71. Para un breve pero excelente análisis del modelo moderado desde el estudio de su propia constitución que, como expresión máxima de desprecio al legislativo, nacerá después de definido el modelo (mayo de 1845), cfr. B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, 1984, pp 65-74

leyes de abril para su cumplimiento, las bases para un duradero conflicto entre ambos modelos estaban echadas. Desde ese momento las diputaciones desplegaron toda una serie de acciones que, acompañadas por la articulación de un discurso argumental muy propio, iban decididamente encaminadas a impedir la aplicación en sus territorios de las nuevas disposiciones.

La primera reacción de las provincias fue, lógicamente, denunciar el carácter «extralegal» y por lo tanto «ilegal» de la ley de Consejos Provinciales. Efectivamente, debido a su especial «legislación y administración» —dicen las diputaciones— no pueden plantearse estas nuevas instituciones sin vulnerar su oficialmente reconocida foralidad. Partiendo del hecho de que la ley vigente del 25 de octubre de 1839 no hace sino reconocer, según los diputados, sus derechos históricos («originados antes de la voluntaria incorporación») reclaman que se les respete lo que ellos consideran su situación legal. Nos hallamos de esta forma de nuevo ante la operativa y peculiar concepción de lo legal que vendría definido en función de su coherencia con el «legítimo» estado foral, y, así, de la misma forma que era «ilegal» la ley de creación de las diputaciones provinciales, en las provincias, de Espartero (22 de abril de 1842), lo son estas leyes moderadas capaces por sí solas de subvertir el sistema. Definida así su «situación legal», oponen a lo establecido por ley, la práctica y la costumbre observadas desde «tiempo inmemorial» en las provincias y recogidas en sus respectivos cuadernos forales. Planteamiento que apoyan en la peculiar evolución del constitucionalismo español que no ha consentido un desarrollo del principio de centralización «tan útil, conveniente y racional en Francia, donde la revolución no ha dejado una sola institución ni creencia en pie, como injusta, perjudicial e ilógica en España tierra de varias monarquías y de diferentes costumbres, donde gracias a Dios subsisten todavía los más sólidos fundamentos del edificio que nos legaron nuestros padres»⁷². Una «práctica de veinte siglos», como

72. Toda la información de archivo referente a los Consejos Provinciales se ha obtenido del A.G.S.V. (R.F.), R.º 9, L.º 1 y 2; R.º 17, L.º 1, 2, 5 y 7, cuya cita continua omitimos. La razón de no contar con documentación del archivo general de Guipúzcoa se debe a su conocido penoso estado de hasta hace bien poco tiempo, no contando con reordenación de documentación desde, precisamente, 1845, situación que sólo se palía con la atención dedicada por sus archiveras.

escribía la diputación de Guipúzcoa a la reina, permite reclamar el mantenimiento de lo que los diputados consideraban un «sistema completo de gobierno provincial» frente a la ley del 2 de abril que, como ley general, «nunca afecta al gobierno foral de este país, regido por sus peculiares instituciones». La noción de legalidad que utilizaban ahora las provincias la expresó fielmente Pedro de Egaña, auténtica voz orgánica del fuerismo, algunos años después al discutirse el proyecto de reforma de los fueros con Bravo Murillo. Señalaba el comisionado vasco en un pasaje que, en parte, nos ha servido de cita capitular:

«El gobierno y la comisión proceden como si la ley de relaciones entre las provincias vascongadas y el resto de la monarquía fuese una ley de nivelación o IGUALDAD, y precisamente es lo contrario. Lo legal, en lo que atañe a las provincias vascongadas es la DESIGUALDAD. Así lo han querido la naturaleza, la historia, el derecho y los poderes supremos de la nación»⁷³.

Es este planteamiento de su propia legalidad y de la importancia política de la costumbre y los usos lo que ahora posibilita ir construyendo un argumento que permita asegurar el control provincial a las diputaciones no tanto de atribuciones históricamente pertenecientes a ellas, cuanto mediante la inclusión en esos usos y costumbres del «sistema» generado a lo largo del proceso que hemos expuesto hasta aquí. En definitiva se trataba de que la nueva institución adquiriera, lo mismo que ocurriera con los ayuntamientos desde 1839, una legitimidad foral por la cual habría de quedar bajo control del «poder foral» desvinculado de la legislación general y amparado frente a ella por sus propias fuentes de legitimación⁷⁴.

Es de esta forma que no sólo resultan ahora parte integrante de la foralidad y de la tradicional administración provincial, aspectos como los de repartimientos e imposición de tributos, o administración de bienes y aprovechamientos comunales, sino que

73. Pedro de EGAÑA, *Breves apuntes en defensa de las libertades vascongadas*, Madrid, 1870, p. 162.

74. Cfr. C. SCHMITT, *Legalidad y legitimidad*, Madrid, 1971, p. XXIV, así como M. GARCÍA PELAYO, «Esquema general de una introducción a la teoría del poder», en *Idea de la política y otros escritos*, Madrid, 1983, pp. 215-217.

defienden también las diputaciones, como atribución propia (sancionada también por «veinte siglos de práctica») la autonomía jurisdiccional para la administración provincial de las mismas. La reinterpretación del pasado que permite llegar ahora a esta conclusión merece ser reproducida aquí:

«Y no solamente es fuero de la provincia conocer de estos asuntos en el círculo de la escala administrativa, sino también resolver sus debates contenciosamente viniendo esto desde los tiempos más antiguos, habiendo sido así antes de la voluntaria entrega, y después de ella, y señalando la misma ordenanza como caso de hermandad los debates de concejo a concejo, de comunidad a comunidad y aun de persona particular contra concejo o comunidad»⁷⁵.

Lo asombroso de este argumento es el intentar impedir el establecimiento de una nueva jurisdicción administrativa apelando a disposiciones forales del siglo xv en las que los monarcas encargaban —como caso de hermandad— a las juntas la resolución «como deben de justicia» de pleitos ocurridos entre concejos o entre éstos y particulares⁷⁶. Es decir, se procuraba contraponer a una nueva categoría conceptual propia del desarrollo constitucional y del fortalecimiento administrativo, una capacidad juris-

75. El mismo argumento que la diputación alavesa a la que corresponde el texto esgrimen las de Vizcaya y Guipúzcoa. Nos hallamos evidentemente ante el problema que en más de un aspecto y no sólo en España —sino en otros países, como Francia— se plantea entre la ley y su interpretación que en no pocos casos, como el presente, se resolvía, en expresiva frase de D. R. KELLEY, con un asalto de Temis por las fuerzas de Clio, cfr. *Historians and the Law in Postrevolutionary France*, Princeton, 1984, esp. cap. IV y, del mismo, Hermes, Clio, Themis: «Historical Interpretation and legal hermentutics», *Journal of Modern History*, 55, 1983, esp. pp. 651-654. Véase también para más información sobre la fuerza legitimadora de la historia, G. G. IGGERS, *The german conception of history. The national tradition of historical thought from Herder to the present*, Middletown, reed. 1983, y M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milán, 1979.

76. En concreto el fuero guipuzcoano recoge en el cap. VI del Tit. X que data de 1468 este aspecto (p. 176 de la edición que manejamos, San Sebastián, 1919). En el de Vizcaya estableciéndose la capacidad jurisdiccional de la diputación en el Tit. XXIX, leyes III, V, VI y X no se indica la referida a pleitos entre concejos (fols. 76 y ss. de la edición de 1865). En su *Compendio foral de la provincia de Alava* (1858), Vitoria, 1983, recoge R. ORTIZ DE ZÁRATE (cpa. XXI, pp. 74 y ss.) atribuciones similares a las de las juntas de Guipúzcoa.

diccional originada en la Baja Edad Media (e inteligible sólo en base al concepto de iurisdictio propio del derecho común entonces vigente) cuando las referencias bajo las que había que comprender la nueva institución eran radicalmente ajenas a esa capacidad. A pesar de que ya en su momento Pablo de Gorosábel y Ramón de Lizaraburu demostraron exhaustivamente que la capacidad jurisdiccional ejercida por la diputación desde «remotos tiempos» y en especial durante el siglo XVIII había estado reducida a contadísimas materias⁷⁷, no era realmente una demostración histórica racional lo que haría desistir a la diputación en su empeño.

No obstante estos primeros esfuerzos argumentales de las provincias, el gobierno de Narváez no iba a abandonar tan fácilmente en esta ocasión dada la importancia que tenía la cuestión para el esquema que se trataba de imponer. En primer lugar no compartía siquiera Pidal la interpretación que sobre su propio pasado foral hacían las diputaciones y, convencido de que querían «hacer pasar por fuero muchas cosas que no lo son», únicamente se trataba en su opinión de recuperar «las facultades que se reconocían al Supremo Consejo de Castilla, a la dirección general de propios y arbitrios y a la Chancillería de Valladolid». A pesar de esta denodada voluntad de los moderados de ver establecidos los Consejos Provinciales en las provincias forales, como pieza irrenunciable del mecanismo administrativo que habían ideado, todavía en julio se ofrecía una cierta transacción al disponer por Real Orden que los Consejos en las provincias vascongadas habían de entender en todos los asuntos que correspondieran a la «autoridad política superior» sin que de esta forma «puedan por regla general intervenir en asunto alguno de los que con arreglo al decreto de 4 de julio del año anterior se reservaban a la autoridad foral respectiva». Dado que tan inconcreta disposición hacía referencia a otra indefinición (las atribuciones forales según el decreto del 4 de julio) no podemos precisar cuál era realmente la intención de esta real orden. No obstante, si tenemos en cuenta hechos inmediatos parece apuntar hacia un acallamiento de las diputaciones para establecer sin oposición el Consejo Provincial, o al menos, así lo

77. R. LIZARZABURU, P. GOROSÁBEL y F. GUERENDAIN, *Contestación cumplida al folleto titulado refutación del informe dado por el Consejo Provincial, Tolosa, 1848*

vieron las propias diputaciones que se negaron a su reconocimiento ni aun bajo este nuevo supuesto.

Efectivamente, constituidos ya los Consejos en agosto de 1845 —aunque no reconocidos, como se indicó— inicia entonces el gobierno un asedio al «ayuntamiento foral» tratando de recuperar el espacio perdido tras el decreto-instrucción del 18 de febrero de este mismo año. Volviendo contra las provincias sus mismas armas, encuentra Pidal precisamente en la historia la fuente para legitimar su proyecto.

«Los ayuntamientos —señala el ministro— en sus funciones municipales ni han tenido que ver con los fueros ni con la diputación general, pues que siempre han dependido de la autoridad suprema del Estado»⁷⁸.

En base a estos supuestos (que por otra parte no dejaban de suponer una aceptación del terreno de discusión elegido por los dirigentes de las provincias) se comienza a ordenar el sucesivo establecimiento en Vizcaya y Alava de ayuntamientos organizados según las leyes generales e involucrados por tanto en la cadena administrativa según aquéllas disponían, en todos aquellos municipios cuyas ordenanzas o fueros fundacionales hubieran sido dados por diferentes monarcas (lo que volvía a primar el principio de legitimación de la historia y no el de la legalidad constitucional). Esta reabsorción de ayuntamientos forales se irá completando a lo largo de 1846 (con Isturiz en la presidencia y Javier de Burgos en el ministerio de gobernación hasta abril) y en 1847, con los puritanos encabezados por Pacheco, se completa con el informe del Consejo Real sobre los ayuntamientos guipuzcoanos —únicos en que subsistían las formas forales— en el que se observaba,

«que el sistema actual es en su mayor parte procedente de ordenanzas, dadas o aprobadas por la Corona en diferentes épocas, o de costumbre inmemorial introducida por imitación en pueblos que de ella carecían, no de las disposiciones del fuero»⁷⁹.

Este reforzamiento del ayuntamiento moderado realizado a costa del foral estaba, en el contexto en que nos movemos, cargado de

78. A.G.S.V. (R.F.), R.º 9, L.º 6, 1845.

79. Archivo Municipal de Hernani, A-5-1-1, 1847. El mismo año se rechazaban definitivamente las pretensiones de Vizcaya de restablecer la foralidad municipal.

significación: implicaba que tan fundamental apoyatura del sistema foral dejaba de responder a los criterios forales de legitimación para pasar a hallar un fundamento legal constitucional —a pesar de que la reconversión se hubiera fundamentado en un argumento historicista. Pero lo más esencial de la mutación sufrida era que con ella se entraba en la cadena administrativa que suponía la ley de ayuntamientos desvinculándose de la «tutelar vigilancia» de la diputación. De estos hechos se extraía una conclusión evidente: que, para 1846 y 1847 era necesario un respaldamiento estratégico si lo que se quería era salvar el régimen foral. Evidentemente éste había de darse en el sentido de cerrar filas en torno al control de las provincias desde la estructura provincial. A ello responde la intransigencia en la cuestión de los Consejos Provinciales comenzando por el rechazo a la oferta moderada de transacción, conscientes los notables provinciales, como veía Egaña, de que

«Todo está en el primer paso: si se deja constituir y entrar una vez en funciones el Consejo si antes no se ponen tales trabas y dificultades a la autoridad encargada de llevarlo a cabo que le haga desistir. . . cuantos esfuerzos se intenten después serán de todo punto inútiles »

Si bien no pudieron las provincias resistir este primer paso —que como hemos visto se produjo en agosto de aquel año—, sí mantuvieron firme su postura de no reconocer al nuevo tribunal como «legítimamente constituido». Esto que pudiera parecer de escasa relevancia para la efectiva implantación de los Consejos en las provincias, tenía sin embargo un importante valor estratégico por cuanto equivalía a negarse a satisfacer los gastos del mismo, lo cual, si tenemos en cuenta las escasas posibilidades presupuestarias del ministerio para mantenerlo por su cuenta⁸⁰, podía incluso llegar a significar su paralización.

Dentro de este enfoque de la pugna entre gobierno y provincias, es donde adquiere sentido el asedio al municipio foral que vimos iniciarse en 1845 y que, como indicamos entonces, adquiere a lo largo de 1846 y 1847 una especial intensidad. Se trataba, cada vez

80. La participación del ministerio de la gobernación —que contaba con el importante ramo de correos— en los presupuestos era sólo del 8,5 por ciento del total, dato que ofrece D. LÓPEZ GARRIDO, *La guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, 1982, pp. 120 y 139

de una manera más evidente, de restar asideros al «poder foral» en base a los que justifican su oposición a ser absorbido por el modelo moderado. A la actividad respecto a los ayuntamientos añádesse ahora un intento de bloquear precisamente las juntas generales al prohibirles que se ocuparan de otros asuntos que excedieran la designación de comisionados para tratar el arreglo foral y cuestiones menores de administración provincial (ferias, pesos, etc.) con la clara intención de que no se ocuparan de la forma de arbitrar su oposición a la implantación de los Consejos Provinciales. Se procuraba con estas medidas preparar el camino para la total involucración de las provincias en la «administración general del Reino», como lo sancionó claramente la Real Orden de 3 de julio de 1846 en la que el gobierno fundamentaba la necesidad del pleno establecimiento de los Consejos en la existencia de ayuntamientos constitucionales en las tres provincias que, lógicamente, se añade habían de entenderse con una institución de su misma naturaleza, aludiéndose en ella también a la necesidad de una nueva institución para dirimir las controversias de contiendas electorales, tal y como se preveía en la vigente ley electoral del 18 de marzo de ese año. En conclusión, el gobierno estaba empeñado ahora en mostrar que tanto por lo que se refería a los ámbitos locales, como por su participación en la maquinaria parlamentaria con sus diputados a Cortes, las provincias estaban de hecho constitucionalizadas y era por tanto inexcusable en ellas la plena presencia de la administración y por supuesto de los Consejos Provinciales.

Sin embargo, los dirigentes provinciales vascos reconducían una y otra vez la discusión a los términos de la legalidad del «poder foral» y a la ilegalidad de las innovaciones en el régimen de las provincias. Si bien —insisten— se han aceptado tales innovaciones, como las que refería la Real Orden comentada hace un momento, había sido por una cuestión de lealtad a la Corona y no por ello se había reconocido su legitimidad. «Están reconocidas —decía la diputación vizcaína— porque a un país leal no le queda otro remedio», no obstante, se indica en la misma representación, ni en los memoriales elevados a la Corona, ni en los registros de juntas, ni en las conversaciones con los comisionados en Corte se podrá encontrar «una sola frase, una palabra, que indique la aquiescencia y reconocimiento de ninguna de semejantes infracciones». Mayor

importancia tenía la consideración que las provincias hacían de su incorporación a la voluntad legislativa nacional que les vinculaba a las leyes del parlamento:

«Los diputados a Cortes —recordaba la diputación de Vizcaya— *no representan al Señorío*, son una planta exótica en el país foral, no se les reconoce, ni por el país, ni por el gobierno como los comisionados que han de ser oídos.»

Esta interesante observación retomaba una idea ya expresada en los años del Estatuto Real ⁸¹, según la cual los verdaderos representantes de las mismas no son los diputados a Cortes elegidos según las leyes electorales generales, sino los comisionados nombrados en las juntas: no los representantes de la *sociedad* vascongada, sino los comisionados por la *corporación* provincial. Además este hecho demuestra la mayor importancia concedida por las provincias a los comisionados, figura eficaz para moverse en «este elemento corrompido de la Corte» y conseguir un decreto favorable —como vamos a tener ocasión de comprobar en breve— que a diputados a unas Cortes que no se hallaban desde luego en su mejor momento.

Pero, independientemente de ello, el estado legal de las provincias, se dice reiteradamente, no depende en cualquier caso de las leyes emanadas de la voluntad general, de la que participan los diputados a Cortes vascos, sino que, en tanto no se desarrollara el artículo segundo de la ley del 25 de octubre de 1839, no se hallaba el régimen foral legalmente definido y por lo tanto su punto de referencia era la confirmación foral establecida en el primer artículo de la misma, teniéndose, por otra parte, en cuenta que esta ley «es considerada hasta cierto punto una ley constitutiva». Esta «ley constitutiva» era la que tenía que cumplir el papel de freno para evitar que «pudieran introducirse en las provincias vascongadas todas las demás leyes generales que arreglan la administración política, económica, gubernativa y judicial». Estas ideas acerca de las leyes generales en relación a la «especial situación foral» nacían a su vez de una peculiar interpretación de la unidad constitucional, a la que se prestaba su misma indefinición legal, interpretación que refle-

81. Momento en el que las juntas, como ya se dijo, consiguieron hacer el nombramiento de los procuradores.

jan estas palabras de Ramón Ortiz de Zárate y Mateo B. de Moraza escritas pocos años después:

«Una es la Constitución en toda la monarquía, lo mismo en el País Vasco que en las demás provincias, con sola la diferencia de que la aplicación de las leyes que nacen de los diferentes artículos constitucionales sólo pueden tener lugar en las provincias gemelas en todo aquello que no sea contrario al fuero»⁸².

En cierto modo —y en alguna ocasión explícitamente— se entendía que la ley del 25 de octubre no era sino una confirmación foral más al modo de las que realizaban los monarcas durante el Antiguo Régimen⁸³.

Sin embargo, no solamente en términos de derecho se trataba de sustentar el discurso provincial, sino que existía en el mismo otro polo referencial de gran interés que hacía alusión a la peculiar constitución provincial cuya «alma mater» era la foralidad. Solamente una «autoridad foral» era capaz, según este discurso, de mantener un equilibrio provincial que se hace descansar sobre elementos tradicionales, aún subsistentes, de la realidad social provincial concebibles en términos de comunidad más que de sociedad civil. Pedro de Egaña explicaba en 1852 el fundamento de esta «autoridad foral». La «acrisolada moralidad», la «insólita subordinación» y las «costumbres patriarcales» que caracterizan a los habitantes del país y que impregnan sus pueblos, familias y juntas en contraste con «el modo de ser del resto de la península, y aún del mundo civilizado» producen un fenómeno peculiar sólo perdurable en la medida en que sea respetado el «sistema foral».

«La obediencia a las autoridades —continúa Egaña— no es en las montañas vascongadas un tributo arrancado por el temor, sino un movimiento espontáneo tan tradicional y hereditario, como las instituciones de que directamente emana»⁸⁴.

82. R. ORTIZ DE ZÁRATE y M. B. de MORAZA, *Vindicación de los ataques a los fueros de las Provincias Vascongadas insertos en el periódico la Nación*, Madrid, 1852, p. 5.

83. Por ejemplo, en el folleto citado supra (pp. 16-17) se enumera una lista de confirmaciones desde 1332 incluyendo la ley del 25 de octubre sin solución de continuidad.

84. P. de EGAÑA, *Breves apuntes*, cit., p. 3. También Julián EGAÑA poco antes escribía: «¿Cuál, pues, es la causa misteriosa de su bienestar? En vano se

Esta natural obediencia a autoridades también por fuerza naturales —calificativo con el que se quería figurar una cadena de autoridad desde la del padre hasta la del diputado general, pasando por la del alcalde— no tenía otra causa, en este esquema, que la «magnífica y popular CONSTITUCION que gobierna a aquella raza». Tal peculiar constitución era la que generaba un «sistema completo» que, precisaba el propio Egaña,

«arranca en la familia, va al municipio y concluye en la provincia enlazándose de tal manera los eslabones de la influencia del respeto y de la respectiva subordinación social que no puede tocarse a uno sin debilitar o poner en estado de mal servicio toda la cadena»⁸⁵.

Argumento con el que quería Egaña, en definitiva, salvar a las provincias de la revolución iniciada a finales de la anterior centuria en Europa, lo que, entre otras cosas, valía para rechazar la «nive-lación» producto de la racionalidad administrativa del país vecino. «No hemos sido revolucionarios porque éramos españoles» sancionaba conclusivamente este autor⁸⁶. Y, como no podía faltar en el discurso provincial, la alteración brusca de esta «paz foral» puede traer consigo consecuencias imprevistas dado el «apego de los vascongados a sus instituciones», no siendo éste «un argumento ad terrorem, sino eventualidades que todo gobierno prudente debe pesar y prevenir»⁸⁷.

Era de esta manera cómo el hilo argumental llegaba a cerrarse. Junto a la «legalidad» que a sus pretensiones se quería dar en base

buscará aquella causa fuera del espíritu de la libertad sostenido por un gobierno popular . creador de costumbres sencillas, puras y laboriosas y perfeccionado por el ardiente amor que sus naturales profesan a sus instituciones», *op cit.*, p. 8.

85. P. de EGAÑA, *op. cit.*, pp. 159-160.

86. *Ibid.*, p. 12. Lógicamente la baza que los recientes acontecimientos europeos de 1848 permitían jugar ensalzando el control provincial por la autoridad foral, no fue desaprovechada. Resulta verdaderamente significativo, además del discurso provincial, ese rechazo de la «metáfora revolucionaria» para adscribirse a una idea de continuidad histórica, cfr. R. KOSELLECK, «Rivoluzione-scienze sociali, storia dei concetti, metaforica», inc. en *La dinamiche del mutamento. Processi normativi e trasformazione culturale*, Milán, 1985.

87 R. Ortiz de ZÁRATE y M. B. de MORAZA, *Vindicación*, cit., p. 18, y en similar sentido Víctor L. de GAMINDE, *Impugnación al proyecto llamado arreglo de los fueros de las provincias bascongadas*, Bilbao, 1852.

a la ley del 25 de octubre («ley fundamental»), la legitimidad que se reclamaba hallaba un fundamento extra legal en esa «constitución tradicional», en esa «costumbre» que pedía el respeto a la «autoridad foral» capaz de gobernar a las provincias. No es, obviamente, que los notables provinciales reflejaran en este modelo paternalista una realidad social vigente tal y como era pintada, exenta de contradicciones y conflictos⁸⁸, sino que, conocedores del entorno social en el que se movían, hacían abstracción de los elementos definidores del mismo con el fin de proyectarlos hacia el mantenimiento de la «autoridad foral»⁸⁹. Así de la misma manera que se reinterpretaba el pasado provincial para fundamentar la amplitud del «poder foral», se reinterpretaba la realidad social presente eliminando de ella las formas conflictuales que, evidentemente, también conocía la comunidad tradicional⁹⁰. De esta forma también, al inventar la tradición, consolidaban esas estructuras comunitarias vigentes para asentar sobre esta «natural organización» la necesidad de una correspondiente «autoridad natural», estableciendo una consciente contraposición entre un medio tradicional gobernado por una patriarcal autoridad y una sociedad de individuos gobernada por un asocial Estado⁹¹. En suma, y esquematizando

88. Cfr. E. P. THOMPSON, «¿Lucha de clases sin clases?», en *Tradición, revuelta y consciencia de clase*, Barcelona, 1979, esp. pp. 14-20, y del mismo, *Società patrizia, cultura plebea*, inc. en el libro del mismo título, ed. de E. Grendi, Turín, 1981.

89. Cfr. NISBET, *La formación del pensamiento sociológico*, Buenos Aires, 1977, t. I, caps. 3 y 4. Acerca de la perduración de elementos de comunidad tradicional, IVARS y GINER, introducción a F. TÖNNIES, *Comunidad y Asociación*, Barcelona, 1979, pp. 5-22.

90. Cfr. R. WILLIAMS, *Marxismo y literatura*, Barcelona, 1980, pp. 137-142. Acerca de la violencia específica de la comunidad tradicional, CALHOUN, *op. cit.*, n. 26. Referencias de gran valor en este aspecto se deben personalmente a J. Viejo. Era éste además un tema, curiosamente predominante entre los literatos vascos del momento, ocupados muy especialmente en difundir esta visión paternalista de la sociedad vasca, cfr. J. JUARISTI, *Ei linaje de Aitor (la literatura histórico-legendaria en la crisis de la sociedad tradicional vasca, 1839-1893)*, Tesis, Vitoria, 1985.

91. Cfr. E. J. HOBBSAWM y T. RANGER (eds.), *The invention of tradition*, Cambridge, 1983, esp. la introducción de Hobsbawm. Por lo demás estas concepciones orgánicas que conscientemente eludían el planteamiento en términos de sociedad y Estado no eran infrecuentes en medios conservadores, cfr.

este discurso, podemos decir que se trataba con él de no permitir que la constitución formal «verdadera criatura del liberalismo decimonónico» como derecho objetivamente formulado, se sobrepusiera a la constitución material y con ella la legalidad constitucional a la legitimidad foral⁹⁷.

Es éste el nervio central del discurso argumental que las provincias vascongadas utilizaron en su rechazo a la implantación de los Consejos provinciales, que llevaron hasta sus últimas consecuencias. Podemos decir que hasta la llegada al poder del sector puritano del moderantismo en 1847 (con los gobiernos de Pacheco y García Goyena), las diputaciones supieron hábilmente dilatar el cumplimiento de las órdenes de pago de los gastos de los Consejos. Como es bien sabido, este nuevo grupo gobernante va a tener por tarea fundamental el reforzamiento de la administración civil del Estado, lo que implicaba luchar efectivamente por un control de la misma al margen de la potente estructura militar⁹³, pero también, obviamente, por terminar de asentar la obra delincada en 1845. Es en este punto en el que efectivamente se iban a encontrar con la tarea del definitivo reconocimiento de los Consejos en las provincias vascongadas (y de su correspondiente pago por las diputaciones). El nuevo impulso dado por este grupo será recogido por el de Narváez en su segundo gobierno que contó durante dos años con Luis José Sartorius, conde de San Luis, como ministro de gobernación. El nuevo estilo imprimido a la problemática desde el gobierno se dejaba ver en esta escueta pero tajante orden del 30 de noviembre de 1847, que mandaba al corregidor político de Vizcaya «que lleve V.S. inmediatamente a efecto cuanto se le previno... y en el caso, no esperado, de que la diputación general se negase a satisfacer las gratificaciones del Consejo Provincial, desde luego

M. FIORAVANTI, *Giuristi costituzione*, cit. pp. 144 y ss. y, a modo de ejemplo, con consideraciones de gran similitud con las que se vienen viendo, J. J. BACHOFEN, *El derecho natural y el derecho histórico* (1841), Madrid, 1978.

92. Cfr. E. CASTRUCCI, *Tra organicismo e «rechtsidee». Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann*, Milán, 1984, esp. pp. 20 y ss., y O. BRUNNER, «Il concetto moderno di costituzione e la storia costituzionale del medioevo», inc. en *Per una nuova storia*, cit., pp. 5-9, a quien sigue Castrucci para la diferencia entre *Kostitution* y *Verfassung*.

93. Cfr. M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983, pp. 154-159.

retenga en poder del tesoro de la provincia los fondos necesarios».

Esta decisión fue la que mostró hasta qué punto iban a ser capaces de resistirse las diputaciones a cumplir las órdenes para el reconocimiento de los Consejos. En Vizcaya, sin duda, fue donde sucedieron los más graves incidentes y esto porque para hacer cumplir la orden recibida se hallaba al frente del corregimiento político un hombre de gran talla intelectual, nombrado durante el último gobierno de los puritanos, que se dedicó a un concienzudo análisis de la situación provincial y de los supuestos históricos en los que se hacía descansar la legitimidad del «sistema foral», sin admitir los lugares comunes tan usuales en los argumentos de los notables provinciales⁹⁴. Véase, como muestra de la conciencia que del entramado provincial y sus fundamentos adquirió este corregidor político, su opinión sobre aspecto tan central en todo ello como la costumbre:

«En esta parte tropezamos con el mismo gravísimo inconveniente que en todos los demás asuntos forales cuando tratamos de descubrir su origen: oscuridad, ningún documento, falta de pruebas, aun de aquellas que suministra como probables la analogía; esta es la razón porque todos los fueristas se han parapetado siempre en *la costumbre* creada por ellos ad hoc en muchos casos»⁹⁵.

El enfrentamiento entre el nuevo corregidor político y la provincia no se hizo esperar, siendo latente desde la llegada de aquél. El decreto de nombramiento de Navascués fue presentado por éste, tal como ordenaba la legislación vigente, al vicepresidente del Consejo Provincial para su comunicación a la diputación. Sin embargo, al no reconocer ésta la autoridad del Consejo —ni, consecuentemente, la de su vicepresidente— ignoró el nombramiento de Navascués, incluso cuando se sentó por primera vez en la presidencia de la diputación, señalándole Novia de Salcedo —entonces diputado general— que no sería reconocido por la autoridad foral en tanto no le fuera presentado a ésta por el propio Navascués el decreto de su nombramiento. Ante la misma postura de los restantes miem-

94. Lo que él mismo resumía con estas palabras con las que concluía su obra sobre los fueros: «luz para pelear y vencer del mismo modo que el héroe de Homero es lo que tan sólo requiere la añeja y no difícil cuestión de los fueros de Vizcaya», *Observaciones*, cit., p. 211.

95. *Ibid*, p. 113 (subrayado original).

bros de la diputación, decidió Navascués la disolución de ésta. No obstante, y es esto lo remarcable del caso, pocos días después, y tras las oportunas gestiones de Francisco de Hormaeche, secretario de la diputación, en Madrid, se recibió una Real Orden por la que se mandaba a Navascués alzar la suspensión de la diputación, reconociéndole entonces ésta «con el carácter de Corregidor, sin perjuicio de los fueros, derechos, usos y costumbres del país». Como el propio Navascués observaba «todo comentario desvirtuaría el efecto de esta resolución, el lector deducirá las consecuencias que de ello se desprenden» ⁹⁶. Por nuestra parte, únicamente añadiremos que medidas de este tipo preparaban el camino de la solución final que se dio al conflicto de los Consejos Provinciales.

En su voluntad de dar cumplida ejecución a los mandatos del gobierno sobreponiéndose a lo que consideraba ilegales pretensiones de la diputación, encontró Navascués importantes resistencias. Así, para ejecutar el pago de lo adeudado por el mantenimiento de los Consejos tuvo el corregidor político que acudir a la justicia ordinaria, encarcelar al tesorero de la provincia y, finalmente, cerrajar el arca provincial y tomar el dinero, acto que se hubo de repetir en las otras dos provincias. No por ello, sin embargo, se reconoció la autoridad de los Consejos por la diputación y aún en 1848 escribía ésta a Navascués, recordándole las obligaciones que le imponían a ella el origen de su autoridad:

«Si V.S. como corregidor político y delegado del poder real tiene obligaciones que cumplir, también la diputación, como representante del país y custodio fiel de sus más caros intereses, de sus fueros, costumbres y buenos usos, está ligada por compromisos sagrados a que nunca faltará.»

A partir de este punto, como veía la diputación alavesa, las acciones y representaciones de las diputaciones no tenían ya valor y la resolución favorable del asunto tenía que fiarse al informal recurso de los comisionados en la Corte. Realmente, puede asegurarse que la disposición que finalmente tomó el gobierno de Narváez, se debió a la influencia que en ese medio sabían procurarse los comisionados; no en vano las provincias colocaron a sus mejores hombres en Madrid: Egaña, Altuna, Hormaeche y Novia de Salcedo.

⁹⁶. El incidente se halla reproducido en la introducción de su obra.

Ya hemos hecho referencia antes a la importancia que, en un medio en el que se resolvía por decreto, tenía la figura del comisionado, sobre todo en comparación con la del diputado a Cortes (siendo en este sentido de señalar que diputados como Lasala o Sánchez Toca apenas eran llamados por el ministerio), todo lo cual lo vamos a poder constatar ahora en la actividad desplegada por los comisionados citados y especialmente por Egaña el mejor situado en la Corte sin duda para impedir el cumplimiento exacto de la ley del 2 de abril de 1845.

El primer éxito de los mismos fue, precisamente, el traslado del propio Navascués a Toledo, hecho que se producía en mayo de 1848, tras trabajar los comisionados para «hacer salir de ese país a un hombre que parece se deleita en ser su azote». Fue éste un acontecimiento que además de fortalecer sumamente a la diputación, generó una clara conciencia de la debilidad en que se hallaba en las provincias vascongadas el representante del poder real. Tanto fue así que, aun ocho años después, Patricio de Azcárate constataba perfectamente esta situación del jefe político en las provincias vascongadas:

«Viéndose privado de los medios ordinarios para verse obedecido, recurre a medios artificiales, porque no tiene otros, y desde aquel acto incurre en el ridículo, y este ridículo presta materia a las poderosas influencias del país para desacreditarle ante el gobierno, y entre un país entero y un hombre el gobierno irremisiblemente lo sacrifica. Así habrá sucedido y así sucederá, mientras los gobernadores de las provincias vascongadas no respiren en otra atmósfera»⁹⁷

Es a través de la correspondencia reservada de los comisionados y diputados generales como se puede llegar a un conocimiento preciso de la solución a un conflicto que parecía irresoluble por cuanto desde el primer descerrajamiento de las arcas provinciales, este

97 P. de AZCÁRATE, *Exposición a S.M. sobre el arreglo de los fueros de las provincias vascongadas*, León, 1856, p. 21. También F. ALVAREZ DURÁN, *Examen histórico-analítico de los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1849, p. 10, constataba, con referencia concreta a Navascués («hombre digno y recomendable por su firmeza»), el hecho de que «el jefe político, privado de este apoyo —el de la diputación provincial—, tiene que competir con el diputado foral cuando entorpece sus determinaciones»

método parecía instituirse como el habitual sistema de cobro dada la obstinación de las diputaciones. La idea de los comisionados para solucionar el conflicto era conseguir del gobierno el nombramiento de los diputados generales y de los consultores de las diputaciones como miembros de los respectivos Consejos Provinciales. Conocedores los comisionados de sus posibilidades, acudieron directamente con la propuesta a la Reina de quien, como sabemos, Egaña tenía ganado el favor, consiguiendo inmediatamente, a pesar de la insistencia en contra del ministro de la gobernación, que fuera remitida la propuesta al Consejo Real. Era éste un paso estratégico dentro de los planes de los comisionados, ya que, como es sabido, los dictámenes del Consejo Real se convertían posteriormente en Reales Decretos y de esta forma, al menos de momento, el que ahora emitiera serviría para zanjar la cuestión. Ganarse a los consejeros era por lo tanto la misión principal que tenían desde entonces que cumplir los comisionados en Corte. Pedro de Egaña pareció hallar el medio eficaz en el duque de Rianzares —al que se refiere siempre Egaña como «nuestro protector»— quien a su vez movía otros importantes hilos en la Corte y en especial en el Consejo Real.

La estrategia desarrollada en la Corte empezó a fructificar en abril de 1848. Es entonces cuando empiezan a aparecer signos de un arreglo al gusto de los comisionados. Juan Felipe Martínez (que fuera ministro de gobernación como subsecretario habilitado el año anterior) comunicaba a Rianzares en esa fecha que «el asunto de las provincias vascongadas que tanto me recomendó se ha resuelto como V. quería, *aunque la justicia quería otra cosa*». Pero también otros miembros del Consejo Real de la talla política de Pedro Sainz de Andino, Martínez Almagro o Donoso se vieron alcanzados por las influencias desplegadas y esto a pesar de ser considerados, en principio, por las provincias como «nuestros mayores enemigos». Todos ellos fueron paulatinamente comunicando a Rianzares que «estaba servido en nuestro asunto». De este juego de influencias no hay que descartar tampoco la simple compra, probablemente dirigida a esa «nube de empleados» que poblaban las oficinas ministeriales, conscientes de que «les sería más favorable —su misión— autorizándonos a librar contra esa tesorería la cantidad que hayamos menester para asegurar el feliz éxito de nuestras gestiones».

Era de este modo como se conducían los asuntos provinciales «en este mundo corrompido de la corte»⁹⁸.

El dictamen del Consejo Real (convertido en Real Decreto del 16 de junio), asumía la denominación de los diputados generales y de los consultores como consejeros de los respectivos Consejos Provinciales, «cesando las diputaciones de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa en la oposición que han manifestado». Dejaba claro, sin embargo, que este nombramiento lo hacía la Reina «en uso de sus prerrogativas reales» y no por «derecho propio» de las provincias, pudiendo renovarlo tantas veces como en el futuro «fuera de su real agrado». A pesar de la alegría con que en las provincias se esperaba, lógicamente, el Real Decreto, que, ya se sabía por los comisionados, iba a ser favorable⁹⁹, existía un punto en el mismo que podía ensombrecer aquel final feliz para las diputaciones, advertido por el mismo Egaña al diputado general de Alava, al hacerle ver que

«si bien se suprimen los Consejos Provinciales y se encomiendan estos cargos a los diputados forales y sus consultores, se hace en tales términos, con tales cortapisas y *ligándolos de tal manera en la cuestión de derecho* que no sé por mi parte si debemos felicitarnos de la concesión o mirarlo como una desgracia »

«La cuestión de derecho» era lógicamente la reserva que se hacía en el Real Decreto de que el nombramiento partía tan sólo de la voluntad real, lo que hacía depender de ésta el funcionamiento de la solución inventada por los comisionados. Sin embargo, la perseverante labor en Madrid, la toma de posesión de los diputados como consejeros, pero, sobre todo, la consecución de la tranquilidad en las provincias (en un año especialmente movido en Europa) al formar las diputaciones «unas partidas de naturales de con-

98. El funcionamiento de la corrupción como sistema se puede seguir en E. P. THOMPSON, *op. cit.*, y W. D. RUBINSTEIN, «The end of "Old Corruption" in Britain, 1780-1860», *Past and Present*, n.º 101, 1983, pp 55-86. Cfr. también, referido al período de la Restauración, J VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos*, Madrid, 1977.

99. El diputado alavés proponía a las otras dos provincias la organización con este motivo, además de cohetes de iluminación, de festejos diversos con el fin de «demostrar al gobierno el entusiasmo con que los habitantes miran aún todo lo que tiene relación con sus fueros»

fianza» que impidieron la formación de «todo núcleo de facciosos» y el ofrecimiento y entrega de un donativo de un millón de reales que adquiriría mayor valor «en las circunstancias especiales en que se verifica», consiguieron que, mediante la Real Orden del 22 de agosto del mismo año se diera a los Consejos Provinciales el retoque que ellos deseaban. En efecto, en ésta se recordaba ya que en el Real Decreto de 16 de junio se declaraba la intención del gobierno de que los diputados y consultores fueran siempre consejeros «y esta intención es cada día más firme y decidida», además se indicaba expresamente que por parte del gobierno «se fía todo a la proverbial honradez —de las diputaciones», por lo cual,

«se ha servido nombrar vicepresidente del citado Consejo al Diputado general de turno, y del mismo modo seguirá prefiriendo para dicho cargo a este funcionario, como no se presentase motivo especial y grave... También ha sido del ánimo de S.M. que sean consejeros supernumerarios los que desempeñen el cargo de diputado general y consultor por falta de los propietarios.»

Para agosto de 1848 y mediante las disposiciones citadas las provincias conseguían llenar plenamente sus pretensiones respecto a la ley del 2 de abril de 1845: el diputado general y los consultores serían miembros del citado tribunal, el diputado general, además, sería vicepresidente del mismo, lo que, en función del artículo tercero de la ley para el gobierno de las provincias, le convertía en el encargado de la jefatura provincial en ausencia del corregidor político; se aseguraba además una continuidad en esta política de nombramientos y cierta connaturalidad entre el cargo foral y el de miembro del Consejo al considerar supernumerarios a los que ejercieran estos cargos por falta de los titulares.

Estos cambios introducidos en la finalmente adaptada ley general para su aplicación en las provincias forales, tiene, en nuestra opinión, una gran importancia desde el momento en que, en vez de una supresión de la jurisdicción contenciosa administrativa con remisión a la justicia ordinaria de esos casos, lo que se ha verificado es un control de esta capacidad jurisdiccional autónoma de la administración por parte de los «poderes forales». Las provincias, mediante las soluciones arbitradas, conseguían algo mucho más ventajoso que la supresión de los Consejos Provinciales: su colo-

nización. Y ello era lógico puesto que para 1848 el reordenamiento constitucional y de poderes sufrido aconsejaba más que nunca cifrar el poder provincial en el control administrativo de las provincias; no habría tenido sentido realmente pedir la remisión de los asuntos contenciosos de la administración a la justicia ordinaria que desde principios de la década no controlaban ya los dirigentes provinciales, sino que lo más positivo para ellos era el control de los Consejos Provinciales desde las diputaciones.

Salida tan airosa para las diputaciones de un conflicto que dudaba ya tres años, tenía, entre otros efectos, el del reconocimiento de que los moderados confiaban en el «sistema foral» para la administración interior de las provincias; se renunciaba a ver expresado literalmente en las provincias el modelo ideado para el gobierno de la nación, pero sólo tras la tenaz oposición de unos poderes provinciales que se resistían a ser absorbidos por un modelo general, aunque éste fuera moderado. Por otra parte, el Consejo provincial podía ejercer una influencia sobre la vida local de las provincias que, tras la ofensiva moderada de Pidal en 1845 y de los puritanos en 1847, se había llegado casi a perder. Ahora, mediante la instalación de estos poderes provinciales en una institución constitucional podían recuperar el control de unos municipios reconvertidos en constitucionales —y esto sólo momentáneamente ya que en 1853, siendo Pedro de Egaña ministro de la gobernación, se volvió a establecer el «ayuntamiento foral». Con ello ese que constituyó el auténtico tándem de poder provincial que basculaba entre el municipio y la diputación, volvía, con otra fachada (y quizá más sólida) a reconstruirse: elecciones municipales, arbitrios comunales, cuentas, aguas, etc., serían ahora aspectos vitales del medio local en los que los dirigentes provinciales tradicionales volverían a tener un papel determinante.

Pienso que es ésta en efecto la conclusión más importante a la que se llegaba tras las disposiciones de julio y agosto de 1848: el «provincialismo exacerbado», como lo denominaba Navascués, había triunfado sobre el modelo moderado de control desde el centro, y, al hacerlo, inauguraba ya una nueva etapa en cuanto a las relaciones entre el gobierno y las provincias forales, basadas en el reconocimiento de la existencia de una «administración peculiar» (foral) en las provincias a las que incluso se les ofrece la participa-

ción en la jurisdicción contencioso administrativa. Tengamos presente que desde 1848 hasta 1868 —incluyendo un bienio cuyo comportamiento para con las provincias vascongadas fue bien poco progresista— no acusa el «edificio foral» el más mínimo temblor y que en él el estado de interinidad en el que todo lo foral se desarrollaba va a seguir siendo el habitual en la normalidad provincial, no realizándose por supuesto la definitiva ley de fueros que se ordenó en 1839, sobre todo y fundamentalmente, porque el equilibrio entre las provincias y el gobierno se había hallado por otros caminos que no pasaban, ni de lejos, por el parlamento.

JOSÉ M.^a DEL PORTILLO VALDÉS