



UNIVERSIDAD DE SEVILLA

FACULTAD DE DERECHO

Grado en Derecho

“PERFILES JURÍDICOS DE LAS GUERRAS CARLISTAS: LA CUESTIÓN FORAL. “

Antonio Manuel Luque Reina

Trabajo fin de Grado

Tutor Prof. Dr. D. Antonio Merchán Álvarez

Septiembre, Sevilla 2014.

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
OBJETIVO Y METODOLOGÍA.....	3
I.- INTRODUCCIÓN HISTÓRICA	5
II.- FUNDAMENTOS DE LA CUESTIÓN FORAL, PRIMER ACERCAMIENTO AL CONFLICTO	9
III.- PRIMER CONFLICTO CARLISTA Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL FORALISMO (1833-1840).....	12
IV.- LA CUESTIÓN FORAL DURANTE LA ETAPA DE DOMINIO PROGRESISTA(1840-1843)	18
II.1.- Génesis de la “Cuestión Foral” en las Cortes Generales.....	18
II.2.- Amejoramiento Foral en Navarra.....	19
II.3.- Intentos progresistas en las Provincias Vascongadas	25
V.- LECTURA MODERADA DE LA CUESTIÓN FORAL.....	31
VI.- GESTACIÓN Y DESARROLLO DEL SEGUNDO CONFLICTO CARLISTA.....	37
VII.- RESTAURACIÓN Y CONSAGRACIÓN DEL FORALISMO ECONÓMICO.....	40
CONCLUSIONES.....	48
APÉNDICE DOCUMENTAL.....	50
BIBLIOGRAFÍA	60

RESUMEN

El presente estudio aborda, desde un punto de vista jurídico, la evolución del problema de integración de las instituciones vascas en el incipiente Estado liberal español del siglo XIX, lo que tradicionalmente se ha dado en llamar Cuestión Foral, examinando con especial atención el papel que las guerras carlistas desempeñaron en esta problemática.

OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El objetivo con el que nace el trabajo es el de aportar una visión jurídica de los Conflictos Carlistas, y de la realidad social, política y económica que rodeo las Instituciones Forales Vascas y Navarras, desde la muerte de Fernando VII en 1833, hasta el primer Concierto Económico en 1878.

Como hilo conductor del estudio, y aportando el sustento jurídico básico al trabajo, seguimos los textos normativos de temática político-administrativa, y que son publicados por la Gaceta de Madrid, y acertadamente recogidos en la obra *Legislación administrativa del siglo XIX*, por los profesores Tomás Ramón Fernández, y Santamaría.

Entendemos necesario resaltar en este punto, por afectar a la sistemática de la exposición, que abordaremos de forma separada, las normas jurídico-públicas destinadas a la consagración del amejoramiento foral en Navarra, y las orientadas al intento de integración administrativa en las Provincias Vascongadas.

Importante asimismo destacar que el objeto de estudio se haya exclusivamente centrado en la vertiente jurídico-pública de las peculiaridades Vascas y de Navarra, quedando fuera del ámbito de análisis toda la dimensión de derecho privado de estos territorios forales.

El estudio se encuentra dividido en siete secciones que van marcando la evolución cronológica decimonónica. En el interior de cada sección encontraremos hilvanado, el comentario jurídico de la norma en cuestión, con la realidad socio-política y económica que la rodea. Las conclusiones que se derivan del estudio de cada conflicto, y de cada norma, vienen integradas en las mismas secciones, sin perjuicio de que se haya reservado para el final una conclusión que intenta ser más omnicomprendensiva.

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

En septiembre de 1833 muere Fernando VII, monarca que a lo largo de sus más de veinte años de reinado había alternado breves periodos de Modelo de Estado Constitucional liberal con el absolutismo propio del Antiguo Régimen, según la constitución histórica de la monarquía: sus antiguas leyes fundamentales y lo establecido en la Novísima Recopilación. Su testamento, hecho público el 3 de octubre nombraba Regente hasta la mayoría de edad de la futura Isabel II, a su cuarta y última esposa, María Cristina de Borbón¹.

Este testamento encontrará la frontal oposición de los partidarios del Infante Carlos María Isidro, hermano de Fernando, quien reclamará la corona acogándose al orden sucesorio que Felipe V había establecido en un Auto acordado de 1713 al que se conoce como ley Sálica por alusión a un término de origen franco. Dicho texto había establecido entonces *“que fuesen preferidos todos mis descendientes varones por la línea recta de varonía a las hembras y sus descendientes, aunque ellas y los suyos fuesen de mejor grado y línea”*.²

Años después en unas Cortes celebradas en septiembre de 1789 para jurar como heredero a Carlos IV, se acordó su derogación y el restablecimiento del tradicional sistema sucesorio contenido en las Partidas (ley 2, título 5, Partida 2ª) y que se limitaba a dar preferencia al varón sobre la hembra pero solo dentro de la misma línea. El acuerdo pasa al Consejo Real para su publicación pero esta no llega a realizarse, recordemos que la fecha coincide con la Revolución Francesa, y el panorama político europeo es tremendamente inseguro. Sin embargo es Fernando VII quien se encarga de promulgarlo mediante pragmática sanción del 29 de marzo de 1830. Tras esto, y

¹ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: El Estatuto Real*. (Minerva, Sevilla, 2010) p.59.

² *Op. Cit., supra*.

aprovechando que el monarca cae enfermo en otoño de 1832 el sector más reaccionario de su propio gobierno lo fuerza a que por medio de decreto de 14 de septiembre de 1832 derogue la pragmática, sin que este decreto sea público, disponiendo el texto del mismo que “*se conserve reservado en la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia sin darle publicidad y sin ejecución hasta el instante de mi fallecimiento, revocando lo que contra esto disponga en el testamento escrito*”.³

Por suerte para el sector “Cristino”, desde la expulsión de los ministros más integristas del gobierno, y la toma de otras medidas de similar cariz, como la expulsión del propio Infante Don Carlos, el bando liberal mha comenzado a posicionarse muy cercano a la causa monárquica, arrastrando a estas posiciones a la gran mayoría de los liberales españoles.

Por el contrario Don Carlos María Isidro llevaba años aglutinando tras su figura a numerosos realistas descontentos con las derivas liberales que en los últimos años de la Década ominosa había sufrido el gobierno absolutista de Fernando VII. En la primera rebelión realista, en la conocida como Guerra de los Agraviados en 1826, es donde se escucha por primera vez el famoso grito, ¡Viva Carlos V!⁴

Retomando el punto de partida de la exposición, al no reconocer el archiduque Carlos a su sobrina Isabel II como reina, el 3 de Octubre se autoproclama Rey de España bajo el nombre de Carlos V, dando comienzo la Primera Guerra Carlista, cruenta guerra civil que desgarrará España en los siguientes siete años, y cuyo matiz foral nos sirve de objeto de estudio central del presente trabajo.

³ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: El Estatuto Real*. (Minerva, Sevilla, 2010) p.59.

⁴ Especialmente recomendado para la comprensión de estas circunstancias el visionado del documental *Memoria de España: Por la senda liberal*, y la consulta del documento de Radio Nacional de España, *Las Guerras Carlistas*.

Hagamos un paréntesis en el desarrollo cronológico de acontecimientos, para tratar de arrojar un poco de luz sobre el movimiento y los postulados Carlistas. Es un movimiento muy heterogéneo, compuesto fundamentalmente por tres ramas que se interrelacionan, pero que no tienen necesariamente que confluir en todos los sujetos e intereses que defiende la causa carlista.

En primer lugar nos encontramos con el componente dinástico, observamos en este punto el conglomerado de sujetos e instituciones que buscan se guarde la que entienden como legitimidad sucesoria, esgrimiendo un derecho histórico consumado que curiosamente apenas cuenta con cien años de existencia.⁵

El segundo componente es a nuestro entender el más fuerte, y el que más presión ejerce, e intereses representa, siendo por tanto el motor fundamental de las dos grandes guerras civiles que acontecen en España en el Siglo XIX, la pugna entre dos conceptos bastante distantes entre sí de entender la realidad social, económica y política. La lucha entre el Antiguo Régimen enmarcado en la monarquía absoluta, y la renovación que propone el liberalismo. La segunda pata de este conglomerado heterogéneo que compone el carlismo está compuesta por los integristas defensores del Antiguo Régimen. Un modelo de Estado de súbditos en el que todos los poderes del mismo confluyen en uno solo y este es detentado por el monarca. Una concepción social y jurídica que sigue girando en torno a la figura de Dios como centro del Universo, y que sigue entendiendo el derecho no como un poder de creación detentado por la nación sino como un modelo de explicación, de aplicación de la verdad ya revelada a los hombres por el mismo Dios todo-poderoso, que establece ese Estado de realidades inamovibles. Este fuerte componente del movimiento se traduce en un bajo clero ultramontano y rural, una baja nobleza anclada en el Régimen de Explotación Feudal, y un campesinado que rehúye del modelo de explotación económica y de la tierra, que propone el máximo exponente del liberalismo, la incipiente burguesía.

⁵ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1837*. (Minerva, Sevilla, 2010) p.85.

La última de las ramas que componen esta triada de defensa Carlista, es la que más nos interesa en el presente estudio, la Cuestión Foral, y no es tan intrínseca al movimiento ni tampoco tan temprana, lo que se deduce, por un lado porque es una reivindicación que incorporan los carlistas por primera vez en un Discurso de Don Carlos en 1834⁶, y al contemplar que es un asunto que puede estimular su causa comienzan a introducirlo en sus proclamas a partir de 1836, tercer año de la guerra. Por otro lado, el hecho de que entre 1834 y 1836, los liberales hubieran tomado algunas medidas unificadoras, fue aprovechado por los Carlistas para reunir apoyos a su causa.

⁶ CLEMENTE, JOSÉ CARLOS. Documentos RNE: *Las Guerras Carlistas*.

FUNDAMENTOS DE LA CUESTIÓN FORAL, PRIMER ACERCAMIENTO AL CONFLICTO.

El estudio que estamos tratando de abordar se centra fundamentalmente en el análisis de la Cuestión Foral en Navarra, y las provincias Vascongadas, en tanto se conforma como fundamento parcial de las Guerras Carlistas, como ya hemos visto, y en los enfrentamientos posteriores que en las Cortes se dan entre los dos partidos que detentan el poder de facto de la Nación, en la década de los cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo XIX, los Progresistas y los Moderados, con el objeto de delimitar el problema jurídico-público de ensamblaje del Foralismo Vasco y Navarro, y la realidad constitucional heredera de la Carta Magna de 1812 e hija directa de la de 1837, así como de la de 1845, y 1869.

Continuemos ahora acercando a la exposición el contenido teórico que sirve de fundamento al complejo entramado Foral de las Provincias Vascongadas y Navarra, para luego volver al discurrir cronológico que hemos dejado aparcado en los primeros años de Guerra Carlista.

Hemos de comenzar remontándonos a los decretos de Nueva planta, mediante los cuales Felipe V unificó políticamente los territorios de la Corona de Aragón, manteniendo en su totalidad los de las Provincias Vascongadas y Navarra. Es importante para entender la autonomía que en el siglo siguiente llegan a tener estos territorios en cuanto a autocontrol se refiere, traer a colación la fundamentada opinión del profesor Portillo Valdés, para el cual *“en la segunda mitad del siglo XVIII las provincias vascas lograron consolidar el espacio provincial como un ámbito de auto-administración controlado por sus propias elites a través de instituciones- juntas, diputaciones y corregimiento- y derechos propios. Si fue con el primer Borbón que Guipúzcoa vio sancionado por el monarca su derecho provincial, conformado por ordenanzas y privilegios varios, cual si de un fuero de Vizcaya se tratara, el mismo*

*trato alcanzó la provincia de Álava en los años setenta y ochenta para su centón de “fueros de la provincia”. A partir de ahí pudo desenvolverse con cierta comodidad un discurso jurídico-político que presentaba a los territorios “exentos” como espacios republicanos adheridos a la monarquía española. La conformación de esta literatura sobre el republicanismo provincial vasco obedecía a la necesidad de imaginar aquellos espacios como territorios jurisdiccionalmente inmunes a una extensión de la capacidad de control del espacio de la monarquía. Esto fue sobre todo exitoso en sus consecuencias prácticas pues sirvió como fundamento sólido a la promoción de una idea de las provincias exentas como espacios también jurisdiccionalmente exentos dentro de la monarquía. A las puertas de la crisis de la misma entre finales de 1807 y comienzos de 1808 puede decirse que se había perfectamente consolidado la noción de jurisdicción provincial. Se trata de un principio que las diputaciones vascas venían insistentemente manejando desde las décadas finales del setecientos y que se demostró enormemente eficaz para consolidar la idea del derecho propio o Fuero como un patrimonio jurídico-político comunitario cuya tutela debía reconocerse en las autoridades propias.*⁷

Entendemos como básico este planteamiento para hacernos una idea aproximada de porque es tan elemental la defensa Foral que tiene en pie de guerra sobre todo a las provincias Vascongadas en la segunda mitad del siglo XIX. Cuán profundas y robustas han de ser las raíces de estos determinados Fueros para convertirlos en una cuestión tan irrenunciable es la problemática que estamos tratando de soliviantar en estas líneas. Del planteamiento del profesor Portillo se deriva una razón más de literatura proyectada e intencionada que busca dar vigor a esta *jurisdicción provincial* irrenunciable, que un verdadero sustrato de costumbres asentadas, que constituyan una esencia inalterable de la organización política-administrativa de las provincias. No queremos decir con esto que ese fuerte sustrato foral no exista, sino que se busca dotarlo de unas características jurisdiccionales proto-democráticas que podríamos calificar incluso de anacrónicas, con el objetivo de hacerlo perdurable e irrenunciable pese a que en el resto del Estado se puedan estar proyectando avances en la mayoría de los casos mucho más cercanos a una

⁷ PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pgs 295-296.

conformación de un Sistema Constitucional si bien todavía no democrático, pero sí aceptablemente más próximo a este.

Vamos ahora a abordar un planteamiento de mayor defensa de la Cuestión Foral desde dentro de las mismas provincias forales, para poder observar cómo se contraponen este planteamiento, a nuestro entender fundamentado en la prolija literatura pro-foral que surge al final del siglo XVIII y que el profesor Portillo se encargaba de poner de manifiesto. Nos centramos en la obra de la M^a Rosa Ayerbe Iríbar, Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los Derechos Históricos.⁸ El simple título ya pone de manifiesto el cambio de perspectiva y posicionamiento. Con la explicación del planteamiento asambleario de estas Juntas se trata de sostener un funcionamiento que podríamos llamar proto-democrático, y que a nuestro humilde juicio adolece de una buena dosis de realidad. Se trata de otorgar una base de legitimidad democrática al surgimiento de las formas de gobiernos locales y provinciales, que las diferencie del resto de las surgidas en el resto del territorio hispano y por tanto las legitime en su continuo esfuerzo de diferenciación y especialidad foral.

⁸ AYERBE IRÍBAR, *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos*. Es recomendable su lectura puesto que acerca al sistema estructural de las diferentes instituciones que conforman la administración de las Provincias Vascongadas, ilustrando acerca de cómo los *pequeñas villas, alcaldías, y valles* en Guipúzcoa, *las villas, y tierras esparzas, o hermandades* en Álava, y *las antiglesias, merindades, y villas* en Vizcaya, van conformando unas unidades políticas al frente del gobierno de las cuales se erigirán las Juntas Forales.

PRIMER CONFLICTO CARLISTA Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL FORALISMO (1833-1840).

Para continuar con el desarrollo cronológico de la cuestión volviendo a la Primera Guerra Carlista, vamos a hacer uso de un fragmento de la misma profesora M^a Rosa Ayerbe Iríbar, en el cual se describe la evolución de la foralidad de las Provincias Vascongadas, en esa guerra civil, y nos acerca ya al comentario de la primera norma que es objeto de estudio más preciso, el *Decreto de las Cortes de 6 de Septiembre de 1837*.

*“En el proceso de dicha Guerra, el Estatuto Real suprimió nuevamente la «constitución foralista», y si bien se declarará en uso el Estatuto pero «sin perjuicio de los fueros», la Real Orden de 12-VII-1834 ordenará su solemne promulgación «sin admitir oposición de ninguna autoridad». Desaparecieron así, nuevamente, las Juntas Generales de las tres Provincias vascas, siendo absorbidas, en principio, sus funciones (al menos en Guipúzcoa) por su Diputación foral. Pero ésta también cesó poco después por la Ley de 6-IX-1837, estableciéndose en ella la Diputación Provincial «con arreglo a la Constitución y leyes vigentes» del reino”.*⁹

A través del *Decreto de las Cortes de 6 de setiembre de 1837*¹⁰, se ordena cesar las diputaciones forales de las provincias vascongadas, en las cuales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º del decreto serán establecidas diputaciones provinciales con arreglo a la Constitución de 1837, más concretamente por lo dispuesto en el artículo 69 de la mismas.¹¹ No obstante y mientras se asienta el nuevo marco constitucional, las circunstancias de conflicto armado aconsejan sustituir de forma interina las diputaciones

⁹ AYERBE IRIBAR *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos*. Pgs 312-313.

¹⁰ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 939.

¹¹ RICO LINAGE, *Constituciones Históricas, Ediciones Oficiales*. Tercera Edición, Sevilla, 2003. Pg 95.

forales por unas diputaciones provisionales reguladas en el artículo 2º del decreto, conformadas por el jefe político o quien lo represente actuando como presidente y de cuatro regidores de la capital, y uno de cada uno de los cuatro de mayor vecindario de la provincia, que no estén bajo “la dominación de las tropas facciosas”. Por el tenor literal del propio decreto podemos extraer que una parte de los territorios hacia los que va dirigida la presente norma se hallan todavía bajo el control del carlismo, y por tanto se desconfía de los regidores provenientes de ayuntamientos de signo tan marcadamente antiliberal. Entendemos esta medida como un intento de control de uno de los apoyos más fundamentales que recibe el carlismo, que es a través de las Juntas Generales y Diputaciones Forales controladas por la baja nobleza y el clero ultramontano rural, los más firmes defensores del Antiguo Régimen, base de su sistema feudal de actuación.

En el tercer artículo de este decreto, manda trasladar las aduanas a las fronteras exteriores, atajando así una considerable fuente de ingresos de la nobleza feudal vascongada, orientado este cambio a seguir los principios ilustrados inspiradores de la política liberal, de lucha contra las desigualdades fiscales en el territorio del Estado. El cuarto, y último artículo del decreto establece que el ejecutivo cuando las circunstancias lo permitan nombrara a los jueces de primera instancia, se busca con esto garantizar la aplicación de la ley proveniente de las Cortes Generales, evitando en la medida de lo posible el seguimiento de las normas y costumbres provenientes de los usos de las instituciones forales.

Desde una perspectiva más general, y tras el examen más concreto de la primera norma objeto de análisis, nos hallamos en situación de teorizar, siguiendo al profesor Portillo, y exponer que la historia de las provincias vascas en el siglo XIX es la de un proceso de ensamblaje entre el orden constitucional español, y el orden constitucional provincial de cada uno de los territorios vascos.¹² Es la pugna por el control de la administración provincial entre el Estado constitucional en cabeza de su gobierno, y los propios mandarines de la provincia.

¹² PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 298.

Con la ley de 1839 que a continuación vamos a pasar a examinar,¹³ por medio del uso de un concepto jurídico indeterminado “de confirmación de fueros sin perjuicio de la unidad constitucional” se da una suerte de huida hacia adelante en el problema de control administrativo de las provincias forales. El concreto significado que se le va a dar a esa “unidad constitucional” va a depender de la voluntad de mayor o menor integración en el marco constitucional, que tenga el gobierno de la nación de turno. El problema se ahonda si tenemos en cuenta que dependiendo del gobierno que tome el control en la capital, liberales moderados o progresistas, va a variar no solo su visión de la unidad constitucional, sino su visión de la realidad constitucional misma, como pone de relieve el más que sintomático hecho, de que con el control moderado en 1845 se promulga una nueva Carta Magna.

El carlismo tuvo un considerable soporte en territorios vascos y navarros porque confiaba en el absolutismo monárquico como garantía del mantenimiento de un modelo que a los mandarines provinciales les había permitido controlar los espacios provinciales¹⁴. A la luz de esta importante reflexión, se deriva con facilidad el hecho de que fracasada la expedición real de 1837, el punto de inflexión de la primera guerra carlista, un sector de los defensores de la causa liberal, los moderados, comienza a pronunciarse a favor de mantener alguna forma de auto-administración en las provincias vascas bajo nombre de fueros lo que allanaría el camino de la victoria liberal sobre el absolutismo, integrando al menos parcialmente, algunos postulados foralistas.¹⁵

La causa liberal no está reñida con el foralismo, ni la unidad constitucional como tendremos a continuación oportunidad de comprobar, lo que si choca frontalmente con el concepto liberal de Estado Constitucional que se está implantando es la total auto-administración de las provincias vascongadas, y en ese tira y afloja entre el gobierno

¹³ Véase Apéndice Documental. I.

¹⁴ PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pgs 299-300

¹⁵ CAJAL VALERO, CASTELLS Y MOLINA, *El País Vasco y España: identidades, nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)*. (Universidad del País Vasco, Bilbao), 2007.

central y los mandarines provinciales se va a mover toda la Cuestión Foral en lo que queda de siglo XIX.

Se entiende por tanto de lo hasta aquí expuesto, que cuando en Vergara se produjo el conocido abrazo, el 31 de Agosto de 1839, el General Espartero se comprometiera a recomendar al gobierno “*el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros*”. Siendo este acuerdo el origen del que trae causa la ley de 25 de octubre de 1939.¹⁶

Es importante el estudio de las sesiones de cortes que rodearon la tramitación de dicha ley, para entender el espíritu que se vivió con relación a la cuestión foral, punto álgido de nuestro trabajo, en toda la segunda mitad del siglo XIX. Y habiendo avanzado en nuestro desarrollo cronológico hasta el final de la primera guerra carlista, nos enfrentamos ahora de la mano, entre otros, del profesor Portillo, al estudio de la importantísima ley de 25 de octubre de 1939¹⁷, y las circunstancias que rodearon su tramitación y promulgación.

Las cortes que aprueban la *Ley de 25 de Octubre de 1839 confirmando los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra*¹⁸ se forman en septiembre, y van arrojando cada vez con mayor claridad una mayoría progresista. Si tenemos en cuenta que el gobierno de la Nación es moderado, es fácil deducir que se iba a producir una confrontación dialéctica clara, entre ambas corrientes del liberalismo a lo largo de la tramitación de la misma, lo que por otro lado se desarrolla a través de los cauces de tramitación ordinaria.¹⁹ El gobierno moderado presentó un proyecto de ley que se

¹⁶ PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 300.

¹⁷ Véase Apéndice Documental, I.

¹⁸ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 939.

¹⁹ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1837*. (Minerva, Sevilla, 2010) p.85.

limitaba a sancionar los fueros de las provincias vascongadas y navarra, lo que conto desde el principio con la oposición de la mayoría progresista derivando en un enfrentamiento entre quienes querían “ley de fueros”-los moderados- y quienes querían que sobre esta se alzara una “ley de constitución” –los progresistas.²⁰

Comprendiendo las circunstancias de confrontación entre moderados y progresistas en las Cortes que vieron nacer esta ley, se entiende lo escueto de su texto, así como su gran imprecisión y amplitud. Son estos aspectos los que convirtieron a esta ley en un constante recurso de afianzamiento para fundamentar muchas de las posturas tanto foralistas, como constitucionalistas, que se van a dar en la multitud de negociaciones que sobre esta cuestión se sucedieron a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XIX. Esto es así, porque como dice el profesor Portillo, de sus escuetos postulados podían derivarse consecuencias, que satisficieran tanto los planteamientos moderados como los progresistas, respecto de la relación entre constitución española, y constituciones provinciales forales.²¹

La ley está compuesta únicamente por dos párrafos, el primero y central, confirma los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, pero introduce el carácter claramente progresista de sujetar esta confirmación a la unidad constitucional. Se cristaliza por tanto, el concepto jurídico indeterminado del respeto a la unidad constitucional, que permite pivotar sobre él, en busca de fundamento de sus políticas, tanto a moderados como progresistas.

Como hemos comentado más arriba, es precisamente el enfrentamiento entre posturas pese a unificadoras, liberales y a grandes rasgos constitucionales, tan distantes como son la moderada y la progresista, lo que contribuye al ensanchamiento y dilatación de la Cuestión Foral, lo que vamos a tener la ocasión de comprobar a

²⁰ CLAVERO, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. (Ariel, Barcelona) 1985. *Passim*.

²¹ PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 301.

continuación. El segundo artículo de la norma, habilita una vía de actuación para que el gobierno *“tan pronto como la oportunidad lo permita”*, pueda establecer una comunicación directa con las provincias, obviando al parlamento de forma provisional, con el objeto de desembocar esta conexión en una modificación indispensable de los fueros que redunde en el interés de la nación y de las propias provincias. Esta segunda disposición fue utilizada como fundamento por parte de los gobiernos progresistas de principio de la década de los cuarenta, para una continua implementación y reestructuración de la administración del estado en las provincias vascongadas y navarra.

LA CUESTIÓN FORAL EN TIEMPOS DE DOMINIO PROGRESISTA (1840-1843)

LA CUESTIÓN FORAL EN LAS CORTES GENERALES

Es en la tramitación de la ley de 1839 cuando se comienza a nombrar la problemática como “Cuestión Foral”, y siguiendo al profesor Portillo, vamos a destacar la intervención del diputado por San Sebastián, *Claudio Antón de Luzuriaga*, por entenderla de una gran relevancia a la hora de la adecuada comprensión de la cuestión, como demuestra el hecho de que se convirtiera en base de la interpretación progresista de la misma. “*Señalaba el diputado que convenía diferenciar lo que en el régimen peculiar de las provincias vascas pertenecía al orden económico y administrativo, de aquello que eran conveniencias políticas de una elite rural. Las exenciones fiscales y militares, la organización del poder local de acuerdo con unos usos y costumbres arraigados en el país y la posibilidad de contar con diputaciones provinciales nombradas entre los representantes en juntas de las repúblicas locales para la gestión de sus propios asuntos. Todo lo demás, justicia, representación en Cortes, presencia de agentes del gobierno, regulación del comercio, etcétera, no eran sino los privilegios que se había ido labrando la jaunchería o elite rural que dominaba las instituciones forales*”.²²

Añadía el diputado por San Sebastián a su exposición, que el pueblo vasco solo reaccionaría ante la modificación sustancial de lo que pertenecía al orden político y económico, garantizándose la paz si se respetaban estos postulados. Con estas ideas como eje central de su argumentación los progresistas fueron delimitando y estructurando su hoja de ruta de modificación, y como ellos consideraban, mejoramiento del orden foral en los tres años que duraron los gobiernos progresistas liderados por el Duque de la Victoria, el General Espartero.

²² PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 302.

AMEJORAMIENTO FORAL EN NAVARRA

Comenzamos ahora el concreto examen de la “Cuestión Foral” en Navarra, lo primero que llama nuestra atención, sobre todo si lo ponemos en contraste con lo reaccionario de las provincias vascongadas, es que ya en noviembre de 1940, habiendo sido recientemente elegido el General Espartero como Regente provisional del Reino, se dicta una orden por parte de este, “*mandando verificar en Navarra el nombramiento de concejales con arreglo a las leyes vigentes para las demás provincias de la monarquía*”.²³ Lo que más nos sorprende como decimos de la citada orden, no es ya el hecho de que un gobierno progresista tienda a unificar una cuestión de la administración electoral entre este territorio foral y el resto de la nación, y no parezca a la luz del estudio de los acontecimientos que hubiera gran oposición, sino que por lo que podemos extraer del cuerpo de la norma, son los mismos representantes de la diputación provincial de Navarra los que solicitan que los ayuntamientos de la provincia se elijan por las leyes que rigen las demás provincias de las monarquías, hasta que se concluya definitivamente la modificación de los fueros.

Esta primera norma examinada nos permite formarnos una idea clara del abismo que separa la cuestión de la reestructuración foral en Navarra y en las provincias vascongadas. El argumento navarro consistió en plantear la Constitución de 1837 como una especie de mejoramiento foral generalizado a toda la nación. El *Decreto de la Regencia de 15 de diciembre de 1840 mandando observar en Navarra ciertas disposiciones hasta tanto que se verifique por medio de una ley la modificación de sus fueros*,²⁴ y la ley que definitivamente los modificará, la *ley de 16 de agosto de 1841*,²⁵ recogen buena parte de esta inspiración de comprender la solución legislativa integrada con la constitución, como una suerte de mejoramiento foral, lo que en palabras de *José Yanguas y Miranda* venía a podar el orden foral navarro de todo lo que aún tenía de

²³ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 940.

²⁴ Op.cit. supra. Pg 944.

²⁵ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 948.

feudal y lo actualizaba para su funcionamiento en el contexto constitucional español de 1837.²⁶

Comienza el *Decreto de la Regencia de 15 de Diciembre de 1840* remitiéndose a la ya examinada ley de 1839, usándola como fundamento del necesario mandato, por las razones que a continuación se esgrimen, de observar en Navarra ciertas disposiciones hasta tanto que se verifique por medio de una ley la modificación de sus fueros. Utiliza por tanto el ejecutivo, el concepto jurídico indeterminado del respeto a la unidad constitucional, así como la habilitación expresa que se otorga al gobierno por medio de la segunda disposición de la tan central norma.

Continúa argumentando la necesidad de la modificación provisional, basándola en la incompatibilidad que presentan ciertos abusos que se han venido produciendo en aquellas provincias con la unidad constitucional. Se argumenta a continuación enarbolando las bondades del principio de legalidad, y de su consecuencia más directa, la seguridad jurídica que aporta el hecho de que cuenten en Navarra con una ley fija a qué atenerse, evitando así conflictos.

Lo que resta de la Exposición del Decreto, es un alarde por parte del Ministro que suscribe, de buena sintonía entre el gobierno progresista de la nación y los representantes de la Diputación Provincial de Navarra, en la que se llega a incluir una comunicación remitida por parte de los vocales de esta, en un tono y con unas razones que así lo evidencian: *“Examinado este interesante documento con la reflexión que corresponde a su importancia, la Diputación no puede menos que aprobarlo en todas sus partes, por hallarlo conforme y arreglado a los intereses particulares del país que representa, y a los generales de la nación. Al mismo tiempo se complace en manifestar a V.SS. su gratitud por el celo y acierto con que han desempeñado tan ardua comisión...”*

²⁶ PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 301.

Para concluir con el examen de la Exposición, nos gustaría destacar el mensaje que se lanza a las provincias vascongadas, cuando alabando la buena fe de la provincia de Navarra, podemos leer en el texto que *“el Ministro que suscribe hace votos porque su noble, franca y leal conducta sea imitada...”*

En las medidas que componen el Decreto podemos encontrar en casi la totalidad de las materias un preludio casi exacto-se conforma como un proyecto previo-de lo que va a quedar definitivamente consagrado, conservándose como derecho vivo aún hoy, en la *ley de 16 de Agosto de 1841 que organiza la administración general de Navarra*²⁷. Es por ello que vamos a acometer el análisis de ambas normas de forma simultánea destacando las escasas diferencias y centrándonos sobre todo en las materias relativas a la Administración provincial y local. Previo a esto, y como examen más formal de la cuestión, cabe destacar que esta ley fue aprobada durante la vigencia de la constitución de 1837, y por el trámite de ley ordinaria, aunque fue posteriormente defendida, con evidente intencionalidad política, como paccionada, fundamentándose en las comunicaciones entre gobierno y Diputación que ya hemos comentado. Un estudio un poco más minucioso de la cuestión nos hace rápidamente descartar ese modo de generación legislativa, dado que en el sistema político vigente, habiendo superado ya el Antiguo Régimen, no cabe tal categoría, ni es posible un pacto entre órganos jerárquicamente desiguales. Fue por tanto aprobada por las Cortes, quienes, en uso de sus poderes constitucionales, debatieron y enmendaron, el proyecto del gobierno.²⁸

En la importante vertiente material, hemos de destacar que en lo relativo a la administración de justicia, la ley sigue íntegramente lo dispuesto en el proyecto del gobierno consagrado en el Decreto de la Regencia. Esta administración de justicia quedaría en la parte orgánica y de procedimientos completamente igualada a la del resto de las provincias de la nación, fijándose la Audiencia necesariamente en la capital de provincia, y quedando sujetos los Tribunales de Navarra, a las atribuciones y jurisdicción que el Tribunal Supremo ejerce sobre el resto de los Tribunales del Reino.

²⁷ Véase Apéndice Documental. II.

²⁸ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1837*. (Minerva, Sevilla, 2010) Pg 86.

La parte dispositiva seguirá en los mismos términos que hasta entonces, quedando a expensas de que se formen los Códigos generales que rijan de forma uniforme en todo el Estado.

Dentro del ámbito competencial del Ministerio de la Gobernación, tal y como observamos en el Decreto, se encuentran las más centrales modificaciones con respecto al orden foral provincial, en materia de administración, en primer lugar “*los ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que se adopten en lo sucesivo para toda la nación*”. Esto es, los ayuntamientos dejan de ser forales en cuanto a su sistema de elección para pasar a ser constitucionales, más concretamente para estar a lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la Constitución de 1837.²⁹

En lo tocante a las atribuciones del Ayuntamiento, es donde podemos observar con mayor claridad, los postulados marcados por Claudio Antón de Luzuriaga, y donde comprendemos porque entienden los vocales navarros que se lleva a cabo un amejoramiento foral, puesto que se mantienen como estaban las relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, siendo únicamente dependientes a la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial. Para concluir con lo referente a los Ayuntamientos decir que todas las demás atribuciones estarán sujetas a la ley general.

La Diputación provincial la encontramos con mayor detalle expuesta tanto en el Decreto como en la Ley posterior, coincidiendo en ambas normas sus rasgos fundamentales, esto es, los extremos de composición, competencia y principales funciones, con la única diferencia de que en el proyecto se contempla una especialidad foral relativa al régimen de asignación, y la no posibilidad de renuncia por parte de los vocales que la componen, que sin embargo no encontramos en la Ley. No solo desconocemos el motivo que justifica el cambio sino que nos causa gran extrañeza el mismo, puesto que el proyecto es planteado por el gobierno progresista como ya sabemos más reacio a la contemplación de especialidades forales, y es una vez que este

²⁹ RICO LINAGE, *Constituciones Históricas, Ediciones Oficiales*. Tercera Edición, Sevilla, 2003. Pg 96.

proyecto pasa por las Cortes con considerable presencia de los moderados más proclives a tolerar este tipo de diferenciaciones, que acaba disponiendo el artículo 8º que no habrá *“retribución ni asignación alguna por el ejercicio del cargo de vocal”*. La composición de la Diputación en la Ley reproduce lo ya expuesto en el Decreto, se establece el número de vocales, y se deja el sistema de elección a lo dispuesto en las leyes generales, estando por tanto a lo dispuesto en el 69 de la Constitución de 1837,³⁰ los vocales serían *“los nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes”*.

Es central en el estudio de las competencias y atribuciones de las Diputaciones provinciales el artículo 10 de la Ley, en el cual queda descrito que *“en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Concejo de Navarra y la diputación del reino, y además las que siendo compatibles con estas tengan o tuvieren las otras diputaciones provinciales de la monarquía”*. Poniéndose de nuevo de manifiesto, el amejoramiento foral, y el seguimiento de los postulados progresistas que antes ya hemos reseñado. La contraparte a este respeto de la auto-administración provincial y local llega en el artículo siguiente de la ley, artículo 11, en el que se fija como presidente de la diputación provincial a la autoridad superior política nombrada por el gobierno, consagrada en el artículo 1 de esta ley, y desarrollada en el 13. Otro de los puntos conflictivos en la Cuestión foral es el relativo a la levass, el reclutamiento de hombres puestos al servicio de la patria para su defensa. La ley en este punto rompe con todo tipo de resquicio de especialidad, estableciendo la obligatoriedad de la contribución en los casos de quintas o reemplazos ordinarios o extraordinarios del ejército, en igualdad de condiciones con el resto de provincias del Reino.

El último de los puntos conflictivos que vamos a analizar es el enmarcado en el área competencial del Ministerio de Hacienda, fundamentalmente la localización de las aduanas, elemento considerablemente central de la política fiscal, y que necesariamente ha de ser modificado para situarse dentro de la unidad constitucional. El Decreto traslada las aduanas del Ebro a la frontera de los Pirineos, sujetándose a los aranceles

³⁰ RICO LINAGE, *Constituciones Históricas, Ediciones Oficiales*. Tercera Edición, Sevilla, 2003. Pg 95.

generales que rijan las demás aduanas de la Monarquía, estableciendo sin embargo una serie de condicionantes que le permiten seguir conservando una posición de clara especialidad con respecto al resto de las aduanas del Reino, y que son transcritas de igual modo a la ley, donde se hace la especificación de que todo esto será de la forma que queda establecida sin perjuicio de lo que pueda ocurrir en las provincias vascongadas, que como sabemos todavía quedan pendientes del arreglo general de sus fueros.

De la observada integración de aduanas se deriva lo contemplado en los artículos 17 y 18 de la ley, esto es, que la venta del tabaco y el comercio de la sal pasa a control del gobierno de la nación. Otra especialidad que conserva la provincia Navarra es la exención del pago de las rentas provinciales y derecho de puertos, *“no extendiéndose esta contribución indirecta mientras no llegue el caso de plantearse los nuevos aranceles, y en ellos se establezca que el derecho de consumo sobre géneros extranjeros se cobre en las aduanas”*.

Llegados a este punto podemos concluir el estudio de la cuestión foral en Navarra, quedándonos tras el análisis más pragmático, con lo que pudimos teorizar al comienzo, en el nuevo espacio de foralismo que se construye en este periodo, a cambio de cierta pérdida de auto-administración, los navarros obtienen el blindaje de una serie de especialidades sobre todo en gestión autónoma de los recursos fiscales (lo que incluso podría entrar en colisión con el texto constitucional, más concretamente con el artículo sexto), dando como resultado que este sistema legal llegue vivo sin pronunciamientos en contra considerables que lo trastocuen, hasta nuestros días.³¹

³¹ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1837*. (Minerva, Sevilla, 2010) p.85.

INTENTOS PROGRESISTAS EN LAS PROVINCIAS VASCONGADAS

En una línea muy similar se trabajó por parte del progresismo imperante con relación a la Cuestión Foral en las provincias vascas, en los mismos años a que nos referíamos antes. Desde el encumbramiento de Espartero en octubre de 1840, las ideas progresistas se abren paso en todo el Reino, conformando un espacio constitucional más determinado que propicia el intento de integración de las provincias vascongadas en el mismo, desarrollando las previsiones contempladas en el artículo segundo de la ley de 1839.

Siguiendo al profesor Portillo hemos de exponer que la idea de los progresistas vascos era aprovechar el sistema que se estaba implementando en Navarra. Esto es en sus propias palabras “*concentrar toda la gestión de la administración interior en las diputaciones, agregándoles las funciones de las juntas y otros cuerpos deliberativos como el Regimiento de Vizcaya) y retener la administración propia de recursos fiscales, de propios y arbitrios municipales y de todos aquellos aspectos administrativos (beneficencia, enseñanza, caminos, etc.) habitualmente gestionados desde las instituciones forales*”.³²

Podemos observar como la voluntad de los progresistas para con las provincias vascas es la de la continuación de las ideas de Luzuriaga, una integración constitucional en el modelo de 1837 para todo aquello que tuviera que ver con libertades, administración de justicia y representación política. Estas líneas son fácilmente perceptibles, y van a ser analizadas en el *Decreto del Regente del Reino de 29 de Octubre de 1841 reorganizando la administración de las provincias Vascongadas*³³, en la *ley de 23 de abril de 1842 que manda establecer diputaciones provinciales en Álava,*

³² PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 303.

³³ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 950.

Guipúzcoa y Vizcaya³⁴, y por último en el *Decreto de la Regencia de 14 de Julio de 1842 fijando las atribuciones de las diputaciones provinciales en las provincias Vascongadas*³⁵. Pero antes de ese análisis y como muestra de las adversidades en la introducción de sus postulados que los progresistas se encontraban en las provincias Vascongadas, vamos a hacer un breve comentario de la *Orden de la Regencia de 5 de Enero de 1841 mandando que no se sujeten al pase de la diputación foral las órdenes y decretos del Gobierno, ni las providencias y ejecutorias de los tribunales*.³⁶

Esta Orden del Regente del Reino, el general Espartero está destinada a poner de manifiesto que es incompatible con lo recogido en el artículo primero de la ley de 1839, esto es, con la unidad constitucional, que se siga practicando el pase o uso foral, y por tanto, y tras someterlo al parecer del Tribunal Supremo, se ordena a los distintos ministerios que “*con ningún motivo ni pretexto se sujeten al pase y uso de la diputación foral las leyes, las ordenes y decretos del Gobierno supremo, y las providencias y ejecutorias de los tribunales*”.

Esta práctica arraigada en las provincias vascongadas por considerarse escudo protector de toda injerencia superior³⁷ suponía la obligación de someter a la diputación foral la aplicación o cumplimiento de órdenes y decretos del Gobierno, y de providencias y ejecutorias de los tribunales. En palabras de la profesora vasca: “*El pase foral suponía la revisión de todas las cartas y provisiones reales de aplicación en el territorio y la orden dada por ésta para su cumplimiento. Conocido como «concesión de uso» o «pase foral», su objetivo era evitar que se diese algún contrafuero. La fórmula del «obedézcase pero no se cumpla» suponía la suspensión del cumplimiento de la orden y la devolución de la real disposición a la consideración del Rey para que enmendara todo aquello que podía ser en perjuicio de la foralidad establecida. En general hubo siempre un respeto y entendimiento mutuo entre el Rey y los territorios y no se crearon situaciones de conflicto por el ejercicio de este derecho al pase. Pero*

³⁴ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 952.

³⁵ Op.cit.supra, pg 952.

³⁶ Op.cit.supra, pg 947.

³⁷ AYERBE IRÍBAR, *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos*.Pg 310.

siempre que se hubo de aplicar alguna disposición real en ellos, a pesar de haberseles aplicado el pase (y fueron escasas las ocasiones), se procuró llegar a arreglos o avenencias entre la Corona y los territorios dándoseles el nombre de «avenencias», «pactos» o «conciertos» que, consentidas por las partes, adquirirían la misma fuerza y vigor que los fueros”.³⁸

La defensa de este pase foral que lleva a cabo la profesora Ayerbe nos hace coincidir aún más con lo que sostiene el Gobierno progresista en la Orden de 5 de Enero de 1841, la existencia de este uso foral, además de poner a la luz unas prácticas más propias del Antiguo Régimen por lo paccionado de las mismas, nos parece una clara contravención del artículo primero de la ley de 1839, al que la profesora Ayerbe no llega si quiera a referirse.

La voluntad de los progresistas con el General Espartero como Regente del Reino es poner en marcha en las provincias Vascongadas el mejoramiento foral que se ha llevado a cabo en Navarra, para ello se dicta el *Decreto del Regente del Reino de 29 de Octubre de 1841 reorganizando la administración de las provincias Vascongadas*.³⁹ Es una norma que ya en su Exposición de motivos comienza a poner de manifiesto la grandísimas dificultades con las que se encuentran los progresistas para instaurar el orden constitucional en las provincias.

Comienza justificando el ministro que suscribe la imperiosa necesidad de la medida para que se comiencen a respetar en los territorios vascongados los mandatos constitucionales recogidos principalmente en los artículos 45 y 69 y 70 de la Carta Magna⁴⁰. Además de la vinculación normativa directa que marca la ley de 25 de octubre de 1839, se tratan de ganar enteros describiendo las prácticas a juicio de los progresistas, arcaicas, injustas, y monopolistas con las que se llevan a cabo la elección

³⁸ AYERBE IRÍBAR, *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos*. Pg 310.

³⁹ Véase Apéndice Documental. III.

⁴⁰ RICO LINAGE, *Constituciones Históricas, Ediciones Oficiales*. Tercera Edición, Sevilla, 2003. Pgs 93, 95 y 96.

de cargos públicos, y la resolución de muchos conflictos. La heterogeneidad, la inseguridad jurídica, y los principios altamente disfuncionales y discriminatorios que imperan en los métodos de acceso y desempeño de la función pública administrativa aconsejan para los progresistas que en virtud de la disposición segunda de la ley de 1839, se tomen las medidas oportunas que permitan mejorar, y engrandecer la administración de las provincias en particular, y la del Reino en general.

La parte dispositiva comienza situando a los gefes superiores políticos, los anteriores corregidores políticos, en la cabeza de la administración provincial. La siguiente medida que se adopta es la dar consistencia a uno de los elementos esenciales que según la Teoría de los Estados es necesario para la conformación de los mismos, esto es, se asegura el monopolio del uso legítimo de la fuerza el Gobierno del la nación. En palabras del propio Decreto: “El ramo de Protección y Seguridad pública en las tres provincias Vascongadas estará cometido exclusivamente a los gefes políticos y a los alcaldes y fieles bajo su inspección y vigilancia”. Lo siguiente es equiparar la organización, composición y funciones de los ayuntamientos a las del resto de los ayuntamientos del Reino, con arreglo a las leyes y disposiciones generales. Uno de los puntos más conflictivos de este intento de reforma, hasta tal punto de que nunca llega a ponerse efectivamente en marcha, es el de la sustitución de las diputaciones forales y Juntas Generales, por diputaciones provinciales regidas por el artículo 69 de la Constitución, y su correspondiente normativa de desarrollo. Una de las diferencias fundamentales con respecto a las introducidas en Navarra la encontramos en el hecho de que sea necesario nombrar comisiones económicas que se encarguen de la recaudación, distribución e inversión de los tributos bajo el control estatal. Esto nos da una idea del férreo anclaje que las Instituciones forales vascongadas tienen en sus territorios, puesto que el gobierno progresista, en una actitud cuasi-advinatoria, no acaba de confiar en que su proyecto de reforma termine de asentarse.

Con respecto a la Administración de Justicia, la organización de la misma también se trata de nivelar con la del resto de la monarquía, contiene órdenes más precisas para la puesta en funcionamiento de la misma en Vizcaya y Álava. Se vuelve a hacer hincapié en la imposibilidad de aceptar ningún tipo de restricción como el uso

foral que ya hemos analizado, que dificulte la efectiva aplicación y ejecución de leyes, disposiciones y providencias. El Decreto concluye mandando situar las aduanas en las fronteras y costas, sorprendiendo de esto en relación con la ley dirigida a Navarra, la poca concreción que hayamos en el texto normativo, para ser una materia de la máxima relevancia y susceptible de generar bastantes problemas.

La ley de 23 de abril de 1842 que manda establecer diputaciones provinciales en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en su artículo único viene a confirmar las sospechas que a la luz del estudio de los documentos que componen el anterior Decreto entre otros, nos asaltaban acerca de los grandes problemas que encontraban los Progresistas tanto en el Gobierno en la capital, como en las mismas provincias Vascongadas, para que sus ideas, cristalizadas ya en disposiciones normativas, tengan acogida y cumplimiento en las problemáticas provincias. Se vuelve a buscar el fundamento de la muy central ley de 1839, y se vuelve a intentar dejar la vía de actuación gubernamental abierta, que la disposición segunda de dicha ley concedía. En cuanto al contenido material de la ley no podemos ir mucho más allá de lo que en el enunciado de la misma se resalta, las Cortes mandan establecer las diputaciones provinciales que ya había sido demandadas mediante Decretos, por el Gobierno moderado primero en 1837, y más recientemente por el progresista en 1841.

El último de los Decretos que vamos a examinar en esta etapa de predominio progresista en las Cortes y en el Gobierno de la nación, viene a corroborar la idea ya señalada con anterioridad de cuán difícil es implementar los mejoramientos que estamos reseñando en las provincias Vascongadas. En este *Decreto de la Regencia de 14 de Julio de 1842 fijando las atribuciones de las diputaciones provinciales en las provincias Vascongadas* volvemos a distinguir el esfuerzo progresista por apuntalar y delimitar el sistema provincial propio del marco constitucional surgido a partir de 1837. Se establece en el mismo, lo ya dispuesto en el Decreto de 1841, con respecto a la igualdad de atribuciones en todas las provincias de la monarquía. También se vuelve a remachar que esta diputación provincial supone la sustitución también en lo referente a las atribuciones, de las juntas generales, particulares y diputaciones forales. Constituye la principal novedad que este Decreto introduce la confianza depositada en las

diputaciones provinciales para que recauden los donativos y oportunamente lo ingresen en el Tesoro público, lo que conforma una diferencia perceptible con respecto a lo dispuesto en el Decreto de 1841, ya que este atribuye toda la función de recaudación a la comisión económica.

Como hemos podido ir observando a lo largo del estudio de esta lectura progresista de la Cuestión Foral con base en la ley de 1839, las provincias Vascongadas planteaban en la problemática del arreglo general de sus fueros una serie de dificultades tremendamente arduas de sortear incluso para un gobierno enmarcado en un sistema constitucional estable. Es fácilmente deducible que las adversidades se ven exponencialmente incrementadas, si tenemos en cuenta que la mayoría progresista en las Cortes, se empieza a fragmentar, aflorando en el seno del progresismo numerosas dudas y divisiones en torno a la figura de su líder, el general Espartero. En el verano de 1843 el Duque de la Victoria es derrocado, siendo sustituido por Ramón María de Narváez, el cual encabeza un gobierno liberal moderado que disuelve las cortes, convocando unas elecciones que a la postre darán una amplia mayoría al partido moderado, dando comienzo una etapa de predominancia de esta facción política que se prolongará ininterrumpidamente casi doce años, y tras un breve paréntesis de dos años, diez años más.

LECTURA MODERADA DE LA CUESTIÓN FORAL (1844-1868)

El importante cambio de pensamiento político imperante en las Cortes y el Gobierno conlleva un necesario redimensionamiento del marco constitucional, incluyendo el otorgamiento de una nueva Carta Magna en 1845, la más raquíca del siglo, y que se traduce por supuesto, en un cambio total de perspectiva con respecto a la Cuestión Foral, lo que ya podemos adelantar que únicamente va a contribuir en dilatar, y engrandecer la problemática que rodea al asunto objeto de nuestro estudio.

En un nuevo sistema político que pese a ser de signo liberal, evidencia claros síntomas de desconfianza hacia el fortalecimiento de un verdadero Estado constitucional, es fácilmente deducible que no se va a ejercer por parte del gobierno moderado una presión direccionada a conseguir una verdadera implementación constitucional de las provincias Vascongadas. En otras palabras, cómo va a trabajar en la línea de la integración constitucional de las provincias, un pensamiento político dominante que no confía si quiera en que ese modelo de Estado funcione en el resto de las provincias. La primera consecuencia de esa voluntad contra-constitucional de los moderados, es la elaboración de lo que según el profesor Clavero no es más que un simple anuncio de bases para la forma de gobierno sin mayor transcendencia como documento jurídico político⁴¹, o sea ser la Constitución de 1945. Es mediante el recurso a las Leyes ordinarias, Reales decretos, y Reales órdenes, como se va a definir el nuevo ordenamiento jurídico-político.

Para ver como se busca engarzar la Cuestión Foral en ese nuevo sistema, seguimos una vez más al profesor Portillo, según el cual: *“Desde que en 1844 los moderados se hacen con el mando de la situación, la cuestión foral se encaminará por*

⁴¹ CLAVERO, *Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los fueros*. (Ministerio de Justicia, Madrid), 1989. *Passim*.

la senda de tratamiento administrativo y de consolidación de la idea de jurisdicción provincial que tanto defendieron durante la tramitación de la ley de 1839".⁴²

La idea de "jurisdicción provincial" que tan bien acogen los foralistas vascos, se fortalece sobremanera, tras la aprobación del *Real Decreto de 4 de Julio de 1844 disponiendo que se proceda a la formación de un proyecto de ley que deberá presentarse a las próximas Cortes para hacer en los fueros de las Provincias Vascongadas las modificaciones que se previenen en la ley de 25 de Octubre de 1839*.⁴³ Este decreto sigue la línea moderada, de interpretación de la ley de 1839 como única exigencia constitucional posible al entramado foral vasco, quedando todo lo demás sujeto a posibles negociaciones del gobierno de la Monarquía con el de cada una de las provincias, pero en una posición de aparente de igualdad estructural que parece estar todavía bastante vinculada al pactismo más propio del Antiguo Régimen.

Comienza el Decreto dándonos una percepción del foralismo vasco totalmente distinta de la que hemos observado hasta el momento en el estudio. En primer lugar equipara toda la estructura foral vasca, esto es, todo el entramado de instituciones encargadas de la administración, gobierno, gestión, que conforman la foralidad, y los sujetos que lo sustentan, con el bando Carlista, y tras esto, nos da una visión de ese bando, de lealtad, y defensa de la causa Isabelina, a partir de Vergara, vinculando el motivo de la encarnizada lucha a la defensa de antiguas leyes, más que a la preferencia por otra figura para ocupar el trono, o por otra concepción política-jurídica de la Monarquía y del Estado.

Continúa la Exposición aportando la interpretación que la facción moderada da a la ley de 1839, y que ya hemos comentado con anterioridad. Argumenta el Ministro que se busca con este Decreto un arreglo análogo al realizado en Navarra, haciendo culpable seguidamente, de esta imposibilidad hasta la fecha, a los gobiernos progresistas

⁴² PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 304.

⁴³ Véase Apéndice Documental. IV.

anteriores. No pueden dejar de sorprendernos estas afirmaciones que difícilmente se sostienen. El mejoramiento foral llevado a cabo en Navarra por las Cortes en 1841 sobre proyecto progresista, encuentra su propuesta análoga para las Provincias Vascongadas en los Decretos transitorios que el Ministro descalifica. El motivo de que en Navarra triunfara, lo que en las Vascongadas no pudo si quiera llegar a la práctica, no es otro que la férrea oposición de la elite política y rural, y sus influencias en las Cortes, y en el gobierno de la Nación, donde cuentan con el apoyo en sus pretensiones, incluso del marido de la Reina madre, el duque de Riánsares.⁴⁴

La parte dispositiva del Decreto, comienza fundamentándose una vez más en la importantísima ley de 1839, resaltando principalmente el aspecto de que las provincias han de ser oídas en la formación del proyecto de ley que modifique los fueros. Se articula esto mediante el nombramiento de dos comisionados por provincia, que deberán presentarse ante el gobierno para exponer y defender lo que estimen oportuno. Hasta aquí no apreciamos una especial diferencia con respecto a las prácticas progresistas. Las diferencias comienzan a ser más evidentes, cuando en el artículo tercero observamos que se pretende conservar la estructura foral prácticamente íntegra, puesto que son las Juntas Generales de las provincias las que actuando en la forma en la que lo han solido hacer anteriormente deben nombrar a estos comisionados. Con esta medida se le da a la más importante Institución Foral, un papel más que destacado en el proceso de elaboración del arreglo, lo que evidentemente, nos resulta muy revelador para intuir hasta qué punto se va a poder llevar a cabo un verdadero mejoramiento foral, con la integración de las provincias en el sistema constitucional del Reino.

El Decreto moderado trata de someter a estas Juntas a un mínimo control gubernamental, situando al jefe político como presidente de las Juntas Generales de las provincias, para que este mire por qué en ellas se decida sobre lo contenido en el Decreto, y no sobre otras materias. Si hasta el momento entendemos que ya tenemos suficientes motivos para prever una verdadera disfuncionalidad en la integración de las

⁴⁴ PORTILLO VALDÉS, *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración*. Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008. Pg 310.

provincias en la administración general del Reino, con la introducción de la dicotomía entre la administración foral, y la común con el resto de las provincias, se tiene además que aceptar esta dualidad a nivel local, dando por bueno también esta situación, con la simultánea existencia de ayuntamientos provinciales y forales, es lógico deducir que la problemática del control administrativo de las provincias por parte del gobierno central del Reino se incrementa exponencialmente.

El Decreto restablece el control del espacio provincial por parte de las diputaciones forales, conservando a su vez como podemos contemplar en el artículo sexto, las diputaciones provinciales unas funciones muy reducidas. Similar situación provoca en el ámbito local como ya hemos comentado. Lo único que normativamente sigue subsistiendo, es la común organización judicial y las aduanas, que se siguen manteniendo en las fronteras.

Esta forma de tratar la Cuestión Foral por parte de la élite moderada dominante dio pie definitivamente al desarrollo de un completo sistema de administración colonizado por los poderes forales. Siguiendo de nuevo al profesor Portillo, constatamos una consecuencia lógica de esta colonización foral del sistema de administración, y es que cuando son publicadas las leyes de ayuntamientos y diputaciones provinciales, era palpable que no iban a ser estas aplicadas a las provincias vascas, y ante la negativa de la diputación vizcaína a que ninguna autoridad fiscalizara gastos y arbitrios de sus ayuntamientos, una Real Orden de 7 de febrero reconocía la imposibilidad de una aplicación sistemática de la legislación general en las provincias vascas y la necesidad de “una instrucción que las acomodara”.⁴⁵

Estamos ya en situación de poder ir más allá de las meras presunciones para afirmar que el gobierno moderado con sus políticas forales, estaba dando lugar a una realidad legal provincial completamente distinta a las del resto de España, y que iba a necesitar para la introducción de cada cuestión de una previa adaptación a las provincias

⁴⁵ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *La Foralidad y el Poder Provincial*. Universidad del País Vasco. 1987. *Passim*.

forales. Todas las medidas emprendidas por el gobierno con el fin de aplicarlas en toda la nación eran susceptibles de ser foralizadas, y por tanto requerían negociación política para su extensión y ejecución en las provincias vascongadas. Las provincias vascas aprovechando la permisiva y confiada interpretación moderada de la ley de 1839, habían conseguido una suerte de nuevo uso o pase foral, que seguía obedeciendo a los mismos fines que este, someter a control de la élite vasca, cada una de las medidas que eran aplicadas de forma homogénea en el resto de territorios del Reino.

Añade en el análisis de esta cuestión el profesor Portillo que el Ministro Pidal, “el mismo que había sentado las bases para el reforzamiento administrativo del régimen foral el año anterior, se daba entonces cuenta de la envergadura que podía tomar el hecho de que se entendiera todo el espacio administrativo provincial como un ámbito de inmunidad administrativa en manos forales. La idea del gobierno, por decirlo así, era que constituyera espacio foral, pero en manos de la administración y no de poderes territoriales”. Y esto último fue lo que realmente ocurrió.

Como era de prever, y siguiendo ahora a la profesora Rico Linage, una vez elegidos, los comisionados encargados de la negociación demoraron el arreglo en todo aquello que no les beneficiaba, y la tenaz oposición de los mismos, unida a la inestabilidad política que caracteriza a prácticamente todos los gobiernos el reinado de Isabel II, paralizaron todas las medidas que como hemos visto no pasaban el visto bueno de las élites forales que controlaban que se respetara la “jurisdicción provincial”.⁴⁶

Siguiendo con el desarrollo cronológico que guía nuestro camino en el análisis de la Cuestión Foral en el siglo XIX, nos encontramos con el bienio progresista (1854-1856), que a juicio de la profesora Rico Linage, dada su brevedad y las convulsiones políticas que lo rodean no introduce grandes cambios en el estudio de la cuestión. La década moderada que sucede al bienio progresista, no reporta tampoco grandes cambios en la nueva situación foral que había quedado delimitada con la entrada en juego de los

⁴⁶ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1837*. (Minerva, Sevilla, 2010) Pg 86.

postulados moderados en 1844, en palabras de la profesora Ayerbe Iribar, “las Juntas consiguieron subsistir así, como un régimen foral mutilado, dando lugar a una «*nueva foralidad*», caracterizada por la amplitud de acción de las Diputaciones forales, vinculándose el fuero con la autonomía administrativa.”

GESTACIÓN Y DESARROLLO DEL SEGUNDO CONFLICTO CARLISTA

La siguiente etapa que acontece en el convulso siglo XIX es el sexenio revolucionario, que se extiende desde 1868 a 1874, en el seno de la cual, se recrudece el conflicto objeto de nuestro estudio, hasta un punto tal, que vuelve a estallar una nueva Guerra Civil Carlista.

A finales de la década de los sesenta coinciden los profesores Portillo y Ortiz de Orruño en destacar que pese a que eran necesarias reformas y revisiones en la administración foral vasca que había resultado de los proyectos moderados de la década de los cuarenta, reinaba en las mismas un importante consenso social. Los mismos profesores coinciden a su vez en situar el detonante de la profunda inestabilidad social y política en el derrocamiento de Isabel II, lo que dividió a la sociedad vasca en dos bandos irreconciliables.⁴⁷

Las instituciones forales vascas pese a haber sido, a nuestro humilde juicio, capaces de mantener buena parte de su estructura y peculiar funcionamiento, se encuentran en continua disputa con el gobierno moderado de la Nación, que si bien en un primer lugar se mostro confiado y permisivo con respecto a la Cuestión Foral, a finales de los sesenta, la presumible tendencia centralizadora del mismo, había motivado un cambio en buena parte de sus políticas lo que necesariamente conllevaba una erosión considerable en las relaciones.

Es por tanto, fácilmente derivable de lo hasta aquí expuesto, que tras conocerse el derrocamiento, las autoridades forales van a tender a posicionarse dando apoyo a los revolucionarios -unionistas, progresistas y demócratas- siguiendo una tendencia lógica de albergar la esperanza de que con el nuevo sistema constitucional que se vislumbraba,

⁴⁷ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim.*

se llegará a ver protegida su causa. No obstante, y como era de esperar, muy pronto comienzan a aparecer los primeros recelos en unos fueristas en su mayoría ultra católicos, y conservadores, que vieron con preocupados ojos como se realizaban las primeras elecciones constituyentes con sufragio universal masculino en nuestro país, sin duda un signo inequívoco de avance y progresismo.

Buena muestra del consiguiente poco éxito que las políticas progresistas y demócratas tuvieron en las provincias Vascongadas, se percibe analizando los resultados de estas elecciones, ya que de los dieciséis escaños en juego, solo dos fueron a parar a los artífices de la revolución. El resto de los diputados, todos carlistas, se opondrán en sede parlamentaria al anteproyecto constitucional, negando el refrendo a la Carta Magna, y oponiéndose especialmente a la libertad religiosa del art.21 de la misma.⁴⁸ Esta contundente oposición a, lo que la mayor parte de los fueristas entendían como, deriva anticlerical, fue teniendo una importante repercusión en la prensa y en la calle, creando el caldo de cultivo perfecto para que se fueran dando los primeros conatos de disturbios y enfrentamientos, protagonizados por los exaltados Carlistas que volvían a pedir abiertamente la entronización del nuevo pretendiente, Carlos VII.

Se había insistido tanto en la sociedad vasca en identificar fueros y religión, que se entendían como realidades indisociables, y todo lo que amenazara a una de ellas se convertía irremediabilmente en enemigo de la otra. Matizan los profesores Portillo y Ortiz de Orruño que a la preocupación religiosa se sumaba además un temor estrictamente político, ya que buena parte de la clase política vasca creía incompatibles la continuidad de las formas de vida y cultura tradicionales, sacralizadas en la fórmula Dios y Fueros, con un Estado democrático y laico.⁴⁹

El auge del tradicionalismo coincide con el descalabro moderado que supuso el derrocamiento de Isabel II, tras la Gloriosa. Como hemos apuntado en alguna ocasión

⁴⁸ RICO LINAGE, *Constituciones Históricas, Ediciones Oficiales*. Tercera Edición, Sevilla, 2003. Pg 142

⁴⁹ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim*.

en el desarrollo del estudio, la facción liberal moderada había ejercido desde el final de la primera contienda carlista, un papel de lugar común aglutinador de pensamientos y posicionamientos, en muchos casos todavía cercanos al Antiguo Régimen, y que sin duda, habían observado siempre con mucho recelo a la vertiente más progresista y propiamente democrática del liberalismo. Ante el hundimiento de la facción moderada, muchos fueristas y asimilados vascos ven en el renacido carlismo la única vía de posible defensa de su causa. Este heterogéneo movimiento se lanza al camino de la insurrección armada en la primavera-verano de 1872.⁵⁰

El carlismo toma fuerza aprovechando el caos generalizado que impera en España producto de la proclamación de la República, que trituró la coalición revolucionaria, y las posteriores desavenencias entre los propios republicanos que condujeron al país a la situación de sublevación cantonal e indisciplina que a su vez terminó haciendo insostenible la primera experiencia republicana.

En 1875, el pretendiente carlista se proclama rey con el nombre de Carlos VII, y jura los Fueros en Guernika, vinculando más si cabía, la defensa de estos a la causa tradicionalista, lo que hace acrecentar el temor en parte de la sociedad vasca que permanecía fiel al Gobierno, de que estos serían irreversiblemente abolidos si son derrotados los rebeldes.⁵¹ Para atajar el desorden generalizado, un año antes, a comienzos de 1874, el general Serrano apoyado por los militares más conservadores, instaura una dictadura, que aglutina tras de sí a la mayor parte de las fuerzas políticas que sobrevivieron a la debacle demo-liberal, respaldando todas estas, los planes del político malagueño, Antonio Cánovas del Castillo, de restauración de una Monarquía Constitucional y Borbónica para garantizar la estabilidad, tan esquivada al Estado español a lo largo de todo el siglo XIX.⁵²

⁵⁰ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim.*

⁵¹ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1869.* (Minerva, Sevilla, 2010). Pg 140.

⁵² ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim.*

RESTAURACIÓN Y CONSAGRACIÓN DEL FORALISMO ECONÓMICO

La Restauración de la Monarquía Constitucional Borbónica se realiza sobre la figura de Alfonso XII, el cual, nada más ser proclamado Rey, se dirige al frente, y en verano de 1875 endurece las ofensivas que rápidamente se traducen en triunfos militares que hacen presagiar que el final de la guerra anda cerca. Si a esto unimos que el carácter moderado, del Sistema Constitucional que Cánovas está levantando, contribuye a que muchos liberales de corte conservador, antiguos isabelinos, desistan en el respaldo a Don Carlos, se va vislumbrando cada vez más próximo, el fin de la guerra en el horizonte. Estos apoyos de parte de las mismas instituciones vascas acercan la victoria al gobierno liberal, pero dificultan la resolución del conflicto de la Cuestión Foral, puesto que el Rey Alfonso XII tuvo que prometer en Peralta la continuidad de los Fueros buscando el cese de hostilidades. Y pese a que los Carlistas no aceptan las negociaciones esta serie de pronunciamientos que provocan que la causa liberal gane adeptos, redundan en una necesidad de mantenimiento de los privilegios forales una vez terminado el conflicto armado. Don Carlos se ve finalmente obligado a cruzar la frontera francesa el 28 de febrero de 1876, poniendo fin a la última de las Guerras Carlistas del siglo XIX.⁵³

Mediante Real orden de 6 de abril de 1876, el Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas del Castillo, abre un turno de consultas y manda llamar a comisionados de las provincias vascas para configurar el espacio jurisdiccional en que quedarán enmarcadas las provincias, de conformidad como se puede leer en el propio enunciado de la Real orden, con lo establecido en la ley de 1839.⁵⁴

Comienza la Real orden remarcando que no se ha producido ningún pacto ni concesión en el término de la contienda, lo que sin ninguna duda exime al Gobierno de la Nación de tener que respetar un guión configurado a través del pacto o negociación.

⁵³ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim.*

⁵⁴ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX.* (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 955.

Queda por tanto el Gobierno únicamente vinculado *“para coronar mediata y definitivamente la grande obra de la unidad nacional”*, por la ley de 25 de Octubre de 1839. Como apuntan los profesores Portillo y Ortiz de Orruño, y del texto fácilmente se puede extraer, Cánovas consciente de la cómoda mayoría parlamentaria de la que goza en las Cortes, de la reciente derrota militar de la parte más exaltada del foralismo vasco, y con el grueso del ejército todavía ocupando el territorio, ve que *“difícilmente volvería a presentarse una coyuntura tan favorable para llevar a cabo sus planes”*. Es por ello que convoca a los comisionados a menos de un vista, y se halla con la diligencia y autoridad necesaria para tumbar desde el primer momento cualquier tipo de propuesta encaminada a mantener intactos los dos pilares de especialidad que había seguido manteniendo durante todo el siglo las provincias, la exención fiscal y militar.⁵⁵

Con pocos días de diferencia son llamados también en la misma Real orden comisionados de la provincia de Navarra con el objetivo de *“preparar la modificación que en la ley de 16 de agosto de 1841 hacen el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias indispensable”*.

*La ley de 21 de Julio de 1876 haciendo extensivos a los habitantes de las provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles, y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se exprese,*⁵⁶ supone para la mayoría de estudiosos de la materia, la verdadera desarticulación de los privilegios forales vascongados, lo que se traduce para unos en la tan esperada materialización de la unidad constitucional del Estado, y para otros en *“el negocio más grave y trascendental que ha ocurrido en el largo período de la existencia política de las Provincias Vascongadas, cuyos fueros y libertades han sido infaustamente abolidos”*.⁵⁷

⁵⁵ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim.*

⁵⁶ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX.* (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 956.

⁵⁷ AYERBE IRÍBAR, *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascaas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos.* Pg 315.

El artículo primero extendía: «*Los deberes que la Constitución política ha impuesto a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley les llame, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, a los habitantes de las Provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, del mismo modo que a los demás de la Nación*».

Comenzaba el legislador erradicando las emblemáticas instituciones que con tanto ahínco habían defendido los foralistas vascos durante todo el siglo XIX. El extirpar de raíz, al menos aparente, estos privilegios era algo no susceptible de negociación, ya que una actitud titubeante a este respecto, podría haber hecho tambalear la credibilidad del proyecto restaurador, habiéndose encargado Cánovas personalmente de que esto no ocurriera.

Continuaba la ley⁵⁸ autorizando al Gobierno a llevar a cabo, dando cuenta a las Cortes, la reforma que el antiguo régimen foral de las provincias exija, habilitando la posibilidad de articular la reforma mediante el recurso al acuerdo con las mismas, pero estando esta vía sujeta a la valoración unilateral del ejecutivo.

Por el contrario, y alejándose de esta primera posición centralizadora, el legislador faculta al ejecutivo para que deje al arbitrio de las Diputaciones, los medios de presentar sus respectivos cupos de hombres. En la misma línea, al no pronunciarse sobre las Diputaciones y Juntas Forales, permite el legislador que sigan funcionando sujetas únicamente al cumplimiento de las funciones constitucional y legislativamente establecidas.

No obstante, la fortaleza con la que se mostraba Cánovas a la hora de rechazar cualquier tipo de propuesta proveniente de las instituciones forales encaminada a dotar de mayor autonomía y especialidad a las provincias, unida a la escisión que se produce entre los mismos foralistas dividiéndose en dos grupos diferenciados, los transigentes y

⁵⁸ Véase Apéndice Documental. V.

los intransigentes, hacen que las Entidades Forales carezcan de la capacidad de presión que habían disfrutado en el pasado, y el desgaste de los continuos encontronazos con el Gobierno central provoca que las Juntas Generales dejen de convocarse como muy tarde a finales de 1877.⁵⁹

Pese a la clara voluntad de homogeneizar prescindiendo de privilegios que preside el espíritu de la ley, el legislador, y el ejecutivo que previamente proyecta, no pueden soslayar la realidad de guerra civil que las provincias han vivido recientemente, y pasa a reconocer una cierta especialidad compensatoria, según lo reconocido en los apartados tercero y cuarto de la ley. El primero de los apartados mencionados posibilita que el Gobierno exencione de cumplimiento del servicio militar a los que acrediten que ellos o sus padres han luchado contra los Carlistas en defensa del Rey legítimo, y la Nación. El segundo habilita al ejecutivo a dispensar del pago de los impuestos que la misma ley marca en el primero de sus artículos a las poblaciones que hayan apoyado la causa liberal. Este segundo privilegio que permite consagrar diferencias en la aplicación del régimen contributivo general, y establecer un sistema más beneficioso, aparece limitado temporalmente a no más de diez años de dispensa, lo que como veremos, se incumplirá después.⁶⁰

Estudiosos de diversos ámbitos coinciden en destacar el malestar generalizado que reina en las provincias vascongadas tras la aprobación de la ley, escribe la profesora Ayerbe que *“entre mayo de 1876 y noviembre de 1877 delegados de las tres Diputaciones vascas se reunieron en varias ocasiones para acordar líneas de actuación común. Acordaron, por ello, no colaborar en la ejecución de la Ley. Pero pronto se dividieron las posturas entre intransigentes (Vizcaya, que reclamaba la restitución plena de los fueros) y transigentes (Álava y Guipúzcoa, dispuestas a negociar con el Gobierno para salvar algún resto de su foralidad)”*, como hemos reseñado con

⁵⁹ ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim.*

⁶⁰ RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional: La Constitución de 1876.* (Minerva, Sevilla, 2010) Pg 141.

anterioridad, lo que provocó que Cánovas tuviera aún menos alicientes para entenderse con los delegados.⁶¹

Añaden los profesores Portillo y Ortiz de Orruño, en la misma línea que comentábamos en el párrafo anterior que “*La «unanidad» de la sociedad vasca en torno a las instituciones forales, que no había existido en el primer tercio de la centuria, no sólo explica la enorme frustración generada por la ley del 76. También fue la causa de la posterior concesión de un régimen particular, concertado por R.D. de 28 de febrero de 1878. El régimen concertado, tardía reparación ideada por Cánovas para congraciarse con un pueblo que veía amenazada su identidad y violentadas sus más profundas convicciones, suponía un implícito reconocimiento de la personalidad histórica vasca*”.⁶²

Antes de pasar a analizar el primer Concierto Económico, hemos de revisar la reforma que se lleva a cabo de la ley de 16 de agosto de 1841, norma central en la integración constitucional de la Provincia de Navarra y consecuencia principal del encuentro mantenido en mayo de 1876 entre el Gobierno y los comisionados navarros, y desarrollando la voluntad del ejecutivo expresada en el punto quinto de la Real orden de 6 de abril del mismo año, se emite el *Real decreto de 19 de febrero de 1879 señalando a la provincia de Navarra como cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el presente año económico, la cantidad de 2 millones de pesetas, quedando refundida la que venía satisfaciendo por la directa y la de culto y clero que le fueron asignadas por las disposiciones que se citan en el cuerpo de la presente norma*.⁶³

En ella se actualiza la cantidad con la que la provincia de Navarra debe contribuir al mantenimiento de las cargas del Estado, ajustando el cupo de

⁶¹ AYERBE IRÍBAR *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos*. Pg 315.

⁶² ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO, *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. Passim*.

⁶³ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 957.

contribuciones, congelado desde 1841, en aplicación del artículo primero de la ley de 21 de julio de 1876. Se ratifican las competencias de las Diputaciones en esta labor de reparto, cobranza e ingreso en las Cajas del Tesoro, ingresando la propia Diputación el cinco por ciento de lo recaudado, o lo que es lo mismo cien mil pesetas, en vez de las setenta y cinco mil que tenía anteriormente establecido, actualizándose por tanto la cantidad también en este aspecto.

Volviendo al Régimen económico reparatorio ideado por Cánovas para tratar de dotar de cierta especialidad al sistema contributivo de las provincias vascongadas, nos centramos ahora en el estudio de la norma que pone punto y final a nuestro análisis. Esto es así porque como se puede desprender de su propio texto, la norma trata de cerrar la difícil obra que hemos tenido ocasión de contemplar a lo largo de estas hojas. Este *Real decreto de 28 de Febrero de 1878, fijando los cupos de contribuciones que las Provincias Vascongadas han de satisfacer al Tesoro en cada uno de los ocho años económicos que empezarán a contarse desde 1º del próximo mes de Julio y dictando otras varias disposiciones sobre la materia*⁶⁴, es el broche de contribución económica que certifica al esfuerzo de integración constitucional, y extensión administrativa estatal que hemos visto desarrollado con mayor o menor acierto en este trabajo.

Comienza el Profesor Clavero,⁶⁵ señalando que este concierto o equiparación fiscal ha de ser material, pero no necesariamente formal, bastando con que económicamente contribuyan Vizcaya, Álava y Guipúzcoa en la debida proporción. Se ha procedido por ello en sustancia, como en el caso de Navarra, a la fijación de un cupo alzado, y también mediante negociaciones y acuerdos:

Aceptando (las provincias vascongadas) un encabezamiento general por tiempo determinado, que el Gobierno les propuso, tomando por base datos y

⁶⁴ FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977. Pg 962.

⁶⁵ CLAVERO, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. (Ariel, Barcelona), 1985. Pg 38.

antecedentes de otras provincias, que a no dudarlo se hallan en iguales condiciones o parecidas que las de que se trata por su producción y su riqueza.

Continuando en la exposición del Profesor Clavero,⁶⁶ coincidimos en que en sustancia también se trata de que las diputaciones provinciales vascas no vengan definitivamente al régimen común en cuanto a sus competencias, reteniendo las pertinentes a recaudación y gestión financieras, y aun a determinación de los propios conceptos impositivos conforme a sus prácticas tradicionales. Estando esto fundamentado además en que como podemos extraer del propio texto normativo, la administración central, inhibida hasta ahora de estos territorios, se confiesa incapaz de hacerse en ellos directamente cargo de estas funciones:

No será la misma la forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias que en las demás del Reino, pues, autorizado el Gobierno por la ley de 21 de julio para introducir en este punto las modificaciones que estuviesen más en armonía con los hábitos del país, no ha tenido sólo presente las conveniencias de éste y lo difícil y arriesgado que es prescindir de un modo violento de instituciones seculares, encarnadas, por así decirlo, en cada uno de los vascongados, y que constituyen su manera de ser social, política, y económica, sino también que, alejada la Administración como ha estado de aquellas comarcas, adonde su acción nunca se dejó sentir, carecía de antecedentes y noticias, de toda suerte indispensable para que la equidad y la justicia, base de toda tributación aceptable, brillasen en sus disposiciones.

Como podemos fácilmente observar, esta normativa de desarrollo de la ley de 1876, fuerza el sentido de la misma por medio del recurso a la formalidad especial de gestión de los territorios. No terminan aquí las distinciones en materia contributiva. Añade el profesor Clavero, que se recuerde que se arbitraban en la ley de 1876 exenciones fiscales transitorias por el plazo máximo de un decenio, en beneficio de aquellos que a determinación del gobierno, se hubieran distinguido en zona vasca por su

⁶⁶ CLAVERO, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. (Ariel, Barcelona), 1985. Pg 39.

apoyo a la causa constitucional o por sus sacrificios; pues bien, esto ahora se aplica de modo finalmente que permita una más general minoración de la propia contribución vasca:

Pero apareciendo evidente que las Cortes quisieron conceder un merecido beneficio a los que de una u otra manera defendieron los derechos legítimos de la Nación y de Vuestra Majestad, el Gobierno no ha vacilado en procurar la solución más conforme con esta doctrina, y más en armonía al propio tiempo con los deseos manifestados por los representantes de las tres provincias que conocedores de las circunstancias de cada localidad, y convencidos de la inconveniencia y hasta imposibilidad de plantear hoy allí las contribuciones territorial e industrial en el modo y forma que se hallan establecidas en el resto de España, han preferido que aquel beneficio, sin aumentar la cuantía se extienda a más personas de las a que en otro caso correspondiera.

Ha sido pues preciso apreciar de la manera posible las pérdidas que han experimentado la propiedad, la industria y el comercio de las tres provincias, durante la pasada guerra civil, y fijar en su consecuencia un tanto por ciento alzado en cada una, como deducción que ha de hacerse de la cantidad que se les señala en equivalencia de las contribuciones territorial e industrial, en el periodo de ocho años que abraza el encabezamiento, periodo que está dentro del máximo y el mínimo que, para conceder la exención de tributos, fijó la ley de 21 de julio.

Culmina la cuestión el profesor Clavero señalando que de la forma que hemos contemplado, pueden casarse las solemnes proclamaciones de culminación de la unidad constitucional mediante el concierto fiscal y la evidencia que habría de ser patente de que ésta ni materialmente de lejos se alcanzaba.⁶⁷

⁶⁷ CLAVERO, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. (Ariel, Barcelona), 1985. Pg 40.

CONCLUSIONES

Es con esta última muestra de resistencia por parte de las instituciones vascas, y la incapacidad del gobierno central camuflada mediante formulas normativas como las que hemos analizado, como decidimos poner punto y final a este examen de la Cuestión Foral en las Provincias Vascongadas a propósito de las Guerras Carlistas. Utilizamos esta última reflexión porque entendemos nos sirve de fiel resumen a lo que a grandes rasgos hemos podido aprehender en las páginas que nos han ocupado en esta labor. La Cuestión Foral que hemos tenido la oportunidad de repasar nos ha resultado un continuo ejemplo de luchas y disputas por el control de unos territorios ricos en el principio de nuestra exposición por su buena posición comercial, y por sus explotaciones naturales, agrícolas y ganaderas, y aún mejor dotados económicamente en el punto que ponemos fin al análisis, dado que tras la Revolución Industrial, son estos territorios los que se sitúan a la cabeza del desarrollo industrial del país.

Dejando atrás los fundamentos económicos, que por otro lado, podemos encontrar detrás de todos y cada uno de los conflictos que hayan podido asolar la Historia mundial, nos ha llamado la atención el componente de constante reivindicación cultural y normativa que hemos observado siempre presente en la sociedad vasca en el estudio de la Cuestión⁶⁸. Intentaremos clarificar esta reflexión: La realidad foral ha existido en cada uno de los territorios medievales, propios del Antiguo Régimen, que han ido conformando los distintos Reinos que finalmente confluyeron en el Estado liberal español del siglo XIX que hemos estudiado. Lo que a nuestro humilde juicio distingue a los fueros vascongados de los muchos otros que componían los territorios de la península ibérica, es la intransigencia, para bien o para mal, la defensa de lo establecido por costumbre y cultura, lo que caracteriza a los fueros vascos, y permite la evolución de la foralidad al foralismo. La realidad foral implicaba sumisión de la sociedad a tradiciones por encima de la posibilidad de modernización y adaptación que los principios constitucionales aportan a esta misma sociedad, que es dueña de su sino, siendo esta la base de los procesos constituyentes. Como indica el Profesor Clavero, la

⁶⁸ FERNÁNDEZ, *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. (CIVITAS, Madrid), 1985. *Passim*.

idea de fuero es totalmente contraria en su origen a los principios constitucionales, y es en este progresivo enfrentamiento entre realidad constitucional y foral, cuando se va produciendo la desaparición de los fueros de todos los territorios, menos de los Vascongados, y Navarra. Es en la lucha por la homogeneización del incipiente Estado Constitucional donde se produce el paso de foralidad a foralismo.⁶⁹

El proceso de introducción de una realidad como es la foral a priori incompatible, en una realidad más omnicomprendiva como es la constitucional, genera necesariamente fricciones y disfuncionalidades, y al estudio de estas hemos dedicado el presente trabajo, puesto que a grandes rasgos así es como entendemos la CUESTIÓN FORAL.

Como también apunta el profesor Antonio Merchán, que con experimentada, y sabia mano ha guiado estas líneas (al menos a juicio de quien las escribe), el hecho de que la materia central de este estudio sea conocida como Cuestión Foral, y no como Cuestión de Particularidades o especialidades de las provincias Vascongadas y antiguo Reino de Navarra -que no País Vasco- obedece a esta férrea lucha por mantener privilegios en muchos casos anacrónicos, y al intento de fundamentación de los mismos en una Ciencia Historiográfica no muy familiarizada con los conceptos jurídico-históricos del Derecho, tales como los fueros medievales, lo que ineludiblemente desemboca en que los grandes expertos en estos últimos, encuentren imprecisamente conceptualizada la repetida CUESTIÓN.

⁶⁹ CLAVERO, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. (Ariel, Barcelona), 1985. Pgs 74, 75 y 76.

APÉNDICE DOCUMENTAL

I. *Ley de 25 de Octubre de 1839 confirmando los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra.*

Doña Isabel II por la Gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas y durante su menor edad, la Reina viuda doña María Cristina de Borbón, su Augusta Madre, como Reina Gobernadora del Reino; a todos los que en la presente vieren y entendieren sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo 1º.- Se confirman los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía.

Artículo 2º.- El Gobierno tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

Por tanto mandamos a todos los Tribunales, justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar, la presente Ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.- Yo la Reina gobernadora.- Está rubricado de la Real mano.- En Palacio a 25 de octubre de 1839

II. *Ley de 16 de Agosto de 1841, que organiza la administración general de Navarra.*

Doña Isabel II, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas, y en su Real nombre D. Baldomero Espartero, Duque de la Victoria y de Morella, Regente del Reino; a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo 1º.-El mando puramente militar estará en Navarra, como en las demás provincias de la Monarquía, a cargo de una Autoridad superior nombrada por el Gobierno, y con las mismas atribuciones de los Comandantes generales de las demás

provincias, sin que pueda nunca tomar el título de Virrey ni las atribuciones que estos han ejercido.

Artículo 2º.- La Administración de justicia seguirá en Navarra con arreglo a su legislación especial, en los mismos términos que en la actualidad, hasta que, teniéndose en consideración las diversas leyes privativas de todas las provincias del Reino, se formen los códigos generales que deban regir en la Monarquía.

Artículo 3º.- La parte orgánica y de procedimiento será en todo conforme con lo establecido o que se establezca para los demás tribunales de la Nación, sujetándose a las variaciones que el Gobierno estime convenientes en lo sucesivo. Pero siempre deberá conservarse la Audiencia en la capital de la provincia.

Artículo 4º.- El Tribunal Supremo de Justicia tendrá sobre los tribunales de Navarra, y en los asuntos que en estos se ventilen, las mismas atribuciones y jurisdicción que ejerce sobre los demás del Reino, según las leyes vigentes o que en adelante se establezcan.

Artículo 5º.- Los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación.

Artículo 6º.- Las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial.

Artículo 7º.- En todas las demás atribuciones los Ayuntamientos estarán sujetos a la ley general.

Artículo 8º.- Habrá una Diputación provincial, que se compondrá de siete individuos nombrados por las cinco merindades, esto es, uno por cada una de las tres de menor población, y dos por las de Pamplona y Estella, que la tienen mayor, pudiendo hacerse en esto la variación consiguiente si se alterasen los partidos judiciales de la provincia.

Artículo 9º.- La elección de Vocales de la Diputación deberá verificarse por las reglas generales, conforme a las leyes vigentes o que se adopten para las demás provincias, sin retribución ni asignación alguna por el ejercicio de sus cargos.

Artículo 10º.- La Diputación provincial, en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía.

Artículo 11º.- La Diputación provincial de Navarra será presidida por la Autoridad superior política nombrada por el Gobierno.

Artículo 12º.- La Vicepresidencia corresponderá al Vocal decano.

Artículo 13º.- Habrá en Navarra una Autoridad superior política nombrada por el Gobierno, cuyas atribuciones serán las mismas que las de los Jefes políticos de las demás provincias, salvas las modificaciones expresadas en los artículos anteriores, y sin que pueda reunir mando alguno militar.

Artículo 14º.- No se hará novedad alguna en el gobierno y disfrute de montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos.

Artículo 15º.- Siendo obligación de todos los españoles defender la Patria con las armas en la mano cuando fueren llamados por la Ley, Navarra, como todas las provincias del Reino, está obligada, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios o extraordinarios del Ejército, a presentar el cupo de hombres que le corresponda, quedando al arbitrio de su Diputación los medios de llenar este servicio.

Artículo 16º.- Permanecerán las aduanas en la frontera de los Pirineos, sujetándose a los aranceles generales que rijan en las demás aduanas de la Monarquía, bajo las condiciones siguientes:

1ª.- Que de la contribución directa se separe a disposición de la Diputación provincial, o en su defecto de los productos de las aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tenían consignadas sobre sus tablas, y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común del de 1829 al 1833, ambos inclusive.

2ª.- Sin perjuicio de lo que se resuelva acerca de la traslación de las aduanas a las costas y fronteras de las provincias Vascongadas, los puertos de San Sebastián y Pasajes continuarán habilitados, como ya lo están provisionalmente, para la exportación de los productos nacionales e importación de los extranjeros, con sujeción a los aranceles que rijan.

3ª.- Que los contrarregistros se han de colocar a cuatro o cinco leguas de la frontera, dejando absolutamente libre el comercio interior, sin necesidad de guías ni de practicar ningún registro en otra parte después de pasados aquéllos, si esto fuere conforme con el sistema general de Aduanas.

Artículo 17º.- La venta de tabaco en Navarra se administrará por cuenta del Gobierno, como en las demás provincias del Reino, abonando a su Diputación, o en su defecto reteniendo ésta de la contribución directa, la cantidad de 87.537 reales anuales con que está gravada, para darle el destino correspondiente.

Artículo 18º.- Siendo insostenible en Navarra, después de trasladadas las aduanas a sus fronteras, el sistema de libertad en que ha estado la sal, se establecerá en dicha provincia el estanco de este género por cuenta del Gobierno, el cual se hará cargo de las salinas de Navarra, previa la competente indemnización a los dueños particulares a quienes actualmente pertenecen y con los cuales tratará.

Artículo 19º.- Precedida la regulación de los consumos de cada pueblo, la Hacienda pública suministrará a los Ayuntamientos la sal que anualmente necesitaren

al precio de coste y costas, que pagarán aquellas Corporaciones en los plazos y forma que determine el Gobierno.

Artículo 20º.- Si los consumidores necesitaren más cantidad que la arriba asignada, la recibirán a precio de estanco de los toldos que se establecerán en los propios pueblos para su mayor comodidad.

Artículo 21º.- En cuanto a la exportación de sal al extranjero, Navarra disfrutará de la misma facultad que para este tráfico lícito gozan las demás provincias, con sujeción a las formalidades establecidas.

Artículo 22º.- Continuará como hasta aquí la exención de usar de papel sellado de que Navarra está en posesión.

Artículo 23º.- El estanco de pólvora y azufre continuará en Navarra en la misma forma en que se halla establecido.

Artículo 24º.- Las rentas provinciales y derechos de puertas no se extenderán a Navarra mientras no llegue el caso de plantearse los nuevos aranceles y en ellos se establezca que el derecho de consumo sobre géneros extranjeros se cobre en las aduanas.

Artículo 25º.- Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebra que quedarán a su cargo.

Artículo 26º.- La dotación del culto y clero en Navarra se arreglará a la Ley general y a las instrucciones que el Gobierno expida para su ejecución.

Por tanto, mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.- El Duque de la Victoria, Regente del Reino.- Madrid, 16 de Agosto de 1841.- A. D. Facundo Infante.

III. *Decreto del Regente del reino de 29 de Octubre de 1841 reorganizando la administración de las provincias Vascongadas.*

EXPOSICIÓN

La rebelión que se alzó contra los poderes legalmente constituidos está ya vencida: deber es hoy del Gobierno dar estabilidad al triunfo, y cerrar para lo

sucesivo la sima de nuevas reacciones. Las atribuciones que la Constitución de la monarquía da al poder ejecutivo, y las especiales que le fueron conferidas por la ley de 25 de octubre de 1839 marcan la línea de conducta que conviene seguir, libre de obstáculos opuestos antes legítimamente y que ya han desaparecido. Desmintiendo sus continuas protestas de lealtad las diputaciones de las tres provincias Vascongadas levantaron la bandera de la insurrección; pero aterradas con el grito de horror lanzado por toda la monarquía, han abandonado al país, que querían comprometer, llevando la convicción de que los vascongados no hacían causa común con los rebeldes. La administración ha quedado huérfana, y las autoridades superiores políticas se han visto en la necesidad de adoptar medidas provisionales para que no se paralizase la acción del Gobierno, y para que se evitasen graves males a los pueblos. En estas circunstancias es preciso pensar en la reorganización: el Ministro que suscribe, después de una meditación detenida, cree que se está en el caso de que tenga entero efecto la aplicación del principio de la unidad constitucional y que a él se sometan cuantas instituciones se le opongan.

Encargado el Gobierno por el art.45 de la Constitución de la conservación del orden público en lo interior, no puede abandonar este cuidado á agentes que se jactan de su independencia absoluta y de una oposición á sus determinaciones, sistemática, no interrumpida , y que ha llegado á ser rebelde. El Gobierno, si bien no profesa los principios de una centralización extremada que ahogue los intereses provinciales y los municipales bajo el peso de la mano fiscal, proclama la unidad administrativa y la dependencia efectiva de sus agentes en todo lo que concierne a las funciones a las funciones que la Constitución le confiere: de otro modo ni el Gobierno sería posible ni lo sería tampoco la responsabilidad ministerial. De aquí la necesidad de que el ramo de protección y seguridad pública en las provincias Vascongadas se confie exclusivamente a los agentes del Gobierno.

No es solo la acción del poder ejecutivo la que sufre obstáculos: el legislativo recibe un nuevo veto que la Constitución rechaza: las leyes sancionadas por la Corona después de votadas en las Córtes, á que asisten los representantes de las provincias, del mismo modo que las disposiciones del gobierno, se sujetan al pase foral, que solo obtienen las que son del gusto de los participes del mando. Ni se exime el poder judicial del requisito del pase: sus providencias son fiscalizadas por la intervención extraña de la administración provincial que pretende poder impedir la ejecución de los fallos de la justicia. Asi el pase conspira contra la armonica división de los altos poderes del Estado, contra la dignidad de la Corona y de las Cortes, contra las atribuciones del Gobierno, y contra la independencia judicial y la autoridad de la cosa juzgada: debe cesar, pues, del todo como incompatible con la ley fundamental de la monarquía.

El art, 69 de la Constitución previene que los diputados de provincia sean nombrados por los mismos electores que los Diputados a Córtes; en las provincias Vascongadas el derecho de elegir se limita á muy pocos, y estos no representan al país: en la de Vizcaya de confía a la insaculación y a la suerte: lo absurdo de semejantes sistemas vincula en castas y familias los cargos públicos, que han llegado a ser patrimonio de algunos. En los ayuntamientos no es la cualidad de español y de vecino la que da derecho electoral activo y

pasivo; porque ya es necesario ser hidalgo, ya vecino concejante, ya vizcaino originario. Los métodos de elección son tantos como los pueblos, según sus ordenanzas y prácticas peculiares: así es que desde la elección hecha en concejo hasta la que cae por suerte o toca por turno, hay diferentes formas de organización municipal; mas por regla general vence el privilegio, los oficios municipales se perpetúan en muy pocos que al parecer están en posesión de transmitirlos a sus descendientes, y queda hollado el artículo constitucional que hace a todos los españoles admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad.

Tiempo es ya de que cese este monopolio: V.A. ha prometido librar á los pueblos de la vergonzosa tutela en que se les ha tenido: el cumplimiento de los artículos 69 y 70 de la Constitución lo realizará. El Ministro que tiene el honor de hacer estas observaciones, propone su aplicación a las provincias Vascongadas como medida necesaria para que sea salva la unidad constitucional, y emancipado el pueblo de privilegios que le abruma.

La organización judicial, ya á instancia de los pueblos, ya por la obligación que tiene el Gobierno de cuidar de que pronta y cumplidamente se administre la justicia, ha tenido notables mejoras á pesar de la obstinada resistencia de las diputaciones: preséntase sin embargo en Alava aun por ejecutar la formación de partidos ya decretada; y Vizcaya, donde la división y atribuciones de los juzgados son un caos, ofrece la anomalía de tener alcaldías de fuero patrimoniales; es decir, que aun existe allí aplicado el absurdo principio de que la obligación de administrar justicia es un derecho que se compra y que se transmite como las cosas que constituyen la propiedad de los particulares. La creación de los partidos judiciales es una exigencia social que ya no puede dilatarse.

El establecimiento de las aduanas en las costas y fronteras ha sido siempre considerado como conveniente; los buenos principios de administración y de economía le recomiendan; la agricultura, la industria y el comercio le reclaman de consuno; es también exigido por la unidad constitucional. No es nueva esta medida: en el reinado del Sr. Don Felipe V. y en la época anterior constitucional tuvo efecto: conveniente es restablecerla consultando al bien de estas provincias y al de todas las de la nación.

Pero no basta esto: es menester mientras se reorganiza la administración del país crear otra provisional: el ensayo hecho en Guipúzcoa ofrece buenos resultados: la elección de una comisión económica y consultiva debe hacerse extensiva á las provincias de Alava y Vizcaya, para que de este modo se asegure la recaudación, distribución é inversión de los fondos públicos, y pueda consultarse á las necesidades políticas y materiales de los pueblos.

Estas consideraciones me hacen someter á la aprobación de V.A. el siguiente proyecto de decreto. Vitoria 29 de Octubre de 1841.=Facundo Infante.

DECRETO

Siendo indispensable reorganizar la administración de las provincias Vascongadas por las razones que me habeis expuesto, del modo que exige el interés público y el principio de la unidad constitucional sancionado en la ley de 25 de octubre de 1839; como Regente del reino en nombre y durante la menor edad de S.M. la Reina Doña Isabel II, vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1º.- Los corregidores políticos de Vizcaya y de Guipúzcoa tomarán la denominación de gefes superiores políticos.

Artículo 2º.- El ramo de Protección y Seguridad pública en las provincias Vascongadas estará cometido exclusivamente á los gefes políticos y á los alcaldes y fieles bajo inspección y vigilancia.

Artículo 3º.- Los ayuntamientos se organizarán con arreglo á las leyes y disposiciones generales de la monarquía, verificándose las elecciones el mes de Diciembre de este año, y tomando posesión los elegidos en 1º. de Enero de 1842.

Artículo 4º.- Habrá diputaciones provinciales nombradas con arreglo al art. 69 de la Constitución y á las leyes y disposiciones dictadas para todas las provincias, que sustituirán á las diputaciones generales, juntas generales y particulares de las Vascongadas. La primera elección se verificará tan luego como el Gobierno determine.

Artículo 5º.- Para la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos hasta que se verifique la instalación de las diputaciones provinciales, habrá en cada provincia una comisión económica, compuesta por el jefe político, que la presidirá con voto. Esta comisión será también consultiva para los negocios en que el jefe político lo estime conveniente.

Artículo 6º.- Las diputaciones provinciales ejercerán las funciones que hasta aquí han desempeñado en las provincias Vascongadas las diputaciones y juntas forales y las que para las elecciones de Senadores, Diputados a Córtes y de provincia y ayuntamientos les confían las leyes generales de la nación. Hasta que estén instaladas, los gefes políticos desempeñaran todas las funciones, a excepción de la intervención en las elecciones de Senadores, Diputados a Córtes y provinciales.

Artículo 7º.- La organización judicial se nivelará en las tres provincias al resto de la monarquía. En la de Alava se llevará á efecto la división de partidos prevenida en orden de Setiembre de este año: y para la de Vizcaya se hará inmediatamente la demarcación de partidos judiciales.

Artículo 8º.- Las leyes, las disposiciones del Gobierno y las providencias de los tribunales se ejecutarán en las provincias Vascongadas sin ninguna restricción, así como se verifica en las demás provincias del reino.

Artículo 9º.- Las aduanas desde 1.º de Diciembre de este año, ó antes si fuese posible, se colocarán en las costas y fronteras, á cuyo efecto se establecerán, además de las de S. Sebastian y Pasages, donde ya existen, en Irun, Fuenterrabia, Guetaria, Deva, Bermeo, Plencia y Bilbao.

Artículo 10º.- Los ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación y Hacienda, adoptarán las medidas convenientes á la entera ejecución de este decreto. Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario para su cumplimiento.= El Duque de la Victoria.= En Vitoria á 29 de Octubre de 1841. A D. Facundo Infante.

- IV.** *Real Decreto de 4 de Julio de 1844 disponiendo que se proceda a la formación de un proyecto de ley que deberá presentarse a las próximas Córtes para hacer en los fueros de las Provincias Vascongadas las modificaciones que se previenen en la ley de 25 de Octubre de 1839.*

EXPOSICIÓN

Señora: Uno de los más grandes acontecimientos del reinado de V.M. ha sido el convenio de Vergara. Los que hasta entonces en una lucha encarnizada y sangrienta habían combatido el trono de V.M., se convirtieron en sus leales defensores, depusieron sus armas á los pies de la Augusta Nieta de San Fernando, y manifestaron que habían lidiado más bien por la defensa de sus antiguas leyes que por la causa de la usurpación. El Gobierno de V.M. y las Córtes del Reino sancionaron en medio del aplauso y aprobación universal aquel convenio; y en la ley de 25 de Octubre de 1839 confirmaron con arreglo á él, y sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía, los fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, estableciendo al mismo tiempo que con la oportunidad debida, y oyendo previamente á aquellas provincias, se propondría á las Córtes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclamase el interés de las mismas provincias conciliado con el general de la nación.

Respecto de los fueros de la provincia de Navarra, y siguiendo el camino trazado en la indicada ley, se ha hecho el arreglo conveniente en la ley de 16 de Agosto, habiéndose oído previamente á los comisionados de aquella provincia.

Resta por lo mismo proceder á un arreglo análogo con los fueros de las provincias Vascongadas. Acontecimientos posteriores de triste recordación lo han impedido hasta ahora; y en virtud del decreto dado en Vitoria en 29 de Octubre de 1841, se ha creado en aquellas provincias un estado de cosas que el Gobierno de V.M. no puede mirar como definitivo, sino como puramente transitorio é interino. Su intención por lo mismo es ejecutar lealmente y en cuanto esté de su parte la ley de 25 de Octubre de 1839, oír á los comisionados de las provincias Vascongadas, y presentar á las próximas Córtes el oportuno proyecto de ley para el arreglo de aquellos fueros. Con este objeto y con el de atender entre tanto a las justas reclamaciones de aquellas provincias en cuanto su interés especial y el general de la monarquía lo permitan, con arreglo á lo dispuesto en el artículo 2.º de la citada ley de 25 de Octubre de 1839, el que suscribe, de acuerdo con el parecer de vuestro Consejo de Ministros, tiene el

honor de proponer á la aprobación de V.M. el adjunto decreto. Barcelona 4 de Julio de 1844.= Señora, A L. R. P. de V.M.= Pedro José Pidal.

DECRETO

En atención á las razones que me ha hecho presente el Ministro de la Gobernación de la Península, y de acuerdo con el parecer de mi Consejo de Ministros, he venido en decretar lo siguiente:

Artículo 1º.- Conforme á lo prevenido en la ley de 25 de Octubre de 1839 se procederá desde luego á la formación del proyecto de ley que se deberá presentar á las próximas Córtes para hacer en los fueros de las provincias Vascongadas las modificaciones que en dicha ley se previenen.

Artículo 2º.- Para que las expresadas provincias puedan ser oídas, conforme á lo dispuesto en el art. 1.º de la citada ley, nombrará al efecto cada una de ellas dos comisionados, que deberán presentarse inmediatamente á mi Gobierno a exponer cuanto en el particular juzguen oportuno.

Artículo 3º.- Para el nombramiento de dichos comisionados se reunirán las juntas generales de las provincias de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa en la forma que lo han solido hacer anteriormente.

Artículo 4º.- Los gefes políticos de las expresadas provincias, con el carácter de corregidores políticos, presidirán las juntas generales, y no les permitirán otra cosa que ocuparse de otras cosas que las designadas en este Real decreto y en las demás de costumbre que no estén en oposición con él.

Artículo 5º.- Se nombrarán asimismo en dichas juntas generales las diputaciones forales en el modo y forma que ha solido hacerse.

Artículo 6º.- Las diputaciones provinciales actualmente nombradas subsistirán sin embargo con arreglo al Real decreto de 16 de Noviembre de 1839, y á la ley de 5 de Abril de 1842; pero solo entenderán por ahora en los asuntos designados en el art. 3.º de dicho Real decreto y en el 56 de la ley vigente sobre libertad de imprenta. En lo demás entenderán las diputaciones forales luego que estén nombradas.

Artículo 7º.- Los ayuntamientos, interin se hace el arreglo definitivo de los fueros, tendrán las atribuciones que gozaban antes del decreto de 29 de Octubre de 1841, en cuanto no se opongan á este Real decreto, y exceptuando los de aquellos pueblos en que á petición suya se ha establecido ó estableciere la legislación común.

Artículo 8º.- No se hará novedad ninguna á consecuencia de este decreto en el estado actual de las aduanas, en lo tocante a las rentas públicas, ni en la administración de justicia.

Artículo 9º.- Quedará asimismo á cargo de los gefes políticos, en el modo y forma que en las demás provincias del reino, todo lo concerniente al ramo de protección y seguridad pública.

Dado en Barcelona á 4 de Julio de 1844. Está rubricado de la Real mano.= Madrid 8 de Julio de 1844.= El Ministro de la Gobernación de la Península, Pedro José Pidal.

V. *Ley de 21 de Julio de 1876, haciendo extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles, y autorizando al gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresa.*

Don Alfonso XII, por la gracia de Dios Rey constitucional de España: A todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo. 1º.- Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la Ley los llama, de contribuir en proporción a sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a las demás de la Nación.

Artículo. 2º.- Por virtud de lo dispuesto, en el artículo anterior, las tres provincias referidas quedan obligadas (...) a presentar, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del Ejército, el cupo de hombres que les correspondan con arreglo a las Leyes.

Artículo. 3º.- Quedan igualmente obligadas (...) las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava a pagar, en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del Estado.

Artículo. 4º.- Se autoriza al Gobierno para que, dando en su día cuenta a las Cortes y teniendo en cuenta la ley de 19 de septiembre de 1837 y la de 16 de agosto de 1841 y el decreto del 29 de octubre del mismo año, proceda a acordar, con anuencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la nación.

Dado en Palacio a 21 de Julio de 1876.- Yo el Rey.- El Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas del Castillo”.

Gaceta de Madrid nº 207, de 25 de julio de 1876.

BIBLIOGRAFÍA

ESTUDIOS, MANUALES, Y REVISTAS.

AYERBE IRÍBAR, M^a. R, *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 303-337. *Las Juntas Generales Vascas. En defensa de la Foralidad y de los derechos históricos.*

CAJAL VALERO, CASTELLS, y MOLINA. *El País Vasco y España: identidades, nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)*. (Universidad del País Vasco, Bilbao), 2007.

CLAVERO SALVADOR, B. *Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los fueros*. (Ministerio de Justicia, Madrid), 1989.

CLAVERO SALVADOR, B. *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*. (Ariel, Barcelona), 1985.

FERNÁNDEZ, T. R. *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. (CIVITAS, Madrid), 1985.

FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA J.A. *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid), 1977.

ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO. *El Régimen Foral en el Siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877*.

ORTIZ DE ORRUÑO Y PORTILLO. *La Foralidad y el Poder Provincial*.

PORTILLO VALDÉS, J.M. *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una Historia de sus orígenes. Capítulo 8 Fueros Vascos Y Autoadministración.* Consejo General del Poder Judicial: Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, 2008.

RICO LINAGE, *Lecciones de Historia del Derecho Constitucional.* (Minerva, Sevilla), 2010.

RICO LINAGE, *Constituciones Históricas, Ediciones Oficiales.* Tercera Edición, (Universidad de Sevilla, Sevilla), 2003.