

# EL RESIDUO FORAL: LA NEGOCIACION DEL PRIMER CONCIERTO ECONOMICO, 1877-78 (1)

Mercedes Vázquez de Prada

Profesora de Historia Contemporánea. Universidad de Navarra

## Introducción

Al iniciarse la Restauración borbónica, la ley de 21 de julio de 1876 pretende llevar a término el arreglo foral que la ley de 25 de octubre de 1839 había encomendado a los poderes públicos; pero lo hizo desde una interpretación de la citada ley que no compartían los vascongados y sin que se hubiera llegado a un acuerdo previo con ellos. De todos modos, no se trataba estrictamente de una ley abolicionista de los fueros, siendo la actitud intransigente que adoptó la mayoría de la clase política vasca, en su negativa a colaborar en la aplicación de la ley de 1876, lo que determinó al Gobierno a disolver las instituciones forales en 1877.

Tampoco después de esta fecha hubo una integración completa de los territorios históricos en el régimen común. El R.D. de 28 de febrero de 1878 introdujo un nuevo sistema que mantenía una autonomía fiscal y administrativa en las provincias vascas. Dicho régimen no es una simple compensación a sus perdidas libertades, sino un «residuo» foral negociado entre el Poder central y las Diputaciones muy favorable para las Vascongadas (2)

## *El R. D. de 13 de noviembre de 1877 y la negociación del R. D. de 28 de febrero de 1878*

Terminadas las operaciones de quinta en todo el País Vasco en octubre de 1877 y seguro de que no existían términos hábiles para llegar a un acuerdo con las provincias de Alava y Guipúzcoa, que rechazaban la introducción del criterio de proporcionalidad en la contribución, Cánovas comenzó a exigir también este deber constitucional por R.D. de 13 de noviembre. No se trataba de una aplicación rigurosa de la Ley de 1876. Como primer paso, imponía sólo la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y concedía a las Diputaciones la posibilidad de aclimatar la forma de recaudación a los usos y costumbres del país y proponer al Gobierno la

forma que estimase más conveniente para realizar dicha contribución.

Para Vizcaya, que ya había solicitado en los meses anteriores una revisión de la R.O. de 5 de mayo, que la incorporaba violentamente al régimen común y se había conformado asimismo en sus propósitos de transacción con el Gobierno (3), el decreto respondía ya a estos deseos. Las Diputaciones forales de Alava y Guipúzcoa rechazaron, por el contrario, el R.D. como imposición unilateral de la ley de 21 de julio por lo que fueron disueltas. Con ello desaparecieron de forma irreversible las instituciones forales.

La presencia de los «transigentes» en el poder en las tres nuevas Diputaciones provinciales permitiría la negociación —cuyo arranque jurídico lo constituye el R.D. de 13 de noviembre— del régimen especial que en adelante disfrutarían las provincias vascas. Desde el primer momento y por ambas partes —Gobierno y Diputaciones— estará presente la conciencia de que lo que se negociaba no sería meramente la solución de una cuestión económica. Una vez aceptada la incondicionalidad de la ley de 1876 —por parte vascongada como una situación de hecho—, tanto Cánovas como las nuevas Diputaciones provinciales coincidirán en conservar la autonomía en cuanto fuera posible. Los dirigentes provinciales, casi todos con estrechas vinculaciones al régimen anterior se esforzarán por evitar la nivelación, y perdida ya la batalla en el campo político irán a por el mantenimiento de la autonomía fiscal y administrativa.

Por su parte, el presidente del Consejo de Ministros pensará también en un convenio estable, para un largo número de años y que resuelva todas las cuestiones pendientes, tanto

(1) Esta comunicación es un breve resumen de un amplio artículo que, sobre el fin del régimen foral y la negociación del primer «concierto» económico en las Provincias Vascongadas, se publicará próximamente.

(2) La documentación utilizada proviene del Archivo General del Señorío de Vizcaya, en Guernica. Archivo de la Diputación Foral de Alava, Fondo Lasala del Archivo de la Diputación Foral de Guipúzcoa y Archivo General de la Administración Española, en Alcalá de Henares.

(3) Despacho del gobernador civil de Vizcaya, 15 mayo 1877 y Conferencia de Vitoria de 7 de septiembre. Archivo General de la Administración. Asuntos generales. Caja 109, legajo 70 bis.

---

de tipo fiscal como de atribuciones de las Diputaciones.

En la primera conferencia que los comisionados vizcaínos —los primeros en acudir a Madrid— celebraron con Cánovas en el mes de diciembre se planteó la posibilidad de establecer un encabezamiento que englobara todos los impuestos por unos diez años. Las Diputaciones se acogieron inmediatamente a tal posibilidad y además de intentar una aplicación lo más beneficiosa posible del R.D. de 13 de noviembre, explotaron al máximo las autorizaciones legales existentes sobre las modificaciones de forma en la imposición del régimen general que reclamaban las circunstancias locales del país vascongado (4).

El momento era extraordinariamente favorable para ello. El Gobierno debía solucionar cuanto antes el problema del Norte, donde el carlismo todavía conspiraba. Las provincias obtendrían importantes ventajas si se llegaba a un acuerdo antes de que las Cortes aprobaran los presupuestos generales en el mes de febrero del año 1878. De ahí las prisas, sólo interrumpidas con motivo del enlace real de D. Alfonso XII, por llegar a la solución deseada.

Las negociaciones iniciadas en Madrid en el mes de diciembre no estuvieron exentas de dificultades, siendo quizá una de las más graves la falta de unidad que reinó en ciertos puntos entre las tres provincias. Así, el consentimiento de Alava y Guipúzcoa en la introducción del estanco de tabaco moverá a Cánovas a imponerlo también en Vizcaya (5). Por otro lado, las Diputaciones presionaron al presidente del Consejo para que los cupos señalados a las provincias se redujeran al mínimo. El Gobierno no aceptó desde luego, como propuso Vizcaya (6) una cifra menor que la que pagaba la provincia más pobre de España, lo que le hubiera colocado en una posición hartamente incómoda ante las Cortes.

El 22 de febrero volvió a reinar la unidad vascongada, al aceptar Vizcaya una fórmula de conciliación a instancias de la representación guipuzcoana. Así quedaron definitivamente concertados los distintos tipos de impuestos

tomando por base lo que pagaban las provincias más pobres. El convenio adquiriría carácter legal por R.D. de 28 de febrero de 1878.

Aunque —muy a pesar de los negociadores vascos (7)— el convenio no llegó a adquirir carácter de ley sancionada por las Cortes, sí suponía el mantenimiento de una situación estable y muy favorable para Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Contra las explicaciones que daba el Gobierno en el preámbulo del decreto (cara a una opinión pública y unos parlamentarios opuestos en general a cualquier «arreglo» especial para las Provincias Vascongadas), los gravámenes que pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio no afectarían de igual modo a los naturales de las provincias que al resto de los españoles. Aunque la falta de catastro y de datos estadísticos fehacientes había llevado a aceptar un encabezamiento tomando por base datos y antecedentes de otras provincias, no habían sido las que se hallaban en iguales circunstancias por su producción y riqueza.

En el campo administrativo, los negociadores vascos se ocuparon muy bien de no concretar nada que pudiera limitar sus tradicionales peculiaridades, quedando el general Quesada encargado de tratar sobre este punto con las tres Diputaciones (8). Posteriormente pasado el momento difícil del cambio, dejando que la práctica hiciese ley, dichas peculiaridades serían reconocidas en 1887.

En definitiva, y aunque para algunos autores la nueva situación introducida en las provincias no tuviese ya nada que ver con el verdadero autogobierno foral, mantenía una parcela de autonomía fiscal y administrativa, derivada ésta de la propia funcionalidad de la primera, ambas características fundamentales del régimen foral. Desaparecidas las instituciones forales a consecuencia de la anterior política, triunfaba ahora parcialmente el fuerismo transigente» al lograr rescatar los restos del antiguo régimen foral, sin que ello significase renunciar a futuras reivindicaciones más ambiciosas que en aquellas circunstancias no podían tener éxito.

---

(4) Conferencia de 5 de diciembre de 1877. Archivo General del Señorío de Vizcaya, Régimen Foral, 14.

(5) Conferencia de 5 de febrero 1878. Archivo General del Señorío de Vizcaya. Régimen Foral, 14.

(6) Informe de Manuel M.<sup>a</sup> de Gortázar al Vicepresidente de la Comisión Provincial de Vizcaya, 22 febrero 1878. Archivo General del Señorío de Vizcaya. Régimen Foral, 14.

(7) Carta de Manuel M.<sup>a</sup> de Gortázar a la Diputación Provincial de Vizcaya, 22 febrero 1878. Archivo General del Señorío de Vizcaya. Régimen Foral, 14.

(8) Acta del pleno extraordinario de la Diputación Provincial interina de Vizcaya, 28 febrero 1878. Archivo General del Señorío de Vizcaya, 28 febrero 1878. Archivo General del Señorío de Vizcaya. Régimen Foral, 14.