

II

«A MANERA DE VIZCAYA»

LAS INSTITUCIONES VASCONGADAS ENTRE FUERO Y CONSTITUCION

A finales del siglo XVIII Santander aspiraba a constituirse en *Provincia*; no se entendía con ello, conforme a una etimología nada perdida, alguna clase de supeditación, sino, bien al contrario, un orden territorial de gobierno propio: «La Unión de un Cuerpo de Provincia» como más precisamente para su pretensión se decía. Entre Asturias y Vizcaya, a estas alturas, ejemplos ya podían tenerse, pero sobre todo hacia la segunda se miraba. «Para formación de Provincia» lo primero que en 1792 se solicitaba era «establecer al Corregidor con honores de Audiencia o Chancillería... a manera del que hay en Guipúzcoa y Vizcaya»¹.

Ya se apreciaba como singular desde estos tiempos el caso vasco; ya con la apreciación se entrará en la época constitucional que se avecina. De la distinción hay constancia, con su capítulo en los manuales, pero menos se saben, o al menos no se dicen, sus razones². Estamos ante territorios históricamente integrados en la corona castellana, o pertenecientes incluso al reino de Castilla, que finalmente se encuentran entre los más diferenciados de todo el conjunto español. La misma forma como, dentro del contexto de su integración o pertenencia, se originara la diferencia, no es cuestión que esté tampoco cubierta, o ni siquiera propiamente planteada en los mismos manuales³, pero ahora no es momento de elevarse. Quedémonos por esta época más vecina.

1. José Luis CASADO SOTO, *La Provincia de Cantabria. Notas sobre su constitución y ordenanzas, 1727-1833*, Santander 1979, pp. 32-33 y, con la referencia ulterior a Asturias, 82.

2. Lo subrayaba en la recensión del *Manual de Historia del Derecho Español* de Francisco TOMÁS Y VALIENTE que publiqué en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 40, 1981, pp. 140-147.

3. Lo he planteado a su vez con ocasión del I Simposio del Instituto de Derecho Común de la Universidad de Murcia: *España y Europa. Un pasado jurídico común*. Murcia 1986, pp. 601-610.

Hay elementos nuevos para una reconsideración. La Universidad del País Vasco ya ha comenzado a dar unos frutos historiográficos especialmente apreciables a nuestro efecto, aunque de la historia del derecho en particular no vengan. Tampoco todo es nuevo. Los mismos documentos más manidos, como la primera Constitución española, puede que todavía encierren testimonios inéditos, ahora más visibles. Quiero tan sólo revisar dicho extremo de la diferencia a la luz que empieza a arrojar una nueva historiografía vasca. Procedo a su lectura con dicho exclusivo propósito, no tratándose en este momento de reseñarla tampoco en toda su aportación⁴.

Se hablaba de un primer extremo de diferenciación *provincial* para los casos de Guipúzcoa y Vizcaya: la categoría del corregidor. En ambas éste ciertamente reunía la calidad de oidor o magistrado de Audiencia. En Alava en cambio no lo había, pero con la consecuencia de una mayor autonomía, al acumularse su función en la Diputación propia⁵. Y a todo esto, con su punto de honor, ya parece, conforme a los deseos manifestados desde Santander, que se le prestaba entonces más significación de la que hoy suele ciertamente concedérsele. Son cuestiones que no suelen al menos considerarse como escenario de partida de una historia contemporánea de las instituciones vascas.

Sigamos con la pista santanderina. ¿Por qué desearse un sucedáneo, «Corregidor con honores de Audiencia», y no en cambio, ya que la representación se quiere, ésta misma? De ambos modos entonces se representaba o hacía presente en el territorio el poder de la monarquía, pero ya era el honor de la Audiencia, institución superior, lo que se buscaba. ¿Por qué de esta forma, «a manera» vascongada? Se tenía además al otro lado el ejemplo: Asturias, mejor dotada en esto, con su Audiencia en Oviedo desde principios de este siglo XVIII⁶; Guipúzcoa y Vizcaya, miradas con envidia, ya habían expresado su misma preferencia por esta institución de la Audiencia, reclamándola en vano para Vitoria, con la idea de compartirla también con Alava aunque ésta en el punto difiriera⁷.

4. La ocasión para esta misma reflexión me la ha ofrecido, en 1988, la *Sociedad de Estudios Vascos* con unas jornadas sobre *Juntas y Cortes* en las que precisamente me correspondió este momento de la vigilia y alborada constitucional.

5. GONZALO MARTINEZ DÍEZ, *La administración guipuzcoana en el siglo XVIII*, p. 534, en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1974, pp. 527-546; Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR, Manuel MONTERO y Juan M.^a BETANZOS, *Historia de Alava*, II, San Sebastián 1986, p. 14.

6. FRANCISCO TUERO BERTRAND, *La creación de la Real Audiencia en la Asturias de su tiempo (siglos XVII-XVIII)*, Oviedo 1979.

7. Sebastián de INSAUSTI, *Introducción*, p. XLI, en *Recopilación de Leyes y Ordenanzas de la Muy Noble y Muy Leal Provincia de Guipúzcoa (1583)*, San Sebastián 1983, pp. XVII-XLIV, con referencia a la aspiración no sólo

Pero lo que Santander persigue y reclama no es *la manera* astur, sino esta vasca. En ello recae el acento.

Hacen falta unas comparaciones a las que no suele procederse. ¿Por qué podía distinguirse una manera vasca? ¿Qué la caracterizaba? ¿Eran las instituciones de Juntas y Diputación, con su representación a su vez de la tierra y con las que los Corregidores ya tendrían que contar en Vizcaya y en Guipúzcoa? Si de reojo se estaba mirando a estas otras instituciones más propiamente *provinciales*, una explicación existiría para la opción preferente. Pero la razón todavía aquí no se encuentra, sencillamente porque Juntas y Diputaciones también entonces se sabe que tenían tanto Asturias como Santander misma. No es tampoco objeto que merezca consideración historiográfica. Ya son otras las Juntas que por esta época viene a contemplarse⁸.

Y podían ser por entonces las Juntas territoriales organismos más vivos que las propias Cortes; su especie de asamblea *general* o de *generalidad* más podían incidir, pues más ya preocupaban, en la propia estructura territorial de la monarquía⁹. En rigor, Cortes ya no conocía a estas alturas ningún territorio¹⁰, salvo Navarra. Sólo en este reino se mantenía la institución estamental o *de estados* que tradicionalmente se denominara *Cortes*, con su presencia diferenciada de iglesia, nobleza y ciudades¹¹. Mas su caso ya también se singularizaba junto con el de los restantes territorios vascos: «Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya tienen cortes separadas»¹². Era distinción común.

de Audiencia sino también de Obispado propio, en lo que también llevaba su ventaja bien larga Asturias.

8. Se atienden «las Juntas del Antiguo Régimen» que constituyeran organismos centrales: José Luis BERMEJO, *Estudios sobre la Administración Central española (siglos XVII y XVIII)*, Madrid 1982; se han atendido y atenderán las de emergencia, territoriales, que fueran menos institucionales: ANTONIO MOLINER, *La peculiaridad de la revolución española de 1808*, en *Hispania*, 166, 1987, pp. 229-278, en base a su tesis doctoral de 1981 *Estructura, funcionamiento y terminología de las Juntas Supremas provinciales en la guerra contra Napoleón*.

9 Aunque tampoco realmente se atienda: Eduardo GARRIGÓS PICÓ, *Organización territorial a fines del Antiguo Régimen*, en Miguel ARTOLA (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid 1982, pp. 3-105; Antonio M.^a CALERO, *La División Provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid 1987; Francesc NADAL, *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid 1987.

10. Pese al engaño de algún título: Antonio PEIRÓ, *Las Cortes aragonesas de 1808. Pervivencias forales y revolución popular*, Zaragoza 1985.

11. Con su historia todavía por seguir: RAMÓN DEL RÍO, *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián 1985

12. Ramón LÁZARO DE DOU I BASSOLS, *Instituciones del Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado*, Madrid.1800-1803, I, p. 27.

En León y Castilla también se sabe que la institución propiamente estaba desde hacía siglos desaparecida, habiendo dejado poco más que las trazas del nombre: unas juntas de representación local que Cortes se siguieron diciendo; interesando a un extenso territorio y convocando a escasísimos lugares, ya se caracterizaban por una capacidad de representación bajo mínimos. En Valencia, Aragón y Cataluña habían sido no menos sabidamente abolidas en tiempos más recientes por la política bélica de nueva planta, integrándoseles durante el XVIII en estas mismas Cortes castellanas que *generales* ya no eran por no ser *de estados*¹³.

Pero singulares tampoco enteramente lo eran las *Juntas*. Ya a las mismas Cortes se les asimilaba. También podían aventajarlas. Eran organismos que, sin composición estamental, con sus asambleas periódicas de cierta frecuencia y su Diputación permanente de apreciable competencia, integraban numerosos lugares pudiendo a estas alturas más fácilmente identificarse con un territorio¹⁴. Ya se sabe que, con los procedimientos electivos de la época, no es que ninguna institución resultase lo que hoy diríamos representativa, pero, si no de cara al sistema constitucional, para su medio histórico esto era en rigor irrelevante. De otra idea de representación entonces se trataba¹⁵.

Ya podían importar las Juntas, pero tampoco con la exclusiva en principio se contaba. Era institución que, más o menos afirmada, se tenía por diversas zonas septentrionales de la misma Corona de Castilla, no sólo en Vizcaya, en Guipúzcoa y en Alava, también en Santander y en Asturias, o a su modo en Galicia¹⁶. Pero algo más encerrarían las del caso vasco cuando era el que se significaba y atraía. ¿Qué lo hacía singular y atrayente ya así en la época, por las postrimerías del régimen histórico y en las mismas vísperas del constitucional?

No sólo efectivamente a Juntas y Diputación el atractivo se debía, o no sólo a un Corregimiento flanqueado por organismos

13. Isabel CABRERA, *El poder legislativo en la España del siglo XVIII (1716-1808)*, pp. 198-210, en M. ARTOLA, *La economía española a final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid 1982, pp. 185-288, aun con insuficiencias incluso de documentación.

14. Gregorio MONREAL, *Las Instituciones Públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao 1974, pp. 329-409; *Desarrollo histórico de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya hasta 1981*, en AA.VV., *Bizkai'ko Batzar Nagusiak*, Zamudio 1986, pp. 17-64; *Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos*, en *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao 1986, pp. 47-82, ofreciendo aquí un panorama que concluye con la apreciación que sigue.

15. B. CLAVERO, *Tantas Personas como Estados. Por una antropología política de la historia europea*, Madrid 1986, pp. 74-83 con sus referencias.

16. Enrique FERNÁNDEZ-VILLAMIL ALEGRE, *Juntas del Reino de Galicia. Historia de su nacimiento, actuaciones y extinción*, Madrid 1962

tales. Responsable de la atracción era todo un entramado institucional del que unas y otros formaban parte y que constituía el *Cuerpo de la Provincia: la Unión de Cuerpo de Provincia* que desde Santander se decía. Aquí se encerraba la razón de la preferencia: «Por ser esta Provincia toda ella un Cuerpo y una Unión y Hermandad» de corporaciones varias, como por sus mismas latitudes también se venía diciendo¹⁷. No sólo existían aquellas instituciones provinciales. Las *Corporaciones*, con su entidad propia, ya eran muchas, comenzándose por las mismas locales representadas en Juntas. También eran variadas, de carácter distinto al territorial, y no dependientes en principio además, ni unas ni otras, de las dichas *generales*.

Existían otras Corporaciones, con su propia autonomía jurisdiccional y política entonces, con su peso propio en la vida del territorio; así, por ejemplo, las principales ciudades, Bilbao en un caso como Santander en el otro; o también los Consulados de comercio, el más antiguo bilbaíno por una zona como el más reciente santanderino por la otra; o incluso Juntas Particulares o de distritos menores, de más análogas características, existentes también tanto por un territorio como por el otro. Todas ellas tenían algo en común: que no se sometían con facilidad precisamente a Diputaciones y Juntas Generales. Estas historias locales se encuentran realmente repletas de conflictos entre unas y otras corporaciones.

Pero el caso vasco se venía singularizando porque claramente se progresaba en la dirección integradora bajo Juntas y Diputaciones. No menos patentemente, en otros como el asturiano las instituciones más generales del territorio cedían espacio, y no sólo ante otras corporaciones propias, sino sobre todo, y todas ellas, ante el empuje de instituciones de la órbita de la monarquía como la misma Audiencia¹⁸, con el efecto de la desagregación corporativa interior de la Provincia. Era también la historia de Galicia, con su concentración de poder en esta institución del ámbito monárquico¹⁹. Ya la propia Audiencia astur se había expresamente constituido «a similitud de la del mi Reyno de Galicia»²⁰.

17. J. Ignacio TELLECHEA IDÍGORAS, *Prólogo*, p. X, en *Recopilación de Guipúzcoa (1583)*, pp. III-XV, siendo motivo frecuente, entre otros, que, como puede apreciarse en los artículos historiográficos de G. Monreal en este mismo *Anuario*, más suelen considerarse.

18. MATÍAS SANGRADOR Y VITORES, *Historia de la Administración de Justicia y del Antiguo Gobierno del Principado de Asturias y colección de sus fueros, cartas pueblas y antiguas ordenanzas*, Oviedo 1866 (rep 1975), pp. 222-224; F. TUERO BERTRAND, *Creación de la Audiencia*, p. 94.

19. Laura FERNÁNDEZ VEGA, *La Real Audiencia de Galicia, órgano de gobierno en el Antiguo Régimen (1480-1808)*, La Coruña 1982

20 F. TUERO BERTRAND, *Creación de la Audiencia*, pp. 323-333 (*Novísima*

No se trataría tampoco de que las Juntas vascas, por encima de otras instituciones, tuvieran siempre más poder reconocido, pero se estaba a ojos vista demostrando su capacidad para asumir, entre este entramado corporativo e institucional, una posición integradora y directiva cuya necesidad sólo ahora además verdaderamente se venía a sentir. Los tiempos precedentes han sido de mayor confianza en una concurrencia plural de corporaciones e instituciones. Los problemas sobrevienen en estas postrimerías provocando una recomposición de poderes, todavía de los establecidos, en la que las Juntas vascas, y no otras, se afirman definitivamente como *Generales* en sus respectivas *Provincias*.

Veamos un ejemplo, que ya se nos muestra. De materia minera, por radicación de yacimientos, venían entendiendo sustancialmente en Vizcaya unas Juntas Particulares, las de las Encartaciones, lo que por esta época ya producía sus conflictos; podían suscitarlos las mismas corporaciones vizcaínas no pertenecientes a estas Juntas. Ante este tipo de situaciones, la monarquía tenía su idea: que «el Gobierno y Regimiento del Señorío de Vizcaya no se mezcle ni entrometa, con motivo de economía ni otro pretexto alguno, en las dependencias y causas de las Encartaciones», debiendo encauzarse los mismos conflictos por vía judicial; pero no era la única posición: «El Señorío en su Junta General o de Merindades ha de dar las providencias generales y ha de establecer las reglas y ordenanzas que estime conveniente sobre mineras», pudiendo afrontarse los propios problemas por vía directamente normativa o así legislativa; tal sería en 1799 la declaración de las Juntas Generales. Y esto será. Ejercerán esta competencia de regulación minera²¹.

Otros ejemplos podrían sobre la misma historiografía añadirse, pero siempre serían tales, sin que la propia documentación ofrezca testimonios más concluyentes. Tratándose del impulso de un proceso de integración que superaba sus más arcaicas perspectivas, los propios fueros no resultaban conclusivos. *Fuero* se invocaba, pero *derecho* se creaba. Las Juntas Generales lo hacían. Y adviértase que no sólo está en debate la competencia, monárquica o provincial, sino también el procedimiento, más conservadoramente judicial o más innovadoramente legislativo. La misma innovación estaba en estos territorios menos al alcance de la monarquía por la propia vigencia de principio del fuero: el *pase o uso foral*

Recopilación, 5, 3, 1), con sus referencias la misma disposición fundacional a Juntas

21. JOSCHA AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao 1981, pp. 71-80; el pronunciamiento de la monarquía inútilmente se reiterará, como *ley de España*, en su recopilación: *Novísima*, 5, 16, 4

podía interponerse ante sus determinaciones, incluso aunque vinieran por vía de justicia²². Las Juntas se hacían con la función directiva; ya podían crear, sobre el fuero, derecho.

Si no siempre en él expresada, en el *Fuero* la diferencia se cifraba: en su principio de prevalencia alegable, no sólo interponiéndose *pase*, por las instituciones propias, tampoco exclusivamente Diputación y Juntas. Ya la justicia vasca de primera y habitualmente única instancia, por diferencias más elementales como la lingüística, se conduciría a espaldas de algún derecho foráneo o conforme a *fuero consuetudinario* propio sin necesidad de tenerlo por escrito²³. La justicia es lo primero que en la misma imagen de la *Provincia* aparecía; ya debiera mirársele para entonces antes que a la política.

Las mismas compilaciones escritas de *Fueros*, con su superior interés político, no necesitaban tampoco imprimirse para considerarse publicadas²⁴. El fuero en buena parte estaba a la disposición de sus instituciones, custodios y portavoces suyos. Diputación y Juntas, afirmando su función directiva, más de ellos se valían y con ellos se identificaban. Eran *Vizcaya*, o *Guipúzcoa*, o *Alava*; lo eran como la Monarquía, con sus *leyes*, ya se considerara *España*, identificación que con valor político tampoco suele recordarse que es ahora cuando se incubaba²⁵. Lo eran en su caso Diputación y Juntas. Corporación de Corporaciones: *Unión del Cuerpo de la Provincia*.

En el fuero radicaba la distinción. La *exención* de las *Tres Provincias* ya es ante todo, antes así de impuestos, de derecho: de *Fuero* propio. Y el fuero por ello, no sólo constituía objeto de envidia para otros territorios, también lo era de agresión por parte de la monarquía. A él una ofensiva apuntaba durante estos años de cambio de siglo, entre el XVIII y el XIX; chocando con su realidad, en su concepto vino a centrarse. Contra costumbre, historia; contra historia, documento; fue la voz de ataque, con toda

22. Ricardo GÓMEZ RIVERO, *El pase foral en Guipúzcoa en el Siglo XVIII*, San Sebastián 1982, sobre el ejercicio más tangible que sólo se suele observar.

23. Julián VIEJO YAHARRASSARRY, *Familia y conflictividad interpersonal en Guipúzcoa (Hernani 1700-1750)*, en *Estudios de Historia Social*, 34-35, 1985, pp. 7-81, para la sospecha del alcance de este derecho consuetudinario por esta época.

24. S de INSAUSTI, *Introducción a Recopilación de Guipúzcoa (1583)*, pp. XXV-XLII; y son circunstancias básicas que no siempre se aprecian: Rafael GIBERT, *Libros jurídicos de Guipúzcoa*, en este *Anuario de Historia del Derecho*, 50, 1980, pp. 833-850; M. ARTOLA, *El Fuero de Vizcaya. Notas para su historia*, en *Symbolae Ludovico Mitxelena septuagenario oblatae*, Vitoria 1985, pp. 1213-1224.

25. B. CLAVERO, «*Leyes de la China*» *Orígenes y ficciones de una historia del derecho español*, en este *Anuario de Historia del Derecho*, 52, 1982, pp. 193-221.

la fuerza de una historiografía verdaderamente crítica. Pero a las instituciones y al derecho vasco poco esto le afectaba; el fuero les hacía oráculos. La misma clave foral de la posición de Diputación y Juntas, en un sistema corporativo y sin rupturas como la que había permitido la Nueva Planta de otros territorios, les tenía jurídicamente al abrigo del asedio. Produciría alarma y alerta más bien externas; no, interiormente, alteración del estado de cosas en el derecho ²⁶.

Para la misma integración corporativa que todavía por estas fechas está en curso, las Juntas Generales, con su Diputación, constituían una pieza esencial, simbólica y efectivamente. Representaban el *Fuero* y el *Cuerpo* de la tierra, con una identificación muy por encima de su propia entidad social y de sus mismos poderes reales. Guardaban y defendían su derecho sobreponiéndose a la competencia de otras corporaciones y al empuje de poderes exteriores. Se comprende que otras *Provincias*, con menos cuerpo de tales, no aparezcan revestidas del mismo atractivo. Aquí éste residía; no en una especie de constitución, que definida no existía; tampoco en un orden de competencias, que precisas nada eran; sino en el entendimiento precisamente intracorporativo, de este modo autónomo, del propio territorio ²⁷. También se entiende que así entonces se singularice una *manera vizcaína* que ya seguían Guipúzcoa y Alava, mas no, aun con Diputación y Juntas, otros casos. Manera ya era de existencia en un sistema no constitucional.

Y esta sería la situación cuando adviene el constitucionalismo, uno español. Y viene con la Constitución la sorpresa, al menos para los historiadores. Las asambleas vascas resulta que, por primera y última vez en la historia, pacíficamente aceptan y formalmente se disponen a jurar la Constitución española. El 16 de octubre de 1812 las Juntas vizcaínas, el 25 de noviembre próximo las alavesas y el 31 de julio del siguiente año las guipuzcoanas, las distintas Juntas Generales, con cierta diligencia dado el curso de la guerra, a la aceptación efectivamente proceden o dispuestas a ello se muestran ²⁸.

26. Para el acoso, obligadamente por esta vía, Andrés E. de MARAÑICUA Y NUERE, *Historiografía de Vizcaya (Desde López García de Salazar a Labayru)*, Bilbao 1973, pp. 273-304.

27. Apunta ya esta perspectiva desde posiciones de análisis históricos Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *El País Vasco. Algunas consideraciones sobre su más reciente historiografía*, pp. 558-563, en Roberto Fernández (ed.), *España en el Siglo XVIII. Homenaje a Pierre Vilar*, Barcelona 1985, pp. 536-564.

28. FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA, *El Señorío de Vizcaya (hasta 1812)*, Madrid 1963, p. 315; con la colaboración de Gabriella PERCOPO, *La Provincia de Guipúzcoa*, Madrid 1965, p. 159; F. GARCÍA DE CORTÁZAR y otros, *Historia de Alava*, II, p. 68.

Lo que luego desconcierta, achacándoseles a los vascos que así procedieran desde inconsciencia hasta traición. Hágase el repaso y se verá, unánime, el juicio. Ya depende de un sobreentendido: la Constitución de 1812 sería de un «corte uniformizador» que «hace tabla rasa de los privilegios autonómicos de que disfrutaban las provincias forales»; así lo dicen luego las historias, tanto ajenas como propias²⁹, pero no se dice en cambio esto mismo por entonces. «El suicidio» del que llegará a hablarse no parece haberse inicialmente sentido, ni en carne propia ni en la ajena³⁰. Ya resulta también un enigma desde dicho entendimiento la posición vasca³¹.

No lo era tanto, pues lo contrario ya se decía. El que fuera discurso preliminar del proyecto de Constitución, y luego se toma y edita como su exposición de motivos, manifestaba más bien el desconcierto o una verdadera perplejidad ante la circunstancia de que se practicara «en algunas provincias la reunión periódica de Juntas, como sucede en las Vascongadas, reino de Navarra y principado de Asturias, etc.» bajo un «Gobierno que proscribió la celebración de Cortes»³². Sin sus confusiones, no sólo la de una Navarra con Juntas, se expresarán las asambleas vascas, concluyendo la guipuzcoana, última en celebrarse: «Leída la Constitución, se enteraron de su contenido los procuradores, quienes, conociendo desde luego que según las bases fundamentales de este código nacional y de la constitución nativa y original de Guipúzcoa tienen una íntima analogía y se conforman esencialmente», correspondía proceder al juramento³³.

¿A quién creer, a los historiadores o a los historiados, a los investigadores o a los testigos, a unos intérpretes, los observadores, o a otros, los actores? Mejor fiarse entonces de los documentos menos de parte: de la propia Constitución. Léase con la inocencia de quienes todavía no conocen ni facción carlista ni administración central, permaneciendo ajenos a escisiones que precisamente todavía no se han manifestado; aplíquese al texto la mirada ingenua que ya requiere su momento verdaderamente

29. F. GARCÍA DE CORTÁZAR y M. MONTERO, *Historia contemporánea del País Vasco. De las Cortes de Cádiz al Estatuto de Guernica*, San Sebastián 1980.

30. *El suicidio* es epígrafe de cierre de las historias de F. Elías de Tejada, pero dista de ser ésta del harakiri ocurrencia en exclusiva suya, con su mismo corolario de abandono de la historia ulterior de un cuerpo ya así presuntamente difunto.

31. Juan Pablo FUSI, *Constitución y Fueros: análisis político de un debate secular*, pp. 225-226, en *I Jornadas de actualización de Derechos Históricos*, pp. 221-236.

32. B. CLAVERO, *El Código y el Fuero*, Madrid 1982, pp. 68-70.

33. José María PORTILLO, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao 1987, p. 17.

original. ¿Qué se vio entonces en la Constitución que posteriormente no se observa?

Ya entonces además a observación, antes que a observancia, se le sometió. La asamblea de Vizcaya, primera en celebrarse, había levantado la cuestión: «Recibida la dicha Constitución, (si) es necesario renunciar absolutamente a la vizcaína o si son conciliables en todo o en parte la ventaja de las dos», no faltando serias reticencias y siendo la posición de entrega y confianza la que menor apoyo recibiera: «Se voceaba fuera, fuera» ante posturas que pretendían el juramento de la Constitución sin debate previo³⁴. Lo hubo; no se firmó un cheque en blanco. Hubo lectura; veamos qué pudo leerse.

Las *Provincias Vascongadas* aparecen así nombradas en la Constitución (capítulo I del título II: «Del territorio de las Españas»), la cual luego además se ocupa de unas instituciones de *Juntas de Provincias* (capítulo V del título II: «De las Juntas electorales de Provincia») y de *Diputaciones Provinciales* (capítulo II del título VI: «Del gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales»). De momento, Juntas y Diputaciones hay para cada territorio vascongado. Distintas desde luego, pero conviene ver cómo.

Las Juntas, formadas por sufragio general de segundo grado, tienen la función electoral que les da nombre, debiendo ajustarse por principio a ella (artículo 57). Bajo la presidencia, como antes en su caso del Corregidor, ahora de un Jefe Superior o Jefe Político de nombramiento también real (artículo 82), elige tanto a los miembros de la Diputación provincial como a los representantes provinciales en las Cortes Generales, ya *Asamblea Nacional*. El vínculo que puede crearse con unos, también cabe con los otros. No hay en rigor un *mandato representativo* para ninguno de ambos casos, ni siquiera para el segundo de la representación parlamentaria.

Hay poderes amplios y necesidad de expresarse la vinculación con el aparente mandatario mediante fórmula que la propia Constitución consigna: «Que los otorgantes se obligan por sí mismos y a nombre de todos los Vecinos de esta Provincia, en virtud de las facultades que les son concedidas como electores nombrados para este acto, a tener por válido y obedecer y cumplir quanto como tales Diputados de Cortes hicieren y se resolviere por éstas» (artículo 100). La provincia ya también económicamente sufraga a sus Diputados en Cortes (artículo 102).

Las Juntas de Provincias designan también Diputación igualmente provincial (artículo 328), encargada de su «gobierno eco-

34. J. M.^a PORTILLO, *Guipúzcoa (1812-1850)*, pp. 20-21; J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya, un Estado emergente*, pp. 307-308.

nómico» bajo la misma presidencia del Jefe Político. Un dicho «gobierno político» se le atribuye a éste más particularmente (artículo 324), pero el conjunto de competencias asignadas específicamente a las Diputaciones ya resulta sustancioso, entrando en terrenos de promoción comunitaria y de interés político (artículo 325).

A las Juntas no corresponde en cambio expresamente otra competencia que la electoral, pero tanto la frecuencia de su celebración, anual, como su designación de ambas diputaciones, de toda la representación provincial, pueden tender a situarla en una posición política clave de potencial parlamento, a efectos de control, a su nivel. Dado el mismo contexto constitucional, puede ahora aparecer la Diputación como gobierno provincial que responde ante las Juntas: un análogo principio de responsabilidad ya se insinúa para los mismos diputados que acuden a la composición del poder legislativo en Cortes.

A otros efectos hay también en la Constitución de 1812 relaciones directas, sin pasar por administración, entre la representación *provincial* de Juntas y Diputaciones y la *nacional* de Cortes. Aquí realmente se perfila un poder que podría llamarse representativo, con más competencias que las legislativas, el cual no corresponde en exclusiva al parlamento y cuya base se sitúa en los Ayuntamientos, guardando análogas relaciones a su vez, como diputación local, con la provincial. Juega aquí todo un tipo compositivo de representación para la constitución política como Estado de la *Nación* que enteramente viene escapando al campo de observación de los estudiosos, más o menos historiadores³⁵.

Las implicaciones apuntadas pueden desde luego aflorar allí donde condiciones existen, como en el caso vasco. Ya hay en primer lugar un encaje: Juntas, Diputación y, por Corregidor, Jefe. Un margen de continuidad que particularmente reforzase a las primeras en dicha línea política no resultaba descartable; las mismas Cortes Constituyentes habían podido dejarlo entender en el propio capítulo del juramento. El decreto que, regulándolo, acompaña a la Constitución contiene relación de las instituciones que deben prestarlo; entre ellas, precediendo a los *Ayuntamientos*, no faltan las *Juntas provinciales*³⁶; unos y otras, tanto unos como otras, podían justamente entender que el nuevo orden re-

35. Para comprobación: Julia SEVILLA MERINO, *Las ideas internacionales en las Cortes de Cádiz*, Valencia 1977; Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia 1978; Joaquín VARELA SUANCES-CARPEGNA, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Cortes de Cádiz)*, Madrid 1983; Xavier ARBÓS, *La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol*, Barcelona 1986.

36. *Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Cádiz 1811-1813 (rep. 1987), decreto 139, de 18 de marzo de 1812

quería su adaptación, no su desaparición. Las propias Juntas ya verían que menos modificación necesitaban ellas que la que habían requerido las *Cortes Generales*.

Una práctica anterior y persistente podía potenciar a las Juntas en la vertiente de control, no sólo de su propio gobierno provincial, sino también de la representación más propiamente parlamentaria en el órgano de poder legislativo; podían entender su propia función electoral en un sentido menos pasivo que el expresado por la Constitución. El mantenimiento de una diputación central emanada de las instituciones provinciales, y así dependiente, no era desconocido, teniéndose diputados en Madrid a lo largo todavía del XIX al margen luego de la misma institución de las Cortes. Son prácticas materialmente federales que, como la del mismo *pase foral*, demostrarán una capacidad de resistencia en situaciones abiertamente adversas³⁷. Bien podían entonces concurrir a una lectura potencialmente *provincialista* de esta Constitución, en su sentido precisamente vascongado y para su caso.

Tampoco a él exclusivamente interesaría. La entrada en vigor de la Constitución de 1812 supuso por ejemplo también el restablecimiento en Cataluña de una *Generalitat*, como Diputación de provincia única; o la misma Galicia contó inicialmente de este modo con un gobierno regional propio³⁸. Pero no se hizo el diseño seguramente con miras a ninguno de estos casos, incluido el vasco. Se miraría al americano, de superiores proporciones y que más preocupaba entonces; en aquellas tierras transoceánicas ya también demostró su virtualidad, pudiendo las Diputaciones convertirse en gobiernos territoriales y aun llegando en casos a nuclear independencia³⁹. Había alguna previsión especial en la Constitución para este supuesto de las Diputaciones americanas, pero no tan decisiva como para marcar diferencias. Las de régimen común, como serían las vascas, también podrían apreciar su virtud. O, con su transfondo de historia y su carga de presente, ya podrían igualmente pensar que no iba a ser su régimen tan claramente el común.

No es tampoco que se tratase de una Constitución de corte federal o con posibilidades de llegar a serlo. Ya en las propias Cortes constituyente se manifestaron serios recelos hacia el fe-

37. J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya, un Estado emergente*, p. 347, para el juego solapado del *pase foral*, y 422, 448, 472 y 499, para el reflejo presupuestario de la diputación en Madrid de momentos sin Cortes.

38. Tampoco son cosas que suelen apreciarse: Pablo GONZÁLEZ MARÍÑAS, *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña 1978, pp. 57-82 y 97-118.

39. Mario RODRÍGUEZ, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México 1984, para ambas cuestiones.

deralismo que no dejan sustantivamente de pesar en su obra, con detalles como el de la supremacía del Jefe Político respecto a la Diputación y con principios como el del atenuamiento de las Juntas a la función electoral. Pero, federales o no, hay elementos que podían satisfacer particularmente al caso vasco para el punto en que entonces precisamente se encontraba.

No hará falta recordarlo, pues acabamos de verlo. Ha ocurrido desde luego el episodio bonapartista, no muy halagüeño para las instituciones vascas y que ya también quizá influyera en su optimismo ante la Constitución venida de Cádiz⁴⁰; pero ha quedado así en paréntesis; la apreciación ya se haría con referencia a la situación previa de tradición histórica que hemos visto. Y respecto a ella incluso existían sus ventajas. Pues no es sólo que esta Constitución viniera a ofrecer un acomodo sin acoso a las instituciones *provinciales* vascas; era también que les brindaba un modelo, del que venían realmente careciendo. Gracias a ello, podrá arrancar un proceso, que sólo ahora viene a detectarse, de formación contemporánea de los *Fueros* políticos vascos: de *foralidad surgente* o incluso de *Estado emergente*⁴¹.

No trae inequívocamente la Constitución este modelo, pero por ella puede concebirse: las Juntas como parlamento y la Diputación como gobierno, aun subordinados. Ya el nuevo régimen produce una alteración institucional que les despeja el horizonte: reducción de las ciudades como Bilbao y San Sebastián a ayuntamientos comunes⁴², debilitamiento de los consulados de comercio como los de ambas sedes⁴³, exclusión de otras juntas territoriales como aquéllas de las Encartaciones⁴⁴, etc.; sólo ahora, con la depuración institucional interna de la *Provincia* y la construc-

40. Aunque es capítulo que especialmente precisa, desde este género de preocupaciones, estudio más específico; discutiendo mi apreciación, expuesta como he dicho en acto de la *Sociedad de Estudios Vascos*, Joseba Agirreazkuenaga me comunica que está sobre el asunto.

41. Aunque sin detectarse su nexo con la Constitución, ya es ésta la apreciación de la *Guipúzcoa* de J. M.^a PORTILLO, con la expresión más suave de *foralidad surgente*, y de la *Vizcaya* de J. AGIRREAZKUENAGA, con la más fuerte, para un mismo supuesto, de *Estado emergente*.

42. No es cuestión que suela al efecto valorarse: Concepción de CASTRO, *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid 1979, pp. 118-119 y 142-154; Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del Municipio constitucional*, Madrid 1983.

43. No más de momento: Carlos PETIT, «Arreglo de Consulados» y *revolución burguesa: en los orígenes del moderno derecho mercantil español*, en *Historia. Instituciones. Documentos*, 11, 1984, pp. 255-312.

44. Es vertiente que pueden venir precisamente a clarificar estudios en la línea de la *Guipúzcoa* de J. M.^a PORTILLO y la *Vizcaya* de J. AGIRREAZKUENAGA, pero hasta el momento tampoco han incidido específicamente en ello. Entre lo ya publicado, este segundo ofrece el panorama más abigarrado de la confluencia de corporaciones de diversa índole.

ción política externa de la *Nación* por la Constitución, el modelo es concebible. Las mismas comparaciones que, sin especial sentido constitucional, ya podían haberse dado entre el caso vascongado y el de las *Provincias Unidas*, o de Vizcaya con Holanda, podrán ahora también apuntar, extendiéndose a otras referencias como las americanas y la suiza, a un modelo más concretamente federal⁴⁵. Aunque no lo fuera, la Constitución de Cádiz ha traído no sólo la ocasión, sino también el escenario.

Esta propia Constitución, con su tiempo de existencia accidentada, intermitente y corta, no es tampoco que colmase expectativas; ya comenzaría pronto a defraudarlas con su mismo desenvolvimiento legislativo del régimen provincial⁴⁶. Como el caso americano inspiró su diseño territorial, la secesión hará que su interés se pierda. Pero el punto que señalamos es otro: en ella, en esta Constitución, cabían otros entendimientos, incluso con posibilidades de mayor integración interna de las propias comunidades vascas⁴⁷; de ella, también y sobre todo, podía desprenderse un modelo, no dependiente además de su misma suerte. Y esto tendrá su significación, que aunque se olvide, o incluso se repudie, no dejará de operar.

¿Valen ejemplos? Ya los habría, pero limitémonos al visto, el del régimen de minas en Vizcaya⁴⁸. Resultando problemático, las Juntas Generales ordenan en 1816 la elaboración de un proyecto de reglamento que, así de reñido, se aprueba y suspende en sucesivas asambleas del mismo año 1818. Sin él, aun aplicándosele de hecho en parte, se producen luego por la Diputación intentos de formular el fuero y definir una política en la materia. Llega en 1825 un reglamento general, con régimen de concesión, como regalía que se dice de la Corona, y establecimiento de administración pública en el sector, una Dirección General de Minas. La Diputación vizcaína decide entonces la producción del reglamento particular, adaptado al general, pero bajo el entendimiento de la determinación autónoma, como derecho del Señorío, e interposición de la administración propia.

Y así están las cosas al retorno del sistema constitucional, con unas constituciones de modelo político nada compuesto o ya centralizado, pudiendo más fácilmente entenderse la extensión de regímenes como el minero. Pero, igual que precisamente ocu-

45. J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya, un Estado emergente*, pp. 327-336 y 571.

46. El momento segundo del conflicto, y primero de aceptación, ya los detectó P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Guipúzcoa, 1839-1868: la recomposición de una sociedad*, pp. 43-44, en *Moneda y Crédito*, 155, 1980, pp. 39-72.

47. Antonio M.^a CALERO, *División provincial*, pp. 95-102.

48. Y vuelvo a seguir a J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya, un Estado emergente*, pp. 75-90.

rre con el mismo modelo de cara al territorio vasco, no encontrará el Estado exactamente facilidad para imponer su entendimiento. La Diputación se ha afirmado como gobierno provincial y, aunque bastante menos por estos mismos años sin Cortes Generales, las Juntas como su parlamento, al cargo en todo caso de un derecho propio que guarda su conexión con el *Fuero*. Ya puede mejor entenderse que por principio se tiene un distinto ordenamiento. Y ya son las vías legislativa y administrativa las que por ambas partes privan, pudiendo prevalecer las propias sin necesidad siquiera de tener que formalizarse la denegación de *pase*.

No está por estos años de los reglamentos mineros presente para ninguna parte la Constitución de 1812, pero ya hay un fondo que mucho, si no todo, le debe. Ya se perfila un poder político central cuya entrada más decisiva no es la *judicial* y unos territorios cuyas Juntas y Diputaciones pueden ir figurándose como réplicas de un mismo orden de poderes análogamente menos *intercorporativos*. Cuando vuelven las Constituciones, la situación ya es otra; mayor será la exigencia objetiva, antes de posición política, de las instituciones vascas; menor resultará la oferta constitucional española; inevitable se hará entonces, sólo entonces, no el mero conflicto, sino la confrontación. No son los orígenes de las guerras carlistas⁴⁹; lo son de una fractura más seria que confluirá y no se resolverá con ellas.

En 1833 se ha establecido una división provincial que sustancialmente procede de la que se prepara, con conservación territorial de las *Provincias Vascongadas*, bajo la Constitución de 1812, pero una diferencia fundamental ya media entre la realización y el proyecto. En tiempo nada constitucional, sin asomo de representación política, el modelo de la *división provincial* es finalmente el de una organización territorial como creación y dependencia de la administración central. No sólo además el mapa, sino también el propio modelo, se mantendrá tras la reanudación constitucional⁵⁰. La Constitución de 1837 ignora Juntas y tan sólo menciona como institución provincial, sin especial papel constitucional, a la Diputación. La de 1845 sustituye su principio representativo de conexión parlamentaria por el de intervención

49. Cuyo mismo estudio se enriquece, pero con el prejuicio todavía de no reintegrarsele nuestras cuestiones: R. del Río, *Orígenes de la Guerra Carlista en Navarra, 1820-1824*, Estella 1987. Introducidas se encuentran: F. NADAL, *Burgueses, burócratas y territorios*, pp. 46-49.

50. La propia diferencia entre la división provincial de 1833 y el proyecto constitucional que le sirviera de base nada se aprecia: A. M^a CALERO, *División provincial*, p. 61. Ni siquiera suele advertirse: F. NADAL, *Burgueses, burócratas y territorio*, pp. 33-37, cuya aportación es más sustanciosa para período ulterior.

ejecutiva⁵¹. Ya se sabe que ahora nace la administración territorial, o toda la administración, incluida la judicial, como emanación de la central⁵².

Ya es otro el modelo, no sólo sin Juntas como potencial parlamento de provincia, sino también sin Diputaciones como virtual gobierno provincial. Es ahora el Estado el que quiere sin competencia hacerse institución y administración políticas. Sus Constituciones ya serán ajenas al caso vasco de Juntas y Diputaciones evolucionando en tal sentido parlamentario y gubernamental⁵³, de estas segundas quedando más en solitario luego como efectivo gobierno provincial⁵⁴, todo ello a partir de ahora pese así a las dificultades del propio medio constitucional⁵⁵. Ya operará más de un modelo bajo una ficción de unidad.

Bajo la Constitución de 1812 resulta que ha podido concebirse el modelo bien distinto que finalmente, y contra otras Constituciones, se localiza en zona vasca. Puede incluso que por aquélla se sentaran condiciones; con todas sus vicisitudes⁵⁶, cabe que entonces se iniciara la adaptación más básica, dada la misma estructura de Juntas y Diputaciones, del régimen local propio⁵⁷. Desde entonces las bases realmente se crean para el encauzamiento de las relaciones entre instituciones vascas y españolas, aun

51. 1837, arts. 69 y 71: «En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta por el número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes»; «La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos». 1845, arts. 72 y 74: «En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley, y compuesta del número de individuos que ésta señale»; «La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del Gobierno».

52. Sin el contraste que aquí más interesa, P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Spagna, en AA.VV. L'Amministrazione nella Storia Moderna*, Milán 1985, II, pp. 2309-2364; Alejandro NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Madrid 1986, pp. 143-231.

53. Alfredo HERBOSA LÓPEZ, *Los intentos de adaptación de las Instituciones Forales vizcainas al Estado liberal (1833-1870)*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 13, 1985, pp. 45-73. Y no evolucionaban entonces mejor las Cortes: Juan Ignacio MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid 1986, con olvido de rigor del capítulo vasco.

54. Luis CASTELLS, *Modernización y dinámica política en la sociedad guipuzcoana de la Restauración, 1876-1915*, Madrid 1987, para la constancia de este género de gobierno, menos inclinado finalmente a considerarlo como Estado, emergente o sumergido.

55. J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya, un Estado emergente*, pp. 301-305, 348-355, 446-449 y 510-524.

56. J. M.^a PORTILLO, *Guipúzcoa (1812-1850)*, pp. 35-39, 121-136 y 145-150.

57. Alfonso M.^a ABELLA Y GARCÍA DE EULATE, *Ordenanzas del Buen Gobierno de los Consejos de Alava*, Vitoria 1985, pp. 13 y 63-64, y fecha usual de las ordenanzas que contempla: 1820.

sin reconocimiento de constitución y con acoso de ley y administración, sobre unos supuestos de fondo federal⁵⁸.

La Constitución ha traído el modelo de autonomía vasca que de hecho, sin formulación constitucional, con imagen más histórica, se establecerá. Ha aportado la propia idea autonómica en un medio ya transformado. La misma concepción tradicionalista del Estado será impensable sin la Constitución; el orden histórico no la ofrecía. La propia noción de *Fuero* podrá entrar en juego para la recomposición del orden *provincial* en una imagen estatal sólo aportada, sin modelo anterior, por la Constitución. «La diputación foral constituye el poder ejecutivo foral» podrá, por ejemplo, desde esta posición predicarse con la alegación del testimonio materialmente intangible y la autoridad literalmente incontrastable del *Fuero consuetudinario*⁵⁹. Así, como fenómeno no sólo ideológico, con toda su vertiente institucional, podrá producirse *Tradición* mediando realmente *Constitución*⁶⁰.

La propia historia se recrea; la tradición se inventa. No es nada original tampoco⁶¹. El problema ya no es tanto que unas creencias se reproduzcan como que estas particularidades, con toda su significación constitucional, se desconozcan y desprecien⁶². De la fantasía de la política y la incredulidad de la historiografía, ya se sabe⁶³. La cuestión es ahora, con su objeto integral que la imaginación no excluye, de ciencia histórica.

Bartolomé CLAVERO

58. Mercedes VÁZQUEZ DE PRADA, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao 1984, aunque poco lo aprecie, como es pauta.

59. Ramón ORTIZ DE ZARATE, *Compendio Foral de la Provincia de Alava*, Bilbao 1858 (rep. 1983), pp. 28-29.

60. Mérito no sólo de la imaginación jurídica: Jon JUARISTI, *El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca*, Madrid 1987.

61. Eric HOBBSBAWM y Terence RANGER (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge 1983.

62. B. CLAVERO, *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona 1985; *Los Fueros de las Provincias vascas ante la autonomía de la República española*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 15, 1986, pp. 51-65; *Fueros y Constitución: los equívocos de una conciliación*, en *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, 31, 1986, pp. 71-83. Y con su continuidad irresoluta: sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1988 por recurso de inconstitucionalidad frente a la ley vasca de Territorios Históricos de 25 de noviembre de 1983.

63. Alfonso OTAZU, *Igualitarismo vasco: mito y realidad*, San Sebastián 1973 y 1986; Javier CORCUERA, *La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, 1984, pp. 9-38, con su tratamiento también del mito.