EL ESTADO Y LAS PROVINCIAS VASCAS, 1700-1876

D. Miguel Artola Gallego
Catedrático de Historia Contemporánea de España en la Universidad Autónoma de Madrid.

EL ESTADO Y LAS PROVINCIAS VASCAS, 1700-1876

A partir del siglo XVIII la actividad estatal conoció una notable expansión en todas las monarquías europeas. Las instituciones de gobierno que constituían la corte experimentaron un cambio decisivo con la aparición de auténticos ministros, responsables de áreas específicas de gobierno, aún cuando se mantuviesen los viejos títulos de secretarios de Estado. La nueva organización del gobierno se refleja en el aumento, cada vez más acusado a medida que avanza el siglo, de la producción legislativa. El aumento cuantitativo de la legislación estuvo acompañado de cambios sustanciales en el proceso legislativo y en la ambición que ha crecido sin interrupción hasta nuestros días de organizar las relaciones sociales, económicas y políticas dentro de unas pautas generales que se consideran imprescindibles. La revolución liberal, para imponer su proyecto de sociedad organizada sobre el respeto de los derechos del individuo, aceleró el proceso al tiempo que hacía saltar la organización del viejo Estado por cuanto resultaba incompatible con el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos. En fechas más recientes las demandas sociales —condiciones laborales, asistencia en la enfermedad y seguridad en la vejez— han obligado a regular campos de relación hasta entonces en manos de la iniciativa individual y a lo sumo local o no controlados en absoluto como ocurría con las regulaciones higiénicas o el control de la calidad de los alimentos.

El aumento de las funciones estatales, unido al mayor coste de las que como la justicia, defensa, etc. asumiera desde su origen, provocó una mayor presión fiscal que como siempre ocurre, encontró la resistencia especialmente de los no contribuyentes a quienes no preocupaba tanto la cuantía de la carga como el hecho de verse sometidos a ella de cara al futuro.

El doble proceso de la reguIación legal y la reforma fiscal aparece como una amenaza inquietante a los ojos de quienes no descubren ventajas en la acción del Estado. De aquí que antes de que fuese barrido por la revolución liberal, el Antiguo Régimen había conocido ya significativos conflictos con los estamentos y territorios amenazados por el cambio.

El poder legislativo había estado desde los tiempos más remotos en la corona pero el proceso Legislativo había seguido dos vías paralelas que acabaron absorbidas por la representación nacional con el triunfo de la revolución liberal. En el Antiguo Régimen y antes, junto a las decisiones procedentes de iniciativas de la corona y sus oficiales se practicaba un trámite más complejo, por cuanto incluía un doble movimiento que comprendía la petición por parte de cualquier colectivo dotado de representación institucional —villas, provincias o reinos— para que un determinado ordenamiento fuese convertido en ley, siempre que la corona lo considerase oportuno. Quién decidía de la oportunidad es obvio que no era el rey sino las instancias centrales de gobierno, en concreto los Consejos.

El mecanismo legislativo por iniciativa de las instituciones locales o territoriales se presenta bajo nombre diferentes —acuerdos ordenanzas, etc.— sin que esto altere su naturaleza. El examen incompleto del proceso puede inducir a error a quien tome la aprobación popular de unas ordenanzas municipales o una recopilación de leyes o fueros como el final del proceso legislativo, siendo así que, aún le quedaba por sufrir el examen y, si lo consideraban preciso, la modificación unilateral del texto por parte de los Consejos antes de obtener la sanción regia que sigue siendo tal aun cuando se denomine confirmación o refrendo.

Para no vernos obligados a multiplicar las referencias y para que no pueda argumentarse con la importancia de tal o cual disposición nos referiremos a la promulgación de la Recopilación foral, un trabajo emprendido con notable coincidencia en todos los reinos de la monarquía hispana. En Guipúzcoa, provincia que conozco mejor, el proceso que condujo a la recopilación de 1583 pone de manifiesto que se tuvo que recoger los que se estimaba oportuno y eliminar lo superfluo o inconveniente, tanto de las disposiciones reales como de los acuerdos u ordenanzas de las Juntas. La Recopilación se completó pero no llegó a imprimirse, probablemente por falta de la sanción del rey. Cuando en la junta de Guetaria se confió a Miguel Aramburu la que había de convetirse en Nueva Recopilación dijo al respecto:

«... y aunque la formación de este último cua-

derno se hizo con la consideración de que se habían de confirmar por S.M. todas las leyes que se contienen en él, pareció después no necesaria esta diligencia respecto de estar antes confirmadas y guardadas inviolablemente como lo han estado y están después acá» (1).

Es evidente que en estas condiciones la Recopilación no podía obtener la necesaria licencia de impresión y el propio Aramburu nos dice que en 1583 se había alterado el texto original, razón por la que proponía la vuelta a los originales, aprovechando que el Archivo de la Provincia había sido arreglado en 1670 y tenía un Indice que se conserva manuscrito en la Biblioteca de la Diputación.

El texto preparado por Aramburu y aprobado por la Junta sufrió una serie de trámites largos, aunque posiblemente no tan rigurosos como sería necesario para asegurar la fidelidad literal del texto recopilado a los originales. Un decreto del Consejo de Castilla de 25 de noviembre de 1692 ordenó el examen del texto presentado por la Provincia y en marzo de 1694 el fiscal pidió los originales de los textos recopilados o al menos un traslado oficial, y en 1695 el corregidor Juan Antonio de Torres pasó a Tolosa para realizar el cotejo. Finalmente el Consejo dictó la cédula que concedía la licencia de imprimir, cédula que tenía un carácter condicional al decir: «sin perjuicio de las regalías y patrimonio nuestro y de tercero interesado», razón por la que volvieron sobre ella en 1703 para obtener de Felipe V la supresión de estos términos que no figuraran en las sucesivas ediciones.

La legislación de iniciativa real era comunicada según costumbre a los respectivos destinatarios: concejos en el caso de las cédulas y decretos que les conferían derechos a hacer valer; virreyes y en el caso de las Provincias vascas corregidores, cuando se trataba de pragmáticas que habían de ser publicadas para conocimiento público e inmediata aplicación. La circunstancia de ser cada provincia una hermandad de concejos hizo que el diputado general fuese el destinatario de los despachos, y a él tocaba comunicarlos a las villas para su ejecución. Esta operación de la que carecemos de datos para los siglos anteriores al XVIII, lo que nos lleva a suponer era un trámite que no permitía ninguna iniciativa en contra de la aplicación de la disposición real, aparece en este siglo en el centro de un debate al reivindicar para el *uso foral* una capacidad suspensiva y más tarde en los textos doctrinales, ya que no podía producirse en la práctica sin provocar una situación de rebeldía, convertirse en el poder de anular la ley en el territorio.

Las causas de esta evolución son fáciles de descubrir y se manifiestan en la aparición cada día más frecuente de disposiciones reales que alteraban el *statu quo,* situación ante la cual las provincias se encontraban sin recursos. El traslado de las aduanas en 1717 a la frontera marítima y la línea con Francia, suponía un grave quebranto para el comercio intermediario que las Provincias realizaban merced a un sistemático contrabando en la línea del Ebro. En esta ocasión las demandas de las Juntas, posiblemente más que la machinada de 1718 dominada sin problemas, determinaron la vuelta al régimen anterior, mediante la negociación del *capitulado o convencida* de 1727 que reguló el consumo de tabaco. Este éxito no podía hacer olvidar el fenómeno cotidiano de la recepción de cédulas y pragmáticas que al establecer nuevas normas amenazaba con reducir el ordenamiento foral a un apéndice minúsculo frente a las leyes del reino. Y aun más les preocupaba el que estas pudiesen por una u otra vía violar uno u otro de los privilegios de que disfrutaban las Provincias. De aquí la actualización del uso foral presentado como de origen inmemorial.

La *Recopilación* de 1583, incluía en el tit. VII, tres capítulos, ninguno de los cuales pudo la Provincia acreditar con ocasión del cotejo que llevó a la *Nueva Recopilación.* El segundo de ellos describe el trámite del uso foral aunque no le dé nombre (2).

. . . cuando (...) recibiere alguna carta u otros despachos para la Provincia, luego de noticia a los alcaldes y oficiales del regimiento de la tal villa y los haga juntar con el corregidor y allí, por presencia del escribano de la Junta proponga y de a entender el negocio, cartas o despachos que de nuevo se ofrecieren y tratado y conferido por ellos, lo que determinaren se asiente por recuerdo ante el dicho escribano y que aquello se consiga y ponga por obra por el dicho diputado por la orden que en el tal ayuntamiento, asistiendo el corregidor, se diere.

Un punto de especial relieve es el silencio de las recopilaciones acerca del papel del corregidor, tanto en las Juntas generales como en la Diputación, papel que hubo de ser especial-

(1) A.P. Guipúzcoa. Secc. 1.ª inq. 11 Leg.46.
(2) El texto pasó aunque no literalmente a la Nueva Recopilación.

mente difícil cada vez que se producía un conflicto entre la legislación real y los fueros, habida cuenta la condición de empleado de la corona que aquel tenía.

La concesión o no del uso foral esta relacionada con la conocida fórmula castellana del «se obedece pero no se cumple» (3) y al igual que ésta tuvo un alcance limitado dado que sus efectos se limitaban a suspender y no siempre, como veremos, la puesta en vigor de las cédulas y pragmáticas reales, quedando la solución del conflicto a una segunda decisión de la corona. Las Juntas Generales, conscientes de la creciente eficacia del aparato estatal trataron por todos los medios de convertir aquel derecho en una auténtico veto que limitase la capacidad legislativa de la corona y en caso de no lograrlo en conseguir que la no concesión del uso suspendiese la aplicación de la ley, contando como era habitual con las negociaciones subsiguientes que en el mejor de los casos duraban años cuando no lustros.

En 1748 la Junta de Fuenterrabía aprobó una ordenanza de las Diputaciones que luego analizaremos y que ilustra tanto el proceso legislativo del Antiguo Régimen, —iniciativa en este caso de la Junta, examen y enmienda por el Consejo de Castilla y sanción regia— como la línea política seguida por la provincia de Guipúzcoa, muy semejante a la de las otras dos. La ordenanza preveía en uno de sus artículos la obligación del diputado general de convocar Junta particular de la Provincia «cuando se recibiera algún despacho u orden de su Majestad que pida pronto expediente y su resolución exceda a las facultades de la Diputación». El auto que sancionaba la ordenanza estableció «que en consecuencia del cap. 11 tit. XXIX pueda según lo permite nuestra Ley del reino representar la Diputación ordinaria, que reside donde el corregidor, lo que fuere justo en los usos permitidos por derecho».

La doctrina del uso foral no ofrece dudas por lo que respecta a la limitación de las acciones posibles contra los decretos considerados como contrarios a los Fueros. Por esta causa se explica la importancia dada a los agentes de las Provincias en la corte, cuya principal misión era informar antes de la promulgación de cualquier disposición antiforal, y en la medida de lo posible evitar mediante contactos personales que se llegase a tal extremo. Cuando no podían, evitarlo se encargaba de la tramitación de los recursos y apelaciones contra ella. La práctica del uso foral, estudiada por Gómez Rivero describe una situación en la que se alternan triunfos y derrotas. En ocasiones el corregidor circula a los concejos las órdenes del gobierno sin tomar en consideración la decisión de la Diputación, con lo que el problema se reproduce a un nivel inferior en el que previsiblemente habría también resultados alternativos. En ciertos casos el Consejo y en otros el rey, contradiciendo al primero, decidían a favor de la Provincia y en otros en cambio sucedía lo contrario. El uso foral era, por consiguiente, una barrera eficaz aunque no insuperable para impedir la aplicación de las disposiciones reales consideradas lesivas.

El estudio del régimen foral no puede limitarse al examen de las relaciones de las Provincias con el gobierno, dado que ante todo constituye el régimen al que esta sometida la población del País vasco, la cual no hay razón para considerarla más de acuerdo con su gobierno que el que pudiera estado la de cualquier otra parte del mundo.

El régimen foral tiene su origen en la constitución medieval de hermandades de concejos que formaron las provincias. Para el gobierno de cada una de ellas, contando como tal al señorío de Vizcaya, la corona nombraba un corregidor que tenía frente a sí como instituciones representativas a las Juntas, el diputado general y los concejos de las ciudades y villas. El conocimiento que tenemos de cada una de estas instituciones es muy diverso. El *corregidor es* el gran desconocido, en primer lugar por la falta de referencia a sus competencias en los fueros y a su actuación en las actas de las Juntas. El desdibujamiento del personaje no permite ignorar su importancia que salta a la vista en cuanto se examina la documentación. Hemos visto que, de acuerdo con su carácter, el corregidor es un ejecutor fiel de las decisiones de la corte frente a las Juntas y ejerce amplísimas competencias sobre las villas como lo testimonian el auto general sobre administración de montes de 25 de julio de 1756, o las *Providencias generales* para el gobierno de los pueblos de Guipúzcoa del corregidor Cano y Mucientes, promulgadas por el Consejo de Castilla el 19 de enero de 1757 (4).

(3) CF. para todo lo relacionado con el tema el reciente libro de Ricardo Gómez Rivero. *El pase foral en Guipúzcoa en el signo XVIII:* San Sebastián 1982.

(4) El elemento más significativo era la obligación de las villas de proponer en ayuntamiento general, tres personas para el cargo de tesorero municipal para que el corregidor eligiese. La obligaciones del tesorero implicaban la obligación de informar al corregidor de gastos no precisos y otras actividades de los concejos.

Las *Juntas*, diferentes en cada provincia (5), eran sus representantes, aunque para ser elegido se requería fuesen «de los vecinos más arraigados, abonados y suficientes que en tal villa, lugar o alcaldía hubiere». Aunque la norma no establecía una precisa línea de separación, la Junta podía multar al concejo que no la cumpliese y despojarle de su representación al nombrar otro u otros en su lugar. Los interesados por su parte manifestaron en todo momento su preeminencia refiriéndose a sí mismos como caballeros procuradores, términos que las Recopilaciones usaban.

La composición de las Juntas varió con la asistencia de los representantes de las nuevas villas que se constituyeron gracias a la venta de villazgos, especialmente en tiempos de Felipe IV. De acuerdo con la *Nueva Recopilación* había 30 concejos privilegiados que tomaban asiento inmediatamente y a ambos lados del corregidor excepto los delegados de Oyarzun que lo hacían enfrente. Este número aparece ya en las Ordenanzas de 1397 aunque los nombres no coinciden por entero con los contenidos en aquella. En 1697, en el momento de su publicación eran ya 63 las repúblicas representadas, aunque su participación medida en número de votos, no guardaba relación con su población ni con la contribución que aportaba cada una. Así Guetaria tenía tantos votos como el 4,6 por cien de su población, Tolosa el 3,7, San Sebastián el 2 y Rentería el 0,9 (6). Cinco de los concejos contribuían en proporción menor a sus votos y uno lo hacia en mayor cuantía. San Sebastián lo hacia en un 70 por cien, Tolosa sólo en un 51 y Vergara aportaba únicamente el 45 por cien de lo que hubiese tenido que tributar de pagar de acuerdo con su capacidad de votos.

La elección de los representantes es una decisión de los respectivos concejos cuyo proceso desconocemos aunque no parece exista en ella ningún tipo de conflicto dada la libertad que aquellos tienen para enviar a personas de su total confianza.

El ajuste de fuerzas dentro de las Juntas generales confería un poder decisivo a los pueblos menores, en tanto la capital, aunque se uniese a los diez lugares de mayor población, no conseguía la mayoría de votos. Si consideramos la distribución geográfica la preeminencia del Goyerri resultaba abrumadora, circunstancia que explica la existencia de un conflicto permanente entre San Sebastián y la Provincia que la nueva situación política contribuiría a poner de manifiesto.

Las Juntas generales nombraban desde fecha incierta un *diputado* que acompañaba al corregidor para continuar los trámites de los negocios en curso. Como el corregidor en Guipúzcoa residía en cuatro lugares a lo largo del año se nombraban otros tantos diputados, aunque en cada momento sólo actuase uno de ellos. La gestión del diputado general debía ajustarse a las instrucciones comunicadas por las Juntas generales y en los asuntos no previstos se constituía una llamada diputación que formaban el corregidor y los alcaldes y regidores del lugar personas a las que según las Recopilaciones podía convocar el diputado general.

Esta *Diputación*, como puede verse, no es más que una delegación sin competencia alguna de gobierno sobre el territorio de las provincias, facultad que no alcanzarían hasta siglos después. Durante el siglo XVIII la Diputación experimenta cambios en su composición que aumentaron su representatividad y por lo mismo su influencia, ya que no su poder. En 1733, la Junta de Tolosa introdujo los primeros cambios que se consolidaron tras el acuerdo de la Junta de Fuenterrabía de 1748 que el Consejo de Castilla, luego de enmendar el artículo 10.º promulgó mediante Auto de 28 de abril de 1749. Con objeto de reforzar el prestigio de la Diputación, se distinguían dos variantes de ella: la *ordinaria* compuesta del diputado general y de un adjunto, ambos designados por la Junta, los dos primeros capitulares del lugar de residencia del corregidor, quien seguía formando parte de ella; la *extraordinaria* se formaba por los anteriores más los diputados de tanda, que hasta entonces ejercieron el cargo de diputado general durante el tiempo de estancia del corregidor en su villa, más otros cuatro diputados, elegidos en cada uno de cuatro partidos en que se dividió la Provincia, todos ellos designados por la Junta a proposición del concejo en el que tenía lugar ésta.

En 1729 la Provincia había obtenido la cesión por la corona de un tercio del donativo, y en 1744 que los gastos ordinarios de sus Juntas generales, entre otros, «se puedan satisfacer de las otras dos tercias partes». En 1749 con

(5) *Generales y de merindad* en Vizcaya, cada una con distinta composición, mientras en Guipúzcoa las *ordinarias y extraordinarias* y en Alava las de *Sta. Catalina y mayo,* reunían a los mismos representantes.

(6) Los datos de poblacación corresponden a los primeros años del siglo X1X y proceden de los *Estados de natalidad* de Vargas Ponce editados en 1982 por la R.A.H. Los votos de la *Nueva Recopilación.*

estos fondos se pagaría a los siete «diputados de fuera», y a los dos consultores fijos, elegidos entre los abogados más experimentados en derecho público, a los que además de su salario fijo de 50 ducados se les pagaba «lo correspondiente a lo que trabajaran». Uno de ellos, designado por la villa donde se celebraban las Juntas, actuaba como presidente o asesor de ella, sin que tengamos una idea precisa de los papeles respectivos de esta presidencia que se sentaba en el centro de uno de los lados y el corregidor que presidía en medio de ambas filas de procuradores.

A partir del auto de 1749 la Diputación completa su tradicional misión de ejecutar los tramites dispuestos por las Juntas y la circulación o uso de los decretos para acercarse al modelo de las Diputaciones de Cortes en los reinos de la monarquía de los Austria que se había mantenido en el de Navarra. La Diputación extraordinaria, con independencia de su convocatoria por parte del diputado general, había de reunirse dos veces al año, en diciembre y junio. En esta última sesión examinaba las cuentas, preparando además una memoria acerca de las cuestiones conflictivas; la Junta aprobaba o no las primeras y decidía sobre las últimas.

Por primera vez se constituye en Guipúzcoa una institución representativa capaz de definir un programa de acción política, posibilidad que no tardaría en producirse, una vez creado el órgano. A partir de este momento, junto a las ordenanzas de la Junta aparecen los acuerdos de las Diputaciones extraordinarias.

En 1776 las tensiones sociales existentes en Guipúzcoa desembocaron en levantamientos que aprovecharon la coyuntura del motín de Esquilache. En estas circunstancias la Diputación extraordinaria impuso la prohibición de tejidos con oro o plata, medida que un grupo de junteros pidió fuese revocada por considerar que daría satisfacción a los sublevados (7). La Junta rechazó la demanda, la decisión fue considerada o tal vez denunciada como intromisión en las competencias de la corona dado que las leyes suntuarias fueron siempre objeto de pragmáticas, a lo que se añadió la imputación inexacta de que la Junta había establecido la regla de no ejecutar las disposiciones de la corona sin darles el uso por parte de la provincia. La respuesta de la corona, de un rigor excepcional, estableció con toda claridad la naturaleza de las relaciones políticas entre ambas instituciones (8), y a la provincia le costó casi tres lustros el justificar su conducta y recuperar el uso foral de que había sido privada por una decisión del corregidor de 1766 (9).

Para orientar a las Diputaciones, las Juntas elaboraron unas *Instrucciones* y sabemos de la existencia de las de 1750 aunque sólo conocemos, por una copia de 1833, lo que se acordó en 1780 en Zarauz. Cabe suponer, por tanto, que cada Junta dejaba a sus delegados instrucciones que es muy posible repitiesen buena parte de su contenido de un año para el siguiente. Aun así el descubrimiento de estos documentos permitirían establecer la naturaleza y evolución de una línea política dominada por la preocupación que causaba el proceso legislativo desarrollado por la corona que, inevitablemente había de atentar contra los fueros. En 1780 el a. 21 de la Instrucción prescribía: «Para el fin de conservar ilesos los fueros y privilegios de esta Provincia, tan repetidas veces confirmados por nuestros graciosos soberanos procurará el señor diputado general con el más vigilante cuidado inquirir si al real ánimo de S. M. se intenta sorprender con alguna cédula o despacho que se oponga a los derechos inestimables de la Patria y en caso de averiguarse solicitud o solicitudes de igual naturaleza, poniéndolo en noticia de la Diputación, de acuerdo con la misma dará las órdenes más estrictas al agente para que por todos los medios posibles procure oponerse a la expedición de cédulas y despachos semejantes».

Al ser la Junta emanación de los concejos, su representatividad dependía de la de estos. Los ayuntamientos habían sustituido a fines del XV y comienzos del XVI, los viejos fueros por ordenanzas que sancionó la corona. El cambio más común y también más significativo fue sustituir los concejos abiertos por ayuntamientos de composición limitada, cuyos miembros eran designados habitualmente mediante insaculación censitaria y elección indirecta. Sólo los nombres de los vecinos millaristas eran incorporados al recipiente y un corto número de ellos, cuyos nombres se extraían al azar, procedía a la designación del nuevo concejo. El carácter censatario del sistema electoral reducía sensiblemente la representatividad sin anularla. A los ojos de los contemporáneos, españoles o europeos, que no conocían más concejos que los designados por señores jurisdiccio-

(7) «...por la inconsideración de los que no les cabe el gozo de hijos de V.S. se fundaba en ver a su nobleza sin el porte adecuado con insinuaciones que vertían de que andaban con galones a costa del sudor del pobre».

(8) R.C. 11 abril 1768.

(9) R.C. 22 dic. 1780.

nales o los compuestos por propietarios de los oficios tenía que parecerles admirable, sin que desde la perspectiva actual pueda olvidarse la realidad de una mayoría de la población excluida del voto, situación que habría de manifestarse con toda claridad con ocasión de la revolución liberal.

Como conclusión de este breve análisis y con vistas a explicar sucesos posteriores cabe concluir que el régimen foral estaba dominado por una minoría de terratenientes, propietarios de caseríos que habitualmente arrendaban, y cuya franja inferior estaba constituida por labradores propietarios de una cierta importancia. Un elemento significativo de su carácter minoritario y de su preocupación por perder el control de las Juntas les llevó a permitir primero, en contra de los fueros (cap. 1 tit. IX) la presencia de un mismo procurador dos veces consecutivas para obtener en 1750 provisión real para «que las repúblicas puedan enviar por sus procuradores a las Juntas generales que gustaren a los caballeros que sean de su satisfacción», esto es sin ninguna restricción.

Formaban una clase social fuertemente solidaria como se puso de manifiesto después de la guerra carlista, a la que amenazaba tanto el desarrollo del absolutismo cuanto la aparición del liberalismo. Su pervivencia exigía el mantenimiento de las Provincias al margen de los cambios fiscales, que podían acabar con una base económica que no era lo suficientemente amplia para ceder al Estado una parte de sus rentas, en tanto les obligaba a oponerse a las reformas electorales que trajo la revolución, que acabarían con su poder Político. Nunca fueron solidarios con la burguesía mercantil de las ciudades y mientras la mayoría de ellos se vieron del lado de los vencidos en la guerra carlista, encontraron en los de su clase que militaron en el liberalismo el apoyo necesario para conseguir salvar sus objetivos prioritarios frente a las iniciativas de unos revolucionarios traumatizados por la dureza de su larga lucha por el poder.

La Guerra de la Convención fue el primer acontecimiento amenazador. Puso de manifiesto la incapacidad de que los naturales pudiesen cumplir con sus obligaciones militares en la defensa de la corona de Castilla, que había servido de justificación a muchos de los privilegios recogidos en los fueros. Se produjo un peligroso contagio ideológico en cuanto introducía las ideas igualitarias del liberalismo, pero aún resultaba más inquietante observar el aumento de las demandas fiscales a la corona (10).

La Guerra de la Independencia afectó muy especialmente a las Provincias vascas sometidas a las apremiantes exigencias de los comandantes franceses, cuyas demandas fueron satisfechas repartiendo entre las personas de mayores recursos la carga de la contribución a cambio del reconocimiento de una deuda que las haciendas municipales no podrían pagar. De aquí el generalizado fenómeno de la venta de comunales como único medio de rescatar la deuda contraída. El fenómeno fue tan amplio que en la primera etapa absolutista se llegó a plantear la posibilidad de anular todas las ventas realizadas con este motivo, alternativa que no fue aceptada por cuanto equivaldría a una declaración de bancarrota.

Al mismo tiempo que se producía la resistencia a la invasión tenía lugar el proceso revolucionario que condujo a la promulgación en 1812 de la Constitución de Cádiz que introducía un nuevo régimen basado en los derechos del hombre: libertad, igualdad y propiedad, el segundo de los cuales encerraba un programa de reorganización del Estado, dado que en la misma medida que se aplicase ha de desaparecer el sistema foral.

La Constitución de Cádiz contenía no sólo los principios de un Estado unitario puesto que en sus artículos se encontraba el desarrollo de la nueva organización administrativa. La igualdad de los ciudadanos ante la ley, la contribución, el impuesto y la educación implicaba un cambio decisivo al que había que añadir los efectos del traslado de las aduanas, la reforma del régimen municipal, para hacerlo más representativo de lo que las normas forales ofrecían, y la creación de las Diputaciones provinciales, institución nueva dotada de funciones más amplias y distintas de las desempeñadas por las Diputaciones vascas. De todos estos cambios unos no encontraron resistencia o ésta fue mínima, en tanto otros provocaron una lucha cerrada que ni siquiera el desenlace de la guerra conseguiría reducir.

La liberación del territorio de las Provincias fue seguido de la inmediata aplicación de las prescripciones constitucionales. En octubre de 1812 se celebró Junta general en Vizcaya bajo la presidencia del general Mendizabal. En

(10) En 1799 se repartió un subsidio extraordinario de 200 millones entre todas las provincias, entre ellas a las hasta entonces exentas a las que correspondió el 4,6 por cien de aquella cantidad. Las dificultades encontradas en todas partes para su recaudación, permitió quedase oculto el particular problema que suponía para las exentas la nivelación fiscal.

ella se leyó la Constitución y se pidió el juramento haciendo valer la idea de una fundamental identidad entre aquella y los Fueros. La sesión, no sin que se produjesen insultos y expulsiones, condujo a una demanda de la Junta destinada a conseguir el aplazamiento del juramento. La vuelta de los franceses sobre Bilbao aplazó la decisión hasta el siguiente año en que se nombraron jefes políticos los cuales ordenaron el juramento de la Constitución en un día determinado y la inmediata elección de ayuntamientos constitucionales. Ambos procesos se realizaron a lo largo de los meses de julio a septiembre sin protestas ni conflictos conocidos (11). El desarrollo de esta elección bien merece un estudio para determinar en qué medida se acusó el cambio producido en el censo electoral. La designación de intendentes causó posiblemente mayor inquietud, como se refleja en la correspondencia dirigida por un tal Larrumbide al propio jefe político de Guipúzcoa (12).

El golpe de Estado de Fernando VII —4 mayo 1814— puso término a cualquier tipo de oposición al desaparecer las instituciones constitucionales y restablecerse los procedimientos electorales de la etapa precedente. A pesar de ello las relaciones con Fernando VII conocieron ciertas tensiones por la demanda de las Provincias contra el contrabando que se hacía de hierro extranjero con el consiguiente descenso de la demanda interna o por la resistencia provocada por el decreto de noviembre de 1817 que determinó que el cupo del reemplazo se distribuyese «con justa y proporcional igualdad entre todas las provincias y pueblos del reino sin excepción » (13), medida que fue anulada en 29 de octubre del siguiente año.

La capitulación de la corona ante los levantamientos que siguieron al pronunciamiento de Riego, restableció el régimen constitucional. Inmediatamente se publicó el decreto convocando elecciones municipales. El primer efecto de este decreto significó un cambio radical y de muy graves consecuencias para los terratenientes. En la villa de Alzaga, pequeño lugar de 155 habitantes, el cuerpo electoral aparece formado por un corto número de vecinos millaristas a los que se incorporaron ahora 17 ciudadanos españoles» así denominados por el escribano por ser éste el título que les daba derecho a voto, y que a partir de la elección de fin de año ocuparon tres de los cuatro cargos municipales, para desaparecer tres años después con la nueva invasión francesa. Aún tuvo mayor impacto el establecimiento de Diputaciones provinciales que si por una parte sustituían a las existentes, eran elegidas directamente por los electores de partido. La Diputación provincial de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución es una institución de carácter permanente y funciones y recursos mucho mayores de los hasta entonces manejados por sus homónimas vascas. La causa de la oposición no se encuentra, obviamente, en el aumento de competencia, sino en el desplazamiento de la oligarquía dominante.

En un primer momento, las Cortes respetaron la exención fiscal de las Provincias de igual modo que lo hiciera Martin de Garay, pero en el presupuesto de ingresos para el año 21/22 y sucesivos se les asignó el correspondiente cupo que para las tres reunidas suponía 3.368.867, igual al 2,2 por cien de los 150 millones de contribución directa, más otros 3 millones por consumos. El reparto entre las tres provincias correría a cargo de las Diputaciones (14). Para su exacción se requería realizar un cuaderno general de la riqueza del pueblo, de los que se conservan en Tolosa la casi totalidad, sino todos los correspondientes a las villas guipuzcoanas. Es una fuente de excepcional interés por que aparecen en ella los patrimonios y rentas de cada uno de los vecinos, dato que podría servir para conocer la situación social de la provincia así como para analizar su comportamiento en la gran crisis de la guerra carlista que había de producirse diez años después (15).

El cambio administrativo y fiscal se completó con la división de las Provincias en partidos judiciales realizada en 1820, primer paso para la sustitución de alcaldes por jueces y el desplazamiento de las aduanas para integrar el territorio de las tres Provincias en el mercado nacional.

Mediado el año 21 el proceso de liquidación del régimen foral puede considerarse completo sin que el nuevo régimen encontrase resistencias. La desaparición de las Juntas y Diputaciones unido al cambio de personas en el

(11) En el A.P. de Guipúzcoa se conservan las comunicaciones de los alcaldes de la Provincia dando cuenta del cumplimiento de la orden.

(12) A.P. Guipúzcoa, Sec. 4 Leg. 9.

(13) 1nstrucción 26 noviembre 1817.

(14) El reparto ulterior asigno a Guipúzcoa algo más del millón.

(15) A.P. de Guipúzcoa. - Secc. 1 neg. 11, leg. 94 y Sec. 4 leg. 9.

gobierno municipal no proporciona cauces para la oposición institucionalizada. El estudio de las provincias vascas del Trienio desde esta perspectiva tal vez proporcione noticias, de una resistencia que a juzgar por lo que luego sucedió tenía que existir. Aunque su importancia resulta difícil de evaluar procede señalar la aparición de partidas armadas formadas por gentes que no parecen ser de las clases superiores de la población y que en ningún momento alcanzaron la importancia de las que se constituyeron en Navarra o Cataluña. Que estuviesen inspiradas por el clero, que se enfrentaba al relanzamiento del proceso desamortizador, y que entre ellas hubiesen antiguos contrabandistas, a los que el traslado de las aduanas dejaba sin medios de vida, son hipótesis verosímiles, pero no permiten prescindir de la necesaria comprobación documental. De lo que no cabe duda es que la explicación de la guerra carlista se encuentra en la experiencia de unificación política y fiscal realizada en estos años.

El trienio no fue tiempo suficiente para consolidar el sistema liberal, proceso que quedó truncado y en este punto de forma definitiva, con la invasión de los Cien mil hijos de San Luis. En ningún momento del futuro las Provincias vascas vivieron una experiencia de integración como la que conocieron en los años 21 y 22. La vuelta al absolutismo protagonizada por las repetitivas decisiones de la Junta, la Regencia y el propio rey, que el 1.º de octubre declaró la nulidad de toda la legislación y medidas de gobierno del Trienio, volvieron a las Provincias al régimen foral. Una semana después de su constitución la Junta ordenó el restablecimiento de los ayuntamientos de marzo de 1820, y antes de que terminase el año 23 se habían celebrado Juntas en cada provincia y restablecido los corregidores.

La nueva etapa absolutista no podía ser como se pretendía una vuelta al pasado. La corona restaurada se encontraba en una situación financiera muy difícil y cada vuelco en la orientación del poder provocaba mayor descontento social. Para mantener su amenazado poder, Fernando VII consideró necesario extender la policía a las Provincias y en alguna medida la presión fiscal al recabar un donativo de 3 millones de reales, durante un período impreciso de 364 años, dejando la fijación del cupo provincial la percepción y entrega del producto a cargo de las Diputaciones (R.D. 16 febrero 1824).

A pesar de la satisfacción que manifiestan las provincias por la vuelta al Antiguo Régimen, no por ello aceptaron hacer ninguna concesión. El 12 de junio de 1824 hubo una reunión de representantes de las tres en Bilbao de la que salió una representación al rey que contiene la declaración más explícita en defensa del Antiguo Régimen.

> Las Muy nobles y muy leales provincias de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa elevan a la soberana consideración de V.M. que, mientras fue felizmente desconocida en España la funesta y anárquica doctrina de nivelar las Provincias, no se puso en duda la legítima y necesaria exención de impuestos y derechos de los frutos y manufacturas de las Provincias Bascongadas y de prestaciones forzosas de sus naturales para el ejército.

La negativa a contribuir con impuestos, aceptar la policía, proporcionar soldados y la reclamación de medidas proteccionistas para el hierro elaborado en las Provincias exentas apenas quedaba suavizada con la oferta de un donativo de siete millones en otros tantos meses. Aunque no había datos fiables se realizó un repartimiento sobre la riqueza territorial fabril y comercial entre las tres provincias (16).

> . . . han acordado ofrecer a V.M. por esta sola vez y con la espontaneidad que exige la observancia de sus fueros el donativo voluntario de siete millones de reales vn. pagaderos en siete meses (...) suplican a V.M. se digne prohibir la introducción del hierro extranjero (...) Y libertar de todo derecho de internación al hierro elaborado en las Provincias exentas y a los frutos que produce en su interior y consumen en las contribuyentes de la Península e islas adyacentes, declarar que las Provincias Vascongadas son exentas, libres y franqueadas de todo reemplazo para el ejército, manden quede al cargo de las Diputaciones de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa el llenar todos los objetos que se propuso V.M. con el establecimiento de la policía del Reino (17).

Los términos del conflicto entre el gobier-

(16) La definición de la materia imponible constituía una novedad fiscal y las cantidades repartidas ofrecen una información única por proceder de los propios contribuyentes, siendo el cupo de Vizcaya el 38 por cien y el de Guipúzcoa el 34,4. Los autores del reparto se cuidaron de hacer constar la habitual prevención para que no pudiera servir de antecedente —no pueda servir de ejemplo ni causar estado para lo sucesivo»—. Ante la eventualidad de que la corona exigiese el subsidio de comercio se preveía la correspondiente reducción del donativo.

(17) Representación a Fernando VII. 12 junio 1824. AP. Guipúzcoa. Sección 1 neg. 3.º leg. 53.

no y las Provincias ponen de manifiesto un proceso de escalada cuya primera indicación se encuentra en la evolución del lenguaje. Aunque el fondo fuese el mismo, los documentos de esta naturaleza del siglo XVIII estaban cuajados de muestras del mayor respeto y devoción hacia el rey que han desaparecido en éste, para dar paso a las formulaciones que tienen mucho de ultimatum. El conflicto, que había emergido ocasionalmente en el XVIII para estallar con la revolución liberal, se presenta en términos que dejaban poco margen a la negociación, y todo induce a suponer que los autores de este texto estuviesen diez años después en las filas carlistas.

El pago del donativo conoció un difícil desarrollo. Al cabo de un año el secretario de Hacienda reclamó el pago ofrecido y las Provincias recordaron la necesidad de satisfacer previamente a sus demandas. En 1826, ante un nuevo requerimiento, Guipúzcoa entregó 900.000 reales en letras en concepto de anticipo. A comienzos de 1828 además de esta cantidad se habían pagados tres millones que Calomarde agradecía. En las juntas de Tolosa de 1829 se trató aún del pago de los 3,2 millones restantes y no sabemos si los años que le quedaban de reinado a Fernando VII fueron suficientes para completar el pago de los siete millones.

El segundo punto conflictivo, tanto o más que el anterior, se produjo como consecuencia de la reforma del sistema electoral municipal. Después que la Junta de Oyarzun sustituyera a los ayuntamientos constitucionales por los existentes antes de marzo de 1820, Fernando VII suspendió las elecciones (18) y no promulgó las nuevas reglas hasta octubre de 1824. Sancionó una cédula por la que establecía una regla uniforme, aunque no tanto como se decía, sometiendo al juicio de las chancillerías y audiencias el nombramiento de los propuestos según fuesen sus antecedentes políticos.

La cédula recibió el uso e incluso fue reimpresa y distribuida pero al mismo tiempo se hicieron llegar las reclamaciones oportunas a la corona. La solución que se encontró fue, como en otros casos, una transacción entre los objetivos del gobierno y la autonomía provincial. En este caso las funciones atribuidas a la chancillería de Valladolid fueron transferidas a las Diputaciones, que resultaron las grandes beneficiarias de las modestas reformas fernandinas al ver consolidado su poder. A partir de 1825 tienen en sus manos el nombramiento de todos los cargos municipales de las provincias con lo que indudablemente no podía mejorar la representatividad de las instituciones municipales y sí en cambio, afirmarse el poder de las Juntas y Diputaciones que siguen, conviene recordarlo, en manos de la oligarquía de terratenientes.

La chancillería de Valladolid se había opuesto a esta medida, tomando un acuerdo en contra de los fueros, acuerdo que las Provincias habían contrapesado con sus representaciones al rey de diciembre del 24 y enero del 25. La decisión transaccional citada fue impugnada por ambas partes reclamando una el cumplimiento de la ley, y las elecciones según ordenanzas de cada lugar la otra. La reivindicación de las Provincias parece que no prosperó sino en mayo de 1830. Con motivo de este expediente que necesitaría también de un estudio más desarrollado se nos ofrece una interesante descripción del sistema electoral en la provincia de Guipúzcoa antes de 1820.

> En las elecciones de los oficios municipales intervienen los vecinos llamados concejantes que forman una parte muy pequeña del vecindario. Para ser vecino concejante se requiere tener la cualidad de nobleza ejecutoriada en juicio contradictoria por si o por ascendientes, poseer cierta cuantía de bienes raíces que señalan las respectivas ordenanzas de cada pueblo y estar inscrito en la matrícula de vecinos concejantes, en que no todos suelen inscribirse, aunque tengan ejecutoriada su nobleza y posean bienes raíces, por ser acto voluntario el de la inscripción o matrícula. Estos vecinos concejantes reunidos con los capitulares forman un cuerpo que se llama *Ayuntamiento general y* en el que se tratan y determinan los asuntos de alguna gravedad que ocurren en el pueblo y el *Ayuntamiento particular,* que es el de solo los capitulares, despacha los negocios corrientes y ordinarios. Este mismo Ayuntamiento general es el que hace las elecciones que precisamente deben recaer en los vecinos concejantes.

El proceso electoral que describe este informe, destinado al Consejo de Castilla, consistía en la extracción de entre los insaculados de 4,6 u 8 nombres, quienes, luego de retirarse a un rincón o sala parte, nombraban el nuevo ayuntamiento. Y en algunos pueblos el sistema era aún más restrictivo al ser los individuos del ayuntamiento saliente los que nombraban a los nuevos municipes.

(18) R.D. 15 diciembre 1823.

A la muerte de Fernando VII la guerra carlista se plantea como la defensa del altar y del trono por parte de los que siguen a don Carlos, en tanto las instituciones —ayuntamientos y diputaciones— debieron seguir en el ejercicio de sus funciones, bien que sin poder cubrir las vacantes de quienes se unieron a la facción. En Guipúzcoa la Diputación se refugió, sin mayor entusiasmo en San Sebastián y no hemos comprobado que sucedió con los ayuntamientos. Las disposiciones gubernamentales para su renovación (19) no sabemos si se aplicaron, a pesar de que siguieron celebrándose elecciones.

En estos años la tensión entre las Diputaciones y los ayuntamientos de las capitales de un liberalismo más radical fueron difíciles y en algún caso como el de San Sebastián se llegó a la ruptura. La Constitución de 1837 sirvió para poner de acuerdo a liberales con los isabelinos de ideología poco definida, que habían gobernado en los primeros años de Isabel II. En las Provincias vascas tuvo efecto contrario al aumentar la distancia entre liberales dispuestos a renunciar a los fueros en cuanto fuesen contrarios al nuevo ordenamiento y quienes buscaban ante todo su mantenimiento. Curiosamente el *Boletin de Guipúzcoa* de este verano recoge dos páginas, previsiblemente pagadas por sus firmantes, en que Manuel Bernardo de Larrandobuno, alcalde constitucional de Tolosa que fue en el Trienio se defiende de haber declarado «que ningún vascongado pudiendo disfrutar de fueros debe jurar la Constitución». En su exposición se cuida de hacer notar que tal decisión excede de las competencias de la Diputación «meramente ejecutoras» así como de negar que los cargos forales estuviesen en manos de la nobleza.

Mientras esta po1émica se libra a través del *Boletín,* las Cortes decretaban la sustitución de las Diputaciones forales por otras provinciales elegidas conforme a lo establecido por la ley electoral de 2 de julio que amplió sensiblemente la participación ciudadana en las elecciones. La Ley de 19 de setiembre autorizaba además al gobierno para el traslado de las aduanas y el nombramiento de jueces de primera instancia. Con objeto de mejorar su eficacia se disponía la inmediata constitución de una Diputación provisional dominada por los representantes de la capital que con el jefe político tenían mayoría de votos. En Guipúzcoa, la Diputación provisional presidida por Eustasio de Amilibia inició sus funciones presentando un estado de cuentas y un manifiesto afirmando su adhesión a la Constitución y pidiendo el exterminio de la facción.

El verano de 1837 es un momento crucial en la historia del País Vasco. Quienes combaten en las filas carlistas y quienes se mantienen a la expectativa adquieren conciencia de que el fracaso de la *expedición real* ha decidido la lucha y que el vencedor es un progresismo que acaba de dar un golpe mortal a los fueros. Es el momento en que se gesta la política de *paz y fueros,* política que requiere la prolongación de la lucha con objeto de convencer al gobierno de las ventajas de esta alternativa. El convenio de Vergara (30 agosto 1839) arranca de Espartero el compromiso de proponer a las Cortes la concesión y modificación de los fueros, en cualquier caso la conservación de estos. La ley de 25 del siguiente octubre confirma así los fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía», fórmula contradictoria que implica ahora a las Cortes, que verán suspendidas sus sesiones una semana después.

La iniciativa de la ley correspondió a Lorenzo Arrazola, figura dominante en el gabinete de Pérez de Castro que orientó decisivamente la cuestión de los fueros con importantes asistencias procedente de los medios moderados. Ocupaba la cartera de Gracia y Justicia y el 21 de octubre del 39 se hizo cargo a título interino de la de Gobernación. Una semana después Francisco Narvaez asumía las carteras de Guerra y Marina quedando reducido el ministerio a solo cuatro individuos. El 31 de octubre fueron suspendidas las sesiones del Congreso y de forma encadenada se dio el decreto de 16 de noviembre que restableció las instituciones forales y dos días después disolvió las Cortes sin otra novedad que la constitución de Diputaciones provinciales elegidas directamente por los electores según la ley común.

La decidida política de los moderados en relación a la cuestión foral es uno de los problemas más difíciles de explicar en el estado actual de nuestros conocimientos. El moderantismo practicó de forma sistemática el intervencionismo gubernamental en la vida municipal a través de un aparato institucional que no dejaba oportunidad para que la opinión eligiese ayuntamientos representativos. El «centralismo po-

(19) R.D. 10 noviembre 1833 que reforma el de 2 febrero del mismo año incorporando como electores a quienes fuesen mayores contribuyentes no sólo por la propiedad territorial sino también «por la industria fabril o comercial permanente». R.D. 25 julio 1835 para el arreglo provisional de los ayuntamientos y Ley de 8 diciembre de 1836 que restableció los artículos de la Constitución de Cádiz relativos a la formación de ayuntamientos.

lítico» denunciado por los progresistas era la base del sistema que mantuvieron a lo largo de su historia. Dado que este no es en absoluto compatible con el régimen foral, resulta inexplicable su gestión a no ser que consideremos suficiente justificación el atractivo que encontraban en la idea de mantener un sistema electoral mucho más restrictivo que el que se aplicaba en el resto de España.

La decisión de Arrazola, cualesquiera que fuesen sus motivos, provocó la ruptura entre San Sebastián y la Provincia por dos razones obvias: la frustración de los vecinos de la ciudad a los que se despojaba de los derechos asignados en la ley electoral de 1837, que seguía estando vigente, y la perpetuación del sometimiento a la Diputación. El conflicto tenía excepcional gravedad ya que en caso de triunfar las tesis de los donostiarras el control que la Diputación ejercía sobre la Provincia se vendría abajo. Las Juntas generales reunidas en diciembre de 1839 en Deva sirvieron, al menos eso dijeron, para reconciliar a carlistas y liberales (20) uniéndoles en favor del mantenimiento de la hegemonía de los terratenientes, vestida de defensa del régimen foral. La Diputación a la que tanto gustaba presentarse como la madre de las villas manifestó su inquietud pidiendo del gobierno «que el ayuntamiento de San Sebastián cumpla inmediatamente el R.D. de 16 de noviembre de 1839, reconozca como los demás pueblos de la provincia la autoridad de la misma y de su Diputación y ejecute sus órdenes imponiendo las penas a que se ha hecho acreedora por tanta desobediencia».

El conflicto entre la ciudad y la Provincia resultaba más peligroso para el régimen foral de lo que pudiese ocurrir una vez lograda la restauración de las Juntas y Diputaciones. En primer término es la subversión de los industriales y comerciantes donostiarras contra la oligarquía secular de los terratenientes, pero contiene por otra parte la amenaza de que se alzasen contra estos las masas excluidas de toda participación política en la Provincia y en el País Vasco. Felizmente para ellos los pueblos nada hicieron para hacer valer sus derechos a la participación electoral y el nuevo ministro de Gobernación, Armendariz ordenó que San Sebastián se sometiese a la Provincia «en todos los asuntos en que antes dependía de ella».

Con esta orden se inicia, si no aparecen otras anteriores la práctica que llegará a hacerse frecuente por la que los gobiernos, dieron solución a los problemas vascos mediante órdenes que no se publicaban en la *Gaceta* ni se daba cuenta a las Cortes y en ocasiones ni siquiera se publicaban en las Provincias.

El conflicto de la segregación de San Sebastián no se resolvió por ello, al coincidir la orden como una situación política generalizada en toda España de resistencia popular contra la ley de ayuntamientos aprobada por las Cortes moderadas. En julio del 41 el corregidor pedía a la ciudad explicase las razones para no enviar procuradores a las Juntas, pero no parece haber obtenido mejor respuesta de la ciudad que la obtenida por el conde de Villafuerte el año anterior, de la Diputación (21). El conflicto continuó abierto hasta 1847 y dado lo avanzado de la fecha cabe plantearse si no continuaría San Sebastián con el régimen electoral común y por lo mismo con un ayuntamiento mucho más representativo al de los demás pueblos de la Provincia. El no poder responder a esta cuestión se debe a no haber tenido oportunidad de llevar a cabo las breves comprobaciones que la resolverían.

Un segundo conflicto se planteó en Vizcaya donde la Diputación foral se apresuró a liquidar a la Diputación provincial creada para organizar las elecciones. La duplicidad de Diputaciones era una situación amenazadora tanto más cuando aun no se habían decidido las cuestiones fiscales, aduanas y administración de justicia. En la Junta general del señorío celebrada en diciembre, la Diputación acordó pedir para la foral la organización de las elecciones y sin más espera consiguió del corregidor la suspensión de su homónima. El atentado contra el decreto restaurador era demasido ostensible y la pretensión de poner las elecciones bajo el control de una institución tan poco representativa, resultaba inaceptable para el gobierno que condeno la iniciativa y ordenó el restablecimiento de la Diputación provincial.

El trienio espartarista —septiembre 1840

(20) «.. .el concurso de los procuradores junteros fue de los mayores que ha habido, la confraternidad, el aprecio recíproco de los dos partidos y el olvido de lo pasado reinaron allí a porfía, llegando el jubilo universal a su mayor altura . . . ». Representación a Isabel II, 16 enero 1840. AP Guipúzcoa, Secc. 1.ª, neg. 11 Leg. 97.

(21) No pudo expresar a V.S. la sorpresa que me ha causado la lectura del oficio. Mi dignidad y decoro aparecen ofendidos sin que me permitan entrar en una po1émica con la ciudad de San Sebastián por lo que no puedo ni debo tomar parte en la lid que se trata de promover» 9 feb. 1840. APG. Secc. 1.ª neg. II Leg. 97.

a Julio de 1843 señala el momento de máxima tensión entre las Diputaciones forales restaura, das por los moderados y los gabinetes progresistas. Parece evidente que estos, a pesar de disponer de una doctrina expresada en la legislación, no pensaban tanto en la nivelación admi nistrativa e institucional cuanto en la democratización de las instituciones representativas de las Provincias. Aceptado el principio del mantenimiento de las instituciones forales se planteaban dos tipos de problemas: el primero comprende la extensión del principio de division de poderes introduciendo una Justicia independiente para lo que se empezó la división en partidos judiciales por Guipúzcoa y el traslado de las aduanas a las fronteras: en segundo término se planteaba el problema más difícil de las competencias de las Diputaciones, en temas como seguridad, elecciones, sistema fiscal, etc.

En diciembre de 1840 se promulgó una primera ley de modificación de los Fueros de Navarra, en tanto se procedía a la división en partidos judiciales en Guipúzcoa y tenían lugar las primeras apelaciones ante la audiencia de Burgos. Con este motivo la Diputación de Vizcaya llevó a cabo una prueba de fuerza con el nuevo gobierno negando el uso foral a la sentencia de ésta, utilizando la expresión pase foral y recabando para este el carácter de decisión en ultima instancia. La respuesta de Gómez Becerra (5-1-41), ministro de Justicia, fue derogar el trámite calificado de «insignificante, supuesta la obligación de cumplir a la segunda yusion». En agosto del mismo año se promulgó la Ley que estableció el nuevo régimen foral navarro.

Los pronunciamientos moderados de octubre de 1841 tuvieron éxito limitado en varias ciudades, entre otras Pamplona, Vitoria y Bilbao, y en Azcoitia se pronunció el alcalde y diputado general de Guipúzcoa. El fracaso de Diego de León en el asalto al Palacio Real frustró la operación y Espartero se dirigió al norte para combatir la resistencia. Desde Vitoria promulgó el decreto de 29 de octubre que prácticamente establecía un régimen unificado, aunque no lo fuese por entero. En efecto Espartero ofreció a las Diputaciones vascas mayores competencias que a las demás: «ejerceran las funciones que hasta aquí han desempeñado (...) las Diputaciones y Juntas forales». En este punto se descubre la naturaleza última del conflicto al contraponerse la oferta del regente de mantener y ampliar las competencias de las Diputaciones a cambio de su democratización mediante la elección directa y la tesis de los terratenientes que no aceptan ninguna merma de su poder.

En febrero de 1842 el ministro de la Gobernación Facundo Infante presentó en las Cortes un proyecto de Ley para el arreglo de los fueros que causa gran inquietud entre los agentes que las provincias tenían en Madrid, pero lo que resultó fue por el contrario favorable a las Diputaciones provinciales que vieron confirmadas sus competencias fiscales y, como no se había realizado aún la reforma de la Hacienda, siguieron teniendo a su cargo la recaudación del donativo.

La revuelta contra el régimen de Espartero unió en esta causa a progresistas y moderados, que serían al cabo de pocos meses los únicos beneficiarios del pronunciamiento de 1843. El movimiento fue seguido en el País vasco y el gabinete de Joaquín M. ª López, se encontro con una situación insospechada cuando la Junta revolucionaria, que se había constituido en Vizcaya se apresuró a restablecer la Diputación foral del 41 y el corregimiento, medidas combatidas por el ministro de la Gobernación Fermín Caballero en sus instrucciones al gobernador civil, disponiendo se constituyese una Diputación provincial por elección directa que se hiciera cargo de los trabajos electorales.

La eliminación de los progresistas mediante la acusación de la reina contra Olozaga, introdujo un cambio decisivo que vino a dar plena satisfacción a los formalistas al disponer «que los ayuntamientos tuviesen todas las competencias que les confería la Ley general» en tanto el modo de elección seguiría siendo el foral. La política de los moderados comprende dos elementos fundamentales: el mantenimiento de las aduanas y la administración de justicia que llevara a cabo Espartero y encontraba escasa resistencia y el reparto de funciones entre dos diputaciones: una *foral* con sus competencias tradicionales y otra, *provincial,* que se ocuparía inicialmente de organizar las elecciones y cuidar de la libertad de imprenta y que cabe pensar se haría cargo de las futuras acciones públicas (22).

El desarrollo de este plan se alejó mucho de las expectativas gubernamentales. Las Diputaciones forales consiguieron aislar a los individuos de la provincial hasta lograr su desaparición, sin necesidad de decisión guberna-

(22) R.D. 4 junio 1844 y sobre todo la interesante R.O. de 18 febrero de 1845 que sólo se publicó en un suplemento del Boletín de Vizcaya en tanto el gobernador de Guipúzcoa se conformó con un minúsculo resumen y que, por supuesto, no se recoge en la *Colección de decretos.*

mental, funciones crecientes que sirvieron para aumentar su poder. Un caso ejemplar es el relativo a la aprobación y control de los presupuestos municipales. Inicialmente esta era una competencia de los gobernadores. En 1845 los ayuntamientos recibieron instrucciones de los jefes políticos para la confección de sus presupuestos que el delegado del gobierno tenía que aprobar. Cuatro años después se introdujo en Alava el paso intermedio por la Diputación reiterando la facultad del gobierno político para aprobarlo. En 1853, amparándose en este antecedente, las Diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya, aprovechando el paso de Pedro Egaña por el ministerio de la Gobernación, consiguieron una orden por la cual no sólo los presupuestos, sino también las cuentas habían de ser aprobadas por la Diputaciones forales que se convertían en término ordinario de su tramitación (23).

De aquí en adelante hasta el fin de la segunda guerra carlista las Diputaciones forales lograron capear los efectos de las revoluciones de 1854 y 1868 que no hicieron sino repetir el programa moderado de las dos Diputaciones. Al llegar al término de nuestra exposición el sistema político vasco seguía ofreciendo un nivel de representatividad inferior al que tenía en el Antiguo Régimen como consecuencia del progresivo alejamiento entre una población creciente y un censo electoral minúsculo. En la *Ordenanza municipal de Guipúzcoa* acordada en las Juntas de Motrico de 1871 en que se considera la oportunidad de reformar el régimen foral se dice a este respecto.

> Limitado el derecho electoral a los vecinos concejantes o millaristas (...) resultaba que la ciudad de San Sebastián no tenía últimamente sino unos 70 electores o vecinos, Tolosa 109, Vergara de 60 a 70, Azcoitia de 30 a 40, Azpeitia 46, Rentería 24...

La II Guerra Carlista señala el límite temporal del predominio institucional de los Jaunches. A su término el régimen foral resultó sensiblemente afectado aunque no se intentó establecer el sistema administrativo común al resto del estado.

(23) RR.00. de 6 marzo 1849 y 12 setiembre 1853.