

**LAS JUNTAS VASCAS ANTE EL ADVENIMIENTO DE LA
CONSTITUCION ESPAÑOLA**

BARTOLOME CLAVERO

El territorio Español comprende en la Península con sus posesiones e Islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaen, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas...

Constitución de 1812, artículo 10

Las primeras Cortes constituyentes españolas ya se mostraron desconcertadas ante la institución de las Juntas tradicionales de algunos territorios. Ellas, las Cortes, no lo eran, o no se tenían por tales, pero ya ocurría que se les asemejaban más estas Juntas que la propia institución tradicionalmente conocida con la misma denominación de Cortes. *Cortes Generales*, unas y otras así dichas, las pretéritas y las presentes, su diferencia ya era constitutiva; antes con el nombre se significaba *Estados Generales*, esto era, institución compuesta por los principales estados o estamentos, nobleza, iglesia y ciudades; *Generales* ahora en cambio significa más simplemente Nacionales, institución representativa de una entidad conjunta y reducida sustancialmente por ello a la vía de formación de lo que antes tan sólo fuera un estamento último o tercero. Ya la misma *Asamblea Nacional* constituyente había podido venir en 1810 por prescindirse de los otros dos, nobleza e iglesia, o por cancelarse sin más los estamentos como tales. Y las *Juntas*, algunas también en sus territorio *Generales*, resultaba que eran igualmente uniestamentales o que análogamente se constituían por vía tan sólo de representaciones locales (1).

Eran además las Juntas organismos más vivos entonces que las Cortes tradicionales; su especie de asamblea *general* o de *generalidad* más incidía en

(1) El desconcierto no se recuerda ya por olvido del caso; aparte las más episódicas, se atienden ahora "las Juntas del Antiguo Régimen", pero no precisamente éstas de carácter territorial: Bermejo José Luis, *Estudios sobre la Administración Central española (siglos XVII y XVIII)*, Madrid 1982.

la propia estructura territorial de la monarquía (2). En rigor, Cortes a estas alturas ya sólo las conocía Navarra. En León y Castilla hacía siglos que habían desaparecido, dejando sólo las trazas del nombre: unas juntas de representación local que Cortes se siguieron llamando; interesando a un extenso territorio y convocando a escasísimos lugares, ya se caracterizaban por una capacidad de representación bajo mínimos. En Valencia, Aragón y Cataluña había la institución sido abolida más recientemente, por la política bélica de Nueva Planta, integrándoseles durante el XVIII en estas mismas Cortes castellanas que *Generales* no eran por no ser *Estados*. A principios del XIX, en 1805, se asiste además a la formación oficial de una *Recopilación de Leyes de España* en la que hace desaparecer a su nivel la monarquía todo vestigio de este tipo de prácticas (3). Un temor ya operaba ante lo ocurrido cercanamente en Francia con unos *Estados Generales* que comenzaron por reducirse a juntas bajo el concepto, no ya de composición local, sino de *Asamblea Nacional*.

En las mismas *Leyes de España* así depuradas no dejaban inevitablemente de reflejarse otras realidades, ya consideradas inferiores por la monarquía. Interesaban principalmente al caso vasco, distintamente a Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, con alguna aparición conjunta que más les distinguía como las *Tres Provincias Exentas*, quedando todavía Navarra en posición aún más externa(4). Eran *Provincias* las Vascongadas con institución de Juntas y Diputación más permanente, con la especie de organización que ya desconcertaría aun Cortes constituyentes españolas. Veámoslo en su propio medio histórico antes de entrar en el mismo acontecimiento constitucional.

A MANERA DE VIZCAYA

Era la apetecible en sus vísperas. Ya estaba el caso presente. Santander aspiraba entonces a constituirse en *Provincia*: no se entendía con ello, conforme a una etimología nada perdida, alguna clase de supeditación, sino, bien al contrario, un orden territorial de gobierno propio: “La Unión de un Cuerpo de Provincia” como más precisamente para su pretensión se decía. Entre

(2) Aunque tampoco realmente se atienda: Garrigós Picó Eduardo, *Organización territorial afines del Antiguo Régimen*, en Artola Miguel (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid 1982, pp. 3-105; Calero Antonio M^a, *La División Provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid 1987.

(3) CLAVERO B., *Temas de Historia del Derecho: Derecho de los Reinos*, Sevilla 1977, p. 252, tras su mismo panorama, pobre para Cortes, pero no lo hay comparativo con cuidado de conceptos.

(4) CLAVERO B., *El Código y el Fuero*, Madrid 1982, pp. 54-55, con las alusiones del caso, pero faltando las de otros que por provinciales también van a interesar.

Asturias y Vizcaya, a estas alturas, ejemplos ya podían tenerse, pero sobre todo hacia la segunda se miraba. “Para formación de Provincia” lo primero que en 1792 se solicitaba era “establecer al Corregidor con honores de Audiencia o Chancillería... a manera del que hay en Guipúzcoa y Vizcaya”(S). En ambas reunía en efecto el corregidor la categoría de oidor; en Alava no lo había con efecto de mayor independencia, acumulándose su función en la Diputación(ó).

¿Por qué desearse un sucedáneo, “Corregidor con honores de Audiencia”, y no en cambio, ya que la representación se quiere, ésta misma?. De ambos modos entonces se representaba o hacía presente en el territorio el poder de la monarquía, pero ya era el honor de la Audiencia, institución superior, lo que se buscaba. ¿Por qué de esta forma, “a manera” vascongada?. Se tenía además al otro lado el ejemplo: Asturias, mejor dotada en esto, con su Audiencia en Oviedo desde principios de este siglo XVIII (7); Guipúzcoa y Vizcaya, miradas con envidia, ya habían expresado su misma preferencia por esta institución de la Audiencia, reclamándola en vano para Vitoria, con la idea de compartirla también con Alava aunque ésta en el punto difiriera(S). Pero lo que Santander persigue y reclama no *es la manera* astur, sino ésta vasca. En ello recae el acento.

¿Qué caracterizaba tal manera? ¿Eran las instituciones de Juntas y Diputación, representativas en cambio de la tierra, con las que los Corregidores ya tendrían que contar en Vizcaya y en Guipúzcoa?. Si se está de reojo mirando a estas otras instituciones más propiamente *provinciales*, una explicación habría para la opción preferente. Pero la razón todavía aquí no se encuentra, sencillamente porque Juntas y Diputaciones también entonces tenían tanto Asturias como Santander misma. Queda el interrogante pendiente sobre la singularidad del caso vasco, así ya percibida en estas visperas.

Singulares todavía no lo eran, con su Diputación, las *Juntas*, instituciones que podían ciertamente representar la tierra. Ya efectivamente se caracterizaban por ser asambleas no compuestas de estamentos, sino formadas por representaciones locales. No eran *Estados Generales*, como las *Cortes*, *es-*

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

(6) MARTINEZ DIEZ Gonzalo, *La administración guipuzcoana en el siglo XVIII*, p. 534, en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1974, pp. 527-546; GARCÍA DE CORTAZAR Fernando, MONTERO Manuel y BETANZOS Juan M^o, *Historia de Alava*, II, San Sebastián 1986, p. 14.

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

(8) INSAUSTI Sebastián, *Introducción*, p. XLI, en *Recopilación de Leyes y Ordenanzas de la Muy Noble y Muy Leal Provincia de Guipúzcoa (1583)*, San Sebastián 1983, pp. XVII-XLIV, con referencia a la aspiración no sólo de Audiencia sino también de Obispado propio, en lo que también llevaba su ventaja bien larga Asturias.

tas Juntas igualmente *Generales* dichas, sino que, sin composición estamental, constituían este otro tipo de institución que más podía así identificarse con un territorio, aunque su carácter tampoco fuera realmente muy representativo, dados siempre entonces unos procedimientos electivos bastante oligárquicos (9). Mas comparativamente, en este orden de cosas, las Juntas ya aventajaban a las Cortes. Más lo hacía si se tiene en cuenta su funcionamiento regular, con reuniones de frecuencia entre semestral y anual, mientras que las Cortes, de convocatoria menos reglada, eran saltuarias. O más todavía aún lo hacían si la referencia no la constituía el caso más cercano de Navarra sino aquel otro de las Cortes impropriadamente dichas de la monarquía.

Con semejante panorama, ya podían importar las Juntas, pero tampoco la exclusiva en efecto se tenía. Era institución que se daba por diversas zonas septentrionales de la misma Corona de Castilla, no sólo en Vizcaya, en Guipúzcoa y en Alava, también en Santander y en Asturias, o a su modo en Galicia (10). Pero algo más tendrían aquellas tres *Provincias* cuando su caso era el que se significaba y atraía. ¿Qué lo hacía singular y atrayente ya así en la época, por las postrimerías del antiguo régimen y en vísperas del constitucional?.

No sólo efectivamente a Juntas y Diputación el atractivo se debía, o no sólo a un Corregimiento flanqueado por organismos tales. Responsable de la atracción era todo un entramado institucional del que unas y otro formaban parte y que constituía el *Cuerpo* de la *Provincia*: *La Unión de Cuerpo de Provincia* que desde Santander se dijera. Aquí se encerraba la razón de la preferencia: “Por ser esta Provincia toda ella un Cuerpo y una Unión y Hermandad” de corporaciones varias, como por sus mismas latitudes también se venía diciendo (11). No sólo existían aquellas instituciones *provinciales*. Las *Corporaciones*, con su entidad propia, ya eran muchas, comenzándose por las mismas locales representadas en Juntas. También eran variadas, de carácter distinto al territorial, y no dependientes en principio además, ni unas ni otras, de las dichas *generales*.

Existían otras Corporaciones, con su propia autonomía jurisdiccional y política entonces, con su peso propio en la vida del territorio; así, por ejemplo, las principales ciudades, Bilbao en un caso como Santander en el otro; o también los Consulados de comercio, el más antiguo bilbaíno por una zo-

(9) MONREAL Gregorio, *Las Instituciones Públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao 1974, pp. 329-409; *Entidad y problemas de la cuestión de los Derechos Históricos Vascos, en Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao 1986, pp. 47-82, ofreciendo aquí un panorama que concluye en el punto.

(10) FERNANDEZ-VILLAMIL ALEGRE Enrique, *Juntas del Reino de Galicia. Historia de su nacimiento, actuaciones y extinción*, Madrid 1962.

(11) TELLECHEA IDIGORAS J. Ignacio, *Prólogo*, p. X, en *Recopilación de Guipúzcoa (1583)*, pp. III-XV, siendo motivo frecuente entre otros que más suelen considerarse.

na como el más reciente santanderino por la otra; o incluso Juntas particulares o de distritos menores, de más análogas características, existentes también tanto por un territorio como por el otro. Todas ellas tenían algo en común: que no se sometían fácilmente a Diputaciones y Juntas Generales. Pero el caso vasco se venía ya singularizando porque claramente en la dirección se progresaba. No menos patentemente, en otros como el asturiano las instituciones más generales del territorio cedían espacio, y no sólo ante otras corporaciones propias, sino sobre todo, y todas ellas, ante el empuje de instituciones de la órbita de la monarquía como la misma Audiencia (12), con el efecto de la desagregación corporativa interior de la Provincia. Era también la historia de Galicia, con su concentración de poder en esta institución del ámbito monárquico (13). Ya la propia Audiencia astur se había expresamente constituido “a similitud de la del mi Reyno de Galicia” (14).

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

Pongamos un ejemplo, entonces a la vista. De materia minera, por radicación de yacimientos, venían entendiendo sustancialmente en Vizcaya unas Juntas Particulares, las de las Encartaciones, lo que por esta época ya producía sus conflictos; podían suscitarlos las mismas corporaciones vizcaínas no pertenecientes a estas Juntas. Ante este tipo de situaciones, la monarquía tenía su idea: que “el Gobierno y Regimiento del Señorío de Vizcaya no se mezcle ni entrometa, con motivo de economía no otro pretexto alguno, en las dependencias y causas de las Encartaciones”, debiendo encauzarse los mismos conflictos por vía judicial; pero no era la única posición: “El Señorío en su Junta General o de Merindades ha de dar las providencias generales y ha de establecer las reglas y ordenanzas que estime conveniente sobre minerales”, pudiendo afrontarse los propios problemas por vía directamente

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

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

(14) TUERO BERTRAND F., *Creación de la Audiencia*, pp. 323-333 (*Novísima Recopilación*, 5, 3, 1), con sus referencias la misma disposición fundacional a Juntas.

normativa o así legislativa; tal sería en 1799 la declaración de las Juntas Generales. Y esto será. Ejercerán esta competencia de regulación minera (15).

Otros ejemplos podrían añadirse, que siempre serían tales, sin que la misma época ofreciera testimonios más concluyentes. Tratándose del impulso de un proceso de integración que superaba sus más arcaicas perspectivas, los propios fueros no resultaban conclusivos. *Fuero* se invocaba, pero *derecho* se creaba. Las Juntas Generales lo hacían. Y adviértase que no sólo está en debate la competencia, monárquica o provincial, sino también el procedimiento, más conservadoramente judicial o más innovadoramente legislativo. La misma innovación estaba en estos territorios menos al alcance de la monarquía por la propia vigencia de principio del fuero: el *pase o uso foral* podía interponerse ante sus determinaciones, incluso aunque vinieran por vía de justicia (16). Las Juntas se hacían con la función directiva; ya podían crear, sobre el fuero, derecho.

Si no siempre en él expresada, en el *Fuero* la diferencia se cifraba: en su principio de prevalencia alegable, no sólo interponiéndose *pase*, por las instituciones propias, tampoco exclusivamente Diputación y Juntas. Ya la justicia vasca de primera y habitualmente única instancia, por diferencias más elementales como la lingüística, se conduciría a espaldas de algún derecho foráneo o conforme a *fuero consuetudinario* propio sin necesidad siquiera de tenerlo por escrito (17). La justicia es lo primero que en la misma imagen de la *Provincia* aparecía; ya debiera mirársele para entonces antes que a la política.

Las mismas compilaciones escritas de *Fueros*, con su superior interés político, no necesitaban tampoco imprimirse para considerarse publicadas (18). El fuero en buena parte estaba a la disposición de sus instituciones, custodios y portavoces suyos. Diputación y Juntas, afirmando su función directiva, más de ellos se valían y con ellos se identificaban. Eran *Vizcaya*, o *Guipúzcoa* o *Alava*; lo eran como la Monarquía, con sus *leyes*, ya se considera-

(15) AGUIRREAZKUENAGA Joseba, *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao 1987, pp. 71-80; el pronunciamiento de la monarquía inútilmente se reiterará, como *ley de España*, en la recopilación dicha: *Novísima Recopilación*, 5, 16, 4.

(16) GOMEZ RIVERO Ricardo, *El pase foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII*, San Sebastián 1982, sobre el ejercicio más tangible que sólo se suele observar.

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

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

ra *España*, identificación que con valor político también es reciente (19). Lo eran en su caso Diputación y Juntas. Corporación de Corporaciones: *Unión del Cuerpo de la Provincia*.

En el fuero radicaba la distinción. La *exención* de las *Tres Provincias* ya es ante todo, antes así de impuestos, de derecho: de *Fuero* propio. Y el fuero por ello, no sólo constituía objeto de envidia para otros territorios, también lo era de agresión por parte de la monarquía. A él una ofensiva apuntaba durante estos años de cambio de siglo, entre el XVIII y el XIX; chocando con su realidad, en su concepto vino a centrarse. Contra costumbre, historia; contra historia, documento; fue la voz de ataque, con toda la fuerza de una historiografía verdaderamente crítica. Pero a las instituciones y al derecho vasco poco esto le afectaba; el fuero les hacía oráculos. La misma clave foral de la posición de Diputación y Juntas, en un sistema corporativo y sin rupturas como la que había permitido la Nueva Planta de otros territorios, les tenía jurídicamente al abrigo del asedio. Produciría alarma y alerta más bien externas; no, interiormente, alteración del estado de cosas en el derecho (20).

Para la misma integración corporativa que todavía por estas fechas está en curso las Juntas Generales, con su Diputación, constituían una pieza esencial, simbólica y efectivamente. Representaban el *Fuero* y el *Cuerpo* de la tierra, con una identificación muy por encima de su propia entidad social y de sus mismos poderes reales. Guardaban y defendían su derecho sobreponiéndose a la competencia de otras corporaciones y al empuje de poderes exteriores. Se comprende que otras *Provincias*, con menos cuerpo de tales, no aparezcan revestidas del mismo atractivo. Aquí éste residía; no en una especie de constitución, que definida no existía; tampoco en un orden de competencias, que precisas nada eran; sino en el entendimiento precisamente intracorporativo, de este modo autónomo, del propio territorio (21). También se entiende que así entonces se singularice una *manera vizcaína* que ya seguían Guipúzcoa y Alava, mas no, aun con Diputación y Juntas, otros casos. Manera ya era de existencia en un sistema no constitucional.

(19) CLAVERO B., "Lex Regni Vicinioris". *Indicio de España en Portugal*, pp. 287-297, en *Boletim da Faculdade de Direito (Universidade de Coimbra)*, 58-1, 1982, pp. 539-598; "Leyes de la China". *Orígenes y ficciones de una historia del derecho español*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 52, 1982, pp. 193-221. La misma *Recopilación de Leyes de España*, de 1805, dicha Novísima por relación a otras de Castilla, es la primera en la historia en apellidarse de esta forma.

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

(21) Apunta ya esta perspectiva desde posiciones de análisis histórico FERNANDEZ ALBALADEJO Pablo, *El País Vasco, algunas consideraciones sobre su más reciente historiografía*, pp. 558-563, en FERNANDEZ Roberto (ed.), *España en el siglo XVIII. Homenaje a Pierre Vilar*, Barcelona 1985, pp. 536-564.

LA CONSTITUCION LLEGA

Y con ella la sorpresa, al menos para los historiadores. Las asambleas vascas resulta que, por primera y última vez en la historia, pacíficamente aceptan y formalmente juran la Constitución española. El 16 de octubre de 1812 las Juntas vizcaínas, el 25 de noviembre próximo las alavesas y el 31 de julio del siguiente año las guipuzcoanas, las distintas Juntas Generales, con cierta diligencia dado el curso de la guerra, proceden efectivamente al juramento (22).

Lo que luego desconcierta, achacándoseles a los vascos que así procedieron desde inconsciencia hasta traición. Hágase el repaso y se verá, unánime, el juicio. Ya depende de un sobreentendido: la Constitución de 1812 sería de un “corte uniformizador” que “hace tabla rasa de los privilegios autonómicos de que disfrutaban las provincias forales”; así lo dicen luego las historias, tanto ajenas como propias (23), pero no se dice en cambio esto mismo por entonces. “El suicidio” del que llegará a hablarse no parece haberse inicialmente sentido, ni en carne propia ni en la ajena (24). Ya resulta también un enigma desde dicho entendimiento la posición vasca (25).

No lo era tanto pues lo contrario ya se decía. El que pasara por discurso preliminar de la propia Constitución manifestaba más bien el desconcierto o una verdadera perplejidad ante la circunstancia de que se practicara “en algunas provincias la reunión periódica de Juntas, como sucede en las Vascongadas, reino de Navarra y principado de Asturias, etc.” bajo un “Gobierno que proscribió la celebración de Cortes”. Sin sus confusiones, no sólo la de una Navarra con Juntas, se expresarán las asambleas vascas, concluyendo la guipuzcoana, última en celebrarse: “Leída la Constitución, se enteraron de su contenido los procuradores, quienes, conociendo desde luego que según las bases fundamentales de este código nacional y de la constitución nativa y original de Guipúzcoa tienen una íntima analogía y se conforman esencialmente”, correspondía proceder al juramento (26).

(22) ELIAS DE TEJADA Francisco, *El Señorío de Vizcaya (hasta 1812)*, Madrid 1963, p. 315; con la colaboración de Gabriella Percopo, *La Provincia de Guipúzcoa*, Madrid 1965, p. 159; GARCIA DE CORTAZAR F. y otros, *Historia de Alava*, II, p. 68.

(23) GARCIA DE CORTAZAR F. y MONTERO M., *Historia contemporánea del País Vasco. De las Cortes de Cádiz al Estatuto de Guernica*, San Sebastián 1980.

(24) *El suicidio* es epígrafe de cierre de las historias de ELIAS DE TEJADA, pero dista de ser ocurrencia en exclusiva suya, con su mismo corolario de abandono de la historia ulterior de un cuerpo ya así presuntamente defunto.

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

(26) PORTILLO José María, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1859)*, Bilbao 1987, p. 17.

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

Ya entonces además a observación se le sometió. La asamblea de Vizcaya, primera en celebrarse, había levantado la cuestión: “Recibida la dicha Constitución, (si) es necesario renunciar absolutamente a la vizcaína o si son conciliables en todo o en parte la ventaja de las dos”, no faltando serias reticencias y siendo la posición de entrega y confianza la que menor apoyo recibiera: “Se voceaba fuera, fuera” ante posturas que pretendían el juramento de la Constitución sin debate previo (27). Lo hubo; no se firmó un cheque en blanco. Hubo lectura; veamos qué se leyó.

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

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

Hay poderes amplios y necesidad de expresarse la vinculación con el aparente mandatario mediante fórmula que la propia Constitución consigna: “Que los otorgantes se obligan por sí mismos y a nombre de todos los Vecinos de esta Provincia, en virtud de las facultades que les son concedidas como electores nombrados para este acto, a tener por válido y obedecer y cumplir quanto como tales Diputados de Cortes hicieren y se resolviere por és-

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

tas” (artículo 100). La provincia ya también económicamente sufraga a sus diputados en Cortes (artículo 102).

Las Juntas de Provincia designan también Diputación igualmente provincial (artículo 328), encargada de su “gobierno económico” bajo la misma presidencia del Jefe Político. Un dicho “gobierno político” se le atribuye a éste más particularmente (artículo 324), pero el conjunto de competencias asignadas específicamente a las Diputaciones ya resulta sustancioso, entrando en terrenos de promoción comunitaria y de interés político (artículo 325).

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

A otros efectos hay también en la Constitución de 1812 relaciones directas, sin pasar por administración, entre la representación *provincial* de Juntas y Diputaciones y la *nacional* de Cortes. Aquí realmente se perfila un poder que podría llamarse representativo, con más competencias que las legislativas, el cual no corresponde en exclusiva al parlamento y cuya base se sitúa en los Ayuntamientos, guardando análogas relaciones a su vez, como diputación local, con la provincial. Juega aquí todo un tipo compositivo de representación para la constitución política como Estado de la *Nación* que enteramente escapa al campo de observación de los estudiosos (28).

Las implicaciones apuntadas pueden desde luego aflorar allí donde condiciones existen, como en el caso vasco. Ya hay en primer lugar un encaje: Juntas, Diputación y, por Corregidor, Jefe. Un margen de continuidad que particularmente reforzase a las primeras en dicha línea política no resultaba descartable; las mismas Cortes Constituyentes habían podido dejarlo entender en el propio capítulo del juramento. El decreto que, regulándolo, acompaña a la Constitución contiene relación de las instituciones que deben prestarlo; entre ellas, precediendo a los *Ayuntamientos*, no faltan las *Juntas provinciales* (29); unos y otras, tanto unos como otras, podían justamente enten-

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

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

der que el nuevo orden requería su adaptación, no su desaparición. Las propias Juntas ya verían que menos modificación necesitaban ellas que la que habían requerido las *Cortes Generales*.

Una práctica anterior y persistente podía potenciar a las Juntas en la vertiente de control, no sólo de su propio gobierno provincial, sino también de la representación más propiamente parlamentaria en el órgano de poder legislativo; podían entender su propia función electoral en un sentido menos pasivo que el expresado por la Constitución. El mantenimiento de una diputación central emanada de las instituciones provinciales, y así dependiente, no era desconocido, teniéndose diputados en Madrid a lo largo todavía del XIX al margen luego de la misma institución de las Cortes. Son prácticas materialmente federales que, como la del mismo *pase foral*, demostrarán una capacidad de resistencia en situaciones abiertamente adversas (30). Bien podían entonces concurrir a una lectura potencialmente *provincialista* de esta Constitución, en su sentido precisamente vascongado y para su caso.

Tampoco a él exclusivamente interesaría. La entrada en vigor de la Constitución de 1812 supuso por ejemplo también el restablecimiento en Cataluña de una *Generalitat*, como Diputación de provincia única; o la misma Galicia contó inicialmente de este modo con un gobierno regional propio (31). Pero no se hizo el diseño seguramente con miras a ninguno de estos casos, incluido el vasco. Se miraría al americano, de superiores proporciones y que más preocupaba entonces; en aquellas tierras transoceánicas ya también demostró su virtualidad, pudiendo las Diputaciones convertirse en gobiernos territoriales y aún llegando en casos a nuclear independencias (32). Había alguna previsión especial en la Constitución para este supuesto de las Diputaciones americanas, pero no tan decisiva como para marcar diferencias. Las de régimen común, como serían las vascas, también podrían apreciar su virtud. O, con su transfondo de historia y su carga presente, ya podrían igualmente pensar que no iba a ser su régimen tan claramente el común.

No es tampoco que se tratase de una Constitución de corte federal o con posibilidades de llegar a serlo. Ya en las propias Cortes constituyentes se manifestaron serios recelos hacia el federalismo que no dejan sustantivamente de pesar en su obra, con detalles como el de la supremacía del Jefe Político respecto a la Diputación y con principios como el del atenuamiento de las Juntas a la función electoral. Pero, federales o no, hay elementos que podían sa-

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

(31) Tampoco son cosas que suelen apreciarse: GONZALEZ MARIÑAS Pablo, *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña 1978, pp. 57-82 y 97-118.

(32) RODRIGUEZ Mario, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México 1984, para ambas cuestiones.

tisfacer particularmente al caso vasco para el punto en que entonces precisamente se encontraba.

No hará falta recordarlo, pues acabamos de verlo. Ha ocurrido desde luego el episodio bonapartista, no muy halagüeño para las instituciones vascas y que ya también quizás influyera en su optimismo ante la Constitución venida de Cádiz; pero ha quedado así en paréntesis; la apreciación ya se haría con referencia a la situación previa de tradición histórica que hemos visto. Y respecto a ella incluso existían sus ventajas. Pues no es sólo que esta Constitución viniera a ofrecer un acomodo sin acoso a las instituciones provinciales vascas; era también que les brindaba un modelo, del que venían realmente careciendo. Gracias a ello, podrá arrancar un proceso, que sólo ahora viene a detectarse, de formación contemporánea de los *Fueros* políticos vascos; de *foralidad surgente* o incluso de *Estado emergente* (33).

No trae inequívocamente la Constitución este modelo, pero por ella puede concebirse: las Juntas como parlamento y la Diputación como gobierno, aun subordinados. Ya el nuevo régimen produce una alteración institucional que les despeja el horizonte: reducción de las ciudades como Bilbao y San Sebastián a ayuntamientos comunes, debilitamiento de los consulados de comercio como los de ambas sedes, exclusión de otras juntas territoriales como aquellas de las Encartaciones...; sólo ahora, con la depuración institucional interna de la *Provincia* y la construcción política externa de la *Nación* por la Constitución, el modelo es concebible. Las mismas comparaciones que, sin especial sentido constitucional, ya podían haberse dado entre el caso vascongado y el de las *Provincias Unidas*, o de Vizcaya con Holanda, podrán ahora también apuntar, extendiéndose a otras referencias como las americanas y la suiza, a un modelo más concretamente federal (34). Aunque no lo fuera, la Constitución de Cádiz ha traído no sólo la ocasión, sino también el escenario.

Esta propia Constitución, con su tiempo de existencia accidentada, intermitente y corta, no es tampoco que colmase expectativas; ya comenzaría pronto a defraudarlas con su mismo desenvolvimiento legislativo del régimen provincial (35). Como el caso americano inspiró su diseño territorial, la secesión hará que su interés se pierda. Pero el punto que señalamos es otro: en ella, en esta Constitución, cabían otros entendimientos, incluso con posibilidades de mayor integración interna de las propias comunidades vas-

(33) Aunque sin apreciarse su nexa con la Constitución, ya es ésta la apreciación de la *Guipúzcoa* de PORTILLO J.M^º, con la expresión más suave de *foralidad surgente*, y de la *Vizcaya* de AGIRREAZKUENAGA J., con la más fuerte, para un mismo supuesto, de *Estado emergente*.

(34) AGIRREAZKUENAGA J., *Vizcaya, un Estado emergente*, pp. 327-336 y 571.

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

cas (36); de ella también y sobre todo, podía desprenderse un modelo, no dependiente además de su misma suerte. Y esto tendrá su significación, que aunque se olvide, o incluso se repudie, no dejará de operar.

¿Valen ejemplos?. Ya los habría, pero limitémonos al visto, el del régimen de minas en Vizcaya (37). Resultando problemático, las Juntas Generales ordenan en 1816 la elaboración de un proyecto de reglamento que, así de reñido, se aprueba y suspende en sucesivas asambleas del mismo año 1818. Sin él, aun aplicándosele de hecho en parte, se producen luego por la Diputación intentos de formular el fuero y definir una política en la materia. Llega en 1825 un reglamento general, con régimen de concesión, como regalía que se dice de la Corona, y establecimiento de administración pública en el sector, una Dirección General de Minas. La Diputación vizcaína decide entonces la producción del reglamento particular, adaptado al general, pero bajo el entendimiento de la determinación autónoma, como derecho del Señorío, e interposición de la administración propia.

Y así están las cosas al retorno del sistema constitucional, con unas Constituciones de modelo político nada compuesto o ya centralizado, pudiendo más fácilmente entenderse la extensión de regímenes como el minero. Pero, igual que precisamente ocurre con el mismo modelo de cara al territorio vasco, no encontrará el Estado exactamente facilidad para imponer su entendimiento. La Diputación se ha afirmado como gobierno provincial y, aunque bastante menos por estos mismos años sin Cortes Generales, las Juntas como su parlamento, al cargo en todo caso de un derecho propio que guarda su conexión con el *Fuero*. Ya puede mejor entenderse que por principio se tiene un distinto ordenamiento. Y ya son las vías legislativa y administrativa las que por ambas partes privan, pudiendo prevalecer las propias sin necesidad siquiera de tener que formalizarse la denegación de *pase*.

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

En 1833 se ha establecido una división provincial que sustancialmente procede de la que se preparara, con conservación territorial de las *Provin-*

(36) CALERO Antonio M^a, *División provincial*, pp. 95-102.

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

cias Vascongadas, bajo la Constitución de 1812, pero una diferencia fundamental ya media entre la realización y el proyecto. En tiempo nada constitucional, sin asomo de representación política, el modelo de la *división provincial* es finalmente el de una organización territorial como creación y dependencia de la administración central. No sólo además el mapa, sino también el propio modelo, se mantendrá tras la reanudación constitucional (38). La Constitución de 1837 ignora Juntas y tan sólo menciona como institución provincial, sin especial papel constitucional, a la Diputación. La de 1845 sustituye su principio representativo de conexión parlamentaria por el de intervención ejecutiva (39). Nace en efecto la administración territorial como emanación de la central.

Ya es otro el modelo, no sólo sin Juntas como potencial parlamento de provincia, sino también sin Diputaciones como virtual gobierno provincial. Es ahora el Estado el que quiere sin competencia hacerse institución y administración políticas. Sus Constituciones ya serán ajenas al caso vasco de Juntas y Diputaciones evolucionando en tal sentido parlamentario y gubernamental (40), de éstas segundas quedando más en solitario luego como efectivo gobierno provincial (41), todo ello a partir de ahora pese así a las dificultades del propio medio constitucional (42). Ya operará más de un modelo bajo una ficción de unidad.

Bajo la Constitución de 1812 resulta que ha podido concebirse el modelo bien distinto que finalmente, y contra otras Constituciones, se localiza en zona vasca. Puede incluso que por aquélla se sentaran condiciones; con todas sus vicisitudes (43), cabe que entonces se iniciara la adaptación más básica,

(38) La propia diferencia entre la división provincial de 1833 y el proyecto constitucional que le sirviera de base nada se aprecia: CALERO A. M^a., *División provincial*, p. 61.

(39) 1837, arts. 69 y 71: “En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta por el número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes”; “La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos”. 1845, arts. 72 y 74: “En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley, y compuesta del número de individuos que ésta señale”; “La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del Gobierno”.

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

(41) CASTELLS Luis, *Modernización y dinámica política en la sociedad guipuzcoana de la Restauración, 1876-1915*, Madrid 1987, para la constancia de este gobierno.

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

(43) PORTILLO J.M^a., *Guipúzcoa (1812-1850)*, pp. 35-39, 121-136 y 145-150. Perdiéndose como es regla la singularidad: CASTRO Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid 1979, pp. 118-119 y 142-154.

dada la misma estructura de Juntas y Diputaciones, del régimen local propio (44). Desde entonces las bases realmente se crean para el encauzamiento de las relaciones entre instituciones vascas y españolas, aún sin reconocimiento de constitución y con acoso de ley y administración, sobre unos supuestos de fondo federal (45).

La Constitución ha traído el modelo de autonomía vasca que de hecho, sin formulación constitucional, con imagen más histórica, se establecerá. Ha aportado la propia idea autonómica en un medio ya transformado. La misma concepción tradicionalista del Estado será impensable sin la Constitución; el orden histórico no la ofrecía. La propia noción de *Fuero* podrá entrar en juego para la recomposición del orden provincial en una imagen estatal sólo aportada, sin modelo anterior, por la Constitución. “La diputación foral constituye el poder ejecutivo foral” podrá por ejemplo desde esta posición predicarse con la alegación del testimonio materialmente intangible y la autoridad literalmente incontrastable del *Fuero consuetudinario* (46). Así, como fenómeno no sólo ideológico, con toda su vertiente institucional, podrá producirse Tradición mediando realmente *Constitución* (47).

Todo ello más incluso debe a Constitución que a Tradición; de ahora, más que de la propia experiencia histórica, arranca; o lo hace de la una sobre la otra, nunca ya de la historia en exclusiva salvo para la fantasía de la política y la credulidad de la historiografía (48). Son vástagos en fin de *Constitución* los *Fueros políticos*, con sus Juntas como parlamentos y sus Diputaciones como gobiernos. Y es ésta la parte progenitora de la que, vuelto el asedio, perdidos acomodo, horizonte y modelo (49), también a la postre vino su enquistamiento y repudio.

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

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

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

(47) Mérito no sólo de la imaginación jurídica: JUARISTI Jon, *El linaje de Aitor. La invención de la tradición Vasca*, Madrid 1987.

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

(49) CLAVERO B., *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona 1985; *Los Fueros de las Provincias vascas ante la autonomía de la República española*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 15, 1986, pp. 51-65; *Fueros y Constitución: los equívocos de una conciliación*, en *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, 31, 1986, pp. 71-83.