

Quisiera destacar, por último, uno de los aciertos y partes más notables de las que se compone la obra que nos ocupa; la de cerrar ésta con un asunto esencial para comprender no sólo la gran ruptura ideológica y comportamental de los últimos años del siglo XVIII, sino sobre todo el devenir político y mental de laicos y clérigos en el XIX: el impacto en la ciudad de la revolución francesa y en especial de los clérigos y nobles emigrados desde aquella nación. En parte la propia cronología fuerza esta elección, pero en cualquier caso, el tratamiento de esta crucial circunstancia me ha parecido singularmente acertado. La afluencia de decenas de nobles y centenas de eclesiásticos perseguidos por la revolución, asentados inicialmente de forma masiva en los territorios fronterizos, constituyó, desde luego, un ejemplo viviente de la completa ruptura que el liberalismo suponía para con los valores tradicionales del Trono y el Altar. Que alguien se atreviera a poner la mano sobre la persona del Rey, los estamentos privilegiados y los propios basamentos de los mismos, no de forma ocasional, sino programática, suponía el final de una era y el necesario posicionamiento ante semejante cambio. Vitoria recibió un contingente de clérigos refractarios y nobles emigrados nada despreciable, aunque sin llegar al de otros casos extremos como el de Bilbao, suficiente como para perturbar seriamente las tranquilas convicciones de inmutabilidad y respeto sobre las que se basaba la relación iglesia/sociedad. Ahora, desde el obispo hasta el último capellán debían de dar una respuesta ante este desmoronamiento. Los refugiados del norte contribuyeron sin duda decisivamente a conformar una opinión pública horrorizada ante los ataques a los valores tradicionales que hizo variar significativamente las actitudes políticas de amplios sectores vascos. El clero local, por supuesto, se erigió en portavoz de las opiniones más enquistadas. Entre otros varios factores habría que buscar en este impacto y en el causado por la guerra de la Convención, la conformación de opciones políticas fuertemente asentadas en el País Vasco de lo que empezó por denominarse realismo y acabó por conocerse como carlismo.

*Juan Madariaga Orbea*



**CAJAL VALERO, Arturo**  
**Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877**  
 Oñati : Instituto Vasco de Administración Pública = Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2000. - 666 p.  
 - ISBN: 84-7777-222-3.

### **1. Introducción: Dualidades y oposiciones: periferia y autogobierno.**

El título de un epígrafe del libro al que se refieren las presentes líneas puede servir para expresar fielmente el objeto de aquél: estudiar “las adaptaciones orgánicas del aparato burocrático estatal en las *Provincias Vascongadas*” (p. 92). El enfoque general ilumina un área de estudio como el de la presencia e intervención del estado en los distritos territoriales en que ésta se organiza.

A la hora de localizar la administración del Estado, desde la perspectiva de conjunto del mismo, a lo largo de todo el territorio, se utiliza en el título el adjetivo “periférico”. Desde ese ángulo de visión sería tan periférica la provincia geográficamente más cercana al centro como la más lejana, a pesar de que el adjetivo en cuestión lleva consigo la inevitable referencia al centro o núcleo que quede rodeado por tal periferia. En el caso español los caracteres geográfico-espaciales también pueden aumentar la fuerza de la imagen meseta-periferia que se puede asociar más o menos directa o justificadamente a Castilla-periferia. Lo cierto es que en el siglo XIX el concepto de periferia también tiene sus propios caracteres en relación al siglo XVIII y, si se quiere, anteriores, debido a que en las dimensiones imperiales euro-americanas de los siglos XV-XVIII, un territorio como, por ejemplo, el vasco-navarro podía aparecer como más periférico que cuando España queda reducida, nuevamente, a su dimensión peninsular, máxime cuando son estas tierras, junto con otros ámbitos periféricos como Cataluña, los que empiezan a ascender y mejorar su posición en el concierto español (ya meramente ibérico). A estos efectos, es importante tener en cuenta que el libro se centra precisamente en un período intermedio (1839-1877) entre la pérdida de la dimensión euroamericana y la formación del estado-nación peninsular.

El título del libro ofrece alguna otra vía de acercamiento a su contenido, pues se relaciona la presencia e intervención del Estado con el autogobierno foral guipuzcoano en el periodo citado. De este modo el autor parece sugerir ya en el título que la condición foral de Gipuzkoa y su nivel de autogobierno pudieron condicionar la intervención del Estado, o que ésta tuvo especiales efectos en aquél, de modo que se plantea inevitablemente otra dualidad: autogobierno-vinculación con el Estado o con la intervención de los órganos que lo representan en la provincia. Efectivamente, si la administración del Estado en la periferia se puede considerar como la implantación de órganos y funciones administrativas a lo largo del territorio, sea o no geográficamente periférico, en la medida en que estos órganos y las respectivas funciones tuvieran previamente existencia real se planteaba la alternativa de, o bien su disolución y sustitución, o bien, de su adaptación sin disolución. Esta era una de las caras inevitables del cambio de régimen en España en general y, más acusadamente, en las “provincias exentas” en particular. La propuesta de Cajal se sitúa claramente en ese planteamiento metodológico: estudiar el cambio de régimen político-administrativo guipuzcoano mediante el análisis del grado de implantación de los órganos, funciones y servicios creados y organizados por el Estado central en este territorio. Dado que éste contaba, en ese momento histórico, con una administración propia, se trataba de ver hasta qué punto ésta se mantenía, o bien era sustituida.

En un primer acercamiento, incluso en una primera lectura del libro de Cajal, puede ocurrir que lo que llame la atención del lector y lo que deje más constancia y más intensa impresión sea el minucioso análisis, la descripción rigurosa, penetrante, de los órganos de la administración del Estado en Gipuzkoa; la exacta perfilación de fases y períodos, con depurada matización de las diversas oscilaciones evolutivas.

Sin perder de vista el objetivo de llevar a cabo un estudio analítico, es evidente la preocupación e interés del autor por considerar la administración periférica del Estado como un fenómeno más amplio y de significado y profundidad de mayor alcance. El estudio integral y extenso, como el que se refleja, por ejemplo, en el largo y detallado estudio del corregidor, que rebasa ampliamente la medida de la típica semiobligada referencia a los precedentes, se inscribe en la orientación, a mi juicio muy acertada, de tratar una institución dentro del mundo normativo, orgánico y funcional que le es propio, lo que le permite conducir la investigación a través de determinados ángulos de visión, todos ellos incluidos o relacionados con la crisis del fuerismo en el siglo XIX.

Así pues, preside la orientación dada a la investigación, la previa consideración de que, a su vez, el régimen foral (sin que quede circunscrito al guipuzcoano como es el caso) no se puede valorar sin incluirlo en la evolución del Estado nacional español. Toda la amplia, rica e incisiva historiografía desplegada para el estudio del régimen foral vasco-navarro desde sus más diversas perspectivas, no deja de tener en cuenta el binomio constitución-fuero. El caso de Cajal no es una excepción y no se sustrae a presentar la dualidad citada, en principio, como integrada por elementos antitéticos.

El régimen foral puede ser inicialmente considerado, como hace Cajal, como una cuña “anómala y extraña” en un cuerpo formalmente unitario. Pero necesita subrayar el adverbio “formalmente” para que la afirmación tenga fundamento, de la misma forma que el grado de contraposición se debilita cuando el autor se ve obligado a describir curvas oscilatorias entre lo externo y lo interno, la integración y la mera yuxtaposición, lo jurídico y lo fáctico, lo operativo-eficaz y lo teórico-formal, lo parcial y lo total, lo limitado y lo ilimitado.

En todo este juego de oposiciones, ¿dónde se situaría y cómo jugaría la administración periférica del Estado? Empecemos por delimitar los perfiles de esta última. No resulta difícil, pues Cajal trata ordenadamente las figuras y ámbitos que representan y ocupan, respectivamente, a la administración central estatal en un territorio como Gipuzkoa. La figura central es la del delegado del gobierno, con diversas denominaciones. Además de éste, y en parte por medio de él, el Estado central llena con su presencia y actuación fundamentalmente tres ámbitos: el orden público, la Hacienda y la Administración de justicia.

Pues bien, ¿constituyen estos órganos algo “externo”, constitucional, jurídico-formal, total, ilimitado, dominante, mientras que la administración provincial y local serán de orden interno, foral, operativo-fáctico, parcial, limitado y subordinado?

La primera y, tal vez, fundamental oposición, la que enfrenta fuero y constitución es la aparentemente más firme. Pero ese contraste fue destruido por la ley y los hechos. En primer lugar, y expresamente, por el derecho, como reconoce Cajal uniéndose a la práctica unanimidad actual en la interpretación de la ley de 25 de octubre de 1839. Esta ley no hace sino declarar el mantenimiento de los regímenes forales y su necesaria adaptación o arreglo, lo que hoy llamaríamos su actualización. Pero el libro se extiende aún más en los hechos, es decir, en la aceptación por los liberales españoles en general y la adscripción de los vascongados en particular al fuerismo.

El fuerismo fue, a partir de 1839, fundamentalmente liberal. En diferente grado y manera, no hay duda de la identificación de los liberales con el mantenimiento de las instituciones forales. Que tal mantenimiento incluyera reformas y adaptaciones era inevitable. Mantenimiento y pervivencia no son sinónimo de inmovilismo. Exigir, por mor de la pervivencia foral, que el *status* existente no se modificara en nada, equivaldría a exigir que los órganos forales se mantuvieron incólumes en su ser y funciones. Por lo tanto, la cuestión no era cambiar o no, puesto que la necesidad de adaptación era inevitable. Nadie duda de la necesidad de adaptación de las instituciones en el siglo XIX, cuyo posible desenlace se situaba entre el inmovilismo absolutista y el cambio revolucionario. El caso español no es nada original en lo que se refiere a las oscilaciones entre ambos extremos y a la adopción, finalmente y como constante, de posiciones intermedias. Por eso es difícil mantener el juego de las oposiciones y contrastes y se termina teniendo que recurrir, como le ocurre a Cajal, al terreno de las concordancias y de las síntesis entre elementos antitéticos.

Del recorrido de Cajal por los muchos fenómenos que va teniendo en cuenta, además del que no deja de ser el núcleo de la investigación, se puede extraer la con-

clusión, a mi entender, de que no se trata de oposiciones irremediables o contraposiciones extremas, sino de dualidades inevitables, hasta el punto de que se convierten en necesarias, y terminan formando parte integrante del propio sistema.

Este planteamiento se aplica y desarrolla atendiendo a varios apartados. El más importante y significativo a efectos valorativos y comparativos entre el régimen anterior y el nuevo, es el de la representación del poder central como tal en la provincia, sin duda el que más juego ofrece y el que con más profundidad y extensión desarrolla el autor.

## **2. Los precedentes como referencia**

### **2.1. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN LA PROVINCIA: EL CORREGIDOR**

Cajal toma la figura del representante del poder regio desde lejanos momentos iniciales para describir su evolución con gran detalle en un amplio capítulo (*El corregidor tradicional*, pp. 271-319). Además de conseguir así dotarse de elementos sólidos y precisos para proceder después a las comparaciones y apreciación de continuidades y discontinuidades, este tan preciso acercamiento al corregidor le sirve a Cajal para constatar que desde el siglo XIV ha habido una representación institucional del rey en la provincia.

Ahora bien, ¿significa ello que Corregidor y Juntas son instituciones contrapuestas? Cajal conduce muy acertadamente su análisis para llegar a la conclusión contraria, formulada en penetrantes afirmaciones. Se trata de una dualidad integrada en el sistema que trae consigo de modo natural la presencia de un representante del poder del rey. Se desprende de ello que la auténtica contraposición hubiera sido la derivada de inexistencia de corregidor. Ahora bien, si fuera así, ¿cómo podríamos valorar o calificar la situación? Sería una situación de desconexión, de independencia. Pero no siendo éste el punto de partida solo es concebible la interdependencia y la imposibilidad de prescindir mutuamente.

Cajal apenas alude a la otra cara: los delegados de la provincia en la corte, es decir, sus embajadores y comisionados. Salvando las distancias, en algunos aspectos tienen los mismos problemas y cubren los mismos objetivos en la corte que los delegados en la provincia. Muchos de los asuntos que surgen en esta última y en los que, en su caso, han podido intervenir los corregidores, no se resuelven en la provincia sino en el debate y vías de resolución propios de la corte, donde los comisionados son los que blanden sus armas en favor del territorio al que representan.

Así pues, Cajal constata que la representación del rey en la provincia difícilmente podía dejar de tener continuidad. Eso sí, debidamente adaptada. Como la independencia o desconexión no se da, el nivel de autogobierno que Gipuzkoa puede tener a lo largo del tiempo en que el corregidor ejerció sus funciones, ¿hasta qué punto está condicionado por su papel, si es que lo está? Es cierto que la respuesta afirmativa es la lógica y natural. Pero en éste y otras casos similares, cabe hacer otras posibles consideraciones que nuevamente nos llevan a la cuestión de las contraposiciones. El corregidor es un cargo que ejerce funciones de gobierno y justicia en la provincia, pero no se sitúa como opuesto o contrario a las instituciones de aquélla sino que forma parte, eso sí dotado de poder jurisdiccional, de ellas. Desde el momento en que el corregidor existe, debe contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones, a la resolución de los conflictos y problemas y a la paz y orden sociales como cualquier otro del organigrama provincial.

En suma, la figura del corregidor y su papel histórico, así como un balance de su actuación real, nos obligan a revisar la imagen de un cargo externo y opuesto a las instituciones forales. Si estas se inscriben en la Corona de Castilla y forman parte de ella, también el corregidor es una figura de conexión necesaria, que no deja de formar parte del propio mundo institucional, guipuzcoano en este caso. ¿Acaso no hubiera tenido que cumplir esa función si el puesto de corregidor lo hubier ocupado el Diputado General? El corregidor y los restantes órganos forales (diputación, juntas, municipios) caminan en la misma dirección y están interesados en la colaboración, lo que no está reñido con las disputas y tensiones o con la existencia de delimitaciones, como la evitación de que el corregidor actúe en la primera instancia. Lo cual no significa que sea inverosímil la figura del corregidor que busque ante todo, o en primer término, el control, la vigilancia o la puesta de límites y obstáculos a las instituciones del territorio en cuestión, pasando a ocupar posiciones enfrentadas. Ahora bien, esa situación, en su caso, no se puede prolongar indefinidamente. Habrá de estudiarse en cada caso los motivos y las situaciones que puedan proporcionar elementos de comparación, y los casos de cambio de papel o tensión institucional.

Es lo que ocurre, y por eso no tengo más que corroborar el acierto de Cajal, cuando estructura su investigación partiendo de la reconstrucción del corregidor y su papel para, a continuación, usar esa referencia como plano de comparación para el siglo XIX. El delegado del gobierno en el siglo XIX, la máxima representación “periférica del Estado”, ¿es más o menos externo que el corregidor tradicional, tiene más o menos marcadas las funciones de vigilancia y control?

## 2.2. PECULIARIDADES MÁS VISIBLES DEL CORREGIDOR GUIPUZCOANO EN EL SIGLO XVIII

Cajal defiende la idea de que en realidad, si comparamos con el nivel potestativo previo, el corregidor se “repliega”, como constataba el antifuerista Navascués, Jefe Político en Vizcaya en 1847-1848, consciente del aumento de poder de la Diputación. Cajal llega a la conclusión de que el siglo XVIII, visto desde el equilibrio de poderes intraprovincial, ofrece un balance desfavorable para el corregidor y presenta a la Diputación como la “gran vencedora del proceso” (p. 313). La opinión de Cajal no puede ser más clara: el corregidor no era ni sombra de lo que fue en la época de los Reyes Católicos.

Planteadas estas cuestiones en la dimensión española integral, se puede dar un paso más y obtener una interesante referencia tomando otro “caso” diferente. Me refiero al corregidor en Cataluña en el siglo XVIII. El supuesto es interesante, pues la presencia y papel del corregidor en Cataluña tomó sus caracteres como una parte o faceta de la Nueva Planta. El libro de J. M. Gay Escoda, *El Corregidor a Catalunya* (Madrid, 1997), es un estudio sobre la peculiaridad catalana del corregidor, derivada, como reconoce Garriga en su glosa al citado libro (*INITIUM*, 3, pp. 530-583) del *status* militar que adquiere a partir de su implantación en Cataluña a principios del siglo XVIII, y de la finalidad de “dominación política del territorio conquistado y sometimiento de sus naturales a la voluntad real”. El caso catalán permite constatar que tras la guerra de Sucesión y, dado su resultado, el panorama jurídico-institucional cambió sustancialmente. En una fase inicial ello trajo consigo la incorporación de figuras nuevas, importadas de Castilla y con clara finalidad de control y censura. Y estas funciones se desarrollaron en ese período inicial con un marcado contraste, como algo nuevo y diferente de la tradición anterior asentada.

No es el caso de las Vascongadas. Dentro de éstas Gipuzkoa presenta el cuadro de la continuidad. Es más, insiste Cajal hasta convertirlo en una de las tesis que defiende, el delegado decimonónico no tuvo tantas atribuciones ni ocupó un espacio tan intenso e influyente como el corregidor tradicional. Dicho de otra manera, el riesgo de que esa figura afectara al nivel de autogobierno era inferior en el siglo XIX, y eso es lo que ocurrió en líneas generales y en un balance global.

A partir de aquí podemos establecer otras apreciaciones, formular matices, distinguir momentos y fases. Y eso es lo que hace Cajal brillantemente. Pero las posibles relaciones entre el gobierno central-estatal y su implantación, así como la faceta de las formas, estilos e intensidades que adopta en relación al autogobierno, más que con la figura del delegado tiene que ver con la política del gobierno en su conjunto.

### 3. Continuidad del corregidor en el siglo XIX

**3.1.** El núcleo o parte central del libro podría decirse que se inicia justamente en este punto. Cajal lo hace con profusión de argumentos y bien pertrechado, entre otras cosas por la excelente base que le proporciona su monografía anterior sobre *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX* (Madrid, 1999). El contenido de esta última y el libro sobre el que versan las presentes líneas, muestran planos de superposición y complementación. Efectivamente, si para Cajal el estudio sobre el gobernador civil le proporciona las bases para la valoración de cómo se desarrolló, al menos desde una de las figuras más significativas, la formación del estado-nación español, el análisis correspondiente al caso guipuzcoano viene a ser tomar un supuesto específico, pero no exento de las singularidades que hacían, por una parte, más atractivo el objeto de análisis, y, por otra, más rico en matices el resultado, pues no cabe duda de que la implantación del gobernador civil tiene sus caracteres propios en un territorio como Gipuzkoa por la obvia razón, arriba comentada, de la previa existencia en él de instituciones asentadas con sólidas raíces.

Llegados a este punto, podemos tomar los dos libros de Cajal para hacer algunas consideraciones. Al tratar la figura del gobernador civil Cajal delimita perfectamente las fases de la evolución en la implantación de la figura: desde el origen en la Constitución de Cádiz con el nombre de Jefe Político, seguido del Subdelegado de Fomento que en 1834 pasa a denominarse Gobernador, la vuelta al Jefe Político en 1836, y la fusión del Jefe Político e Intendente en una sola autoridad con la denominación de Gobernador en 1849, que se mantendrá en lo sucesivo. Pues bien, estos ciclos son perfectamente aplicables al caso guipuzcoano, pues el Ministerio de la Gobernación se presenta en la provincia con las siguientes denominaciones, según los correspondientes períodos: Jefe Político (1813-14; 1820-23; 1836-39); Corregidor Político (1839-1841); Jefe Político (1841-1849); Gobernador de provincia, desde 1849 en adelante.

Esta comparación y la correspondiente constatación, pueden tener su razón de ser, puesto que apuntan en la dirección de que si partimos del ideal de una administración moderna, eficaz, directamente orientada a logros palpables y que realmente demuestren la superación de esquemas del Antiguo Régimen, en otras palabras, si partimos del modelo napoleónico, el rigor del análisis de Cajal lleva a inevitables conclusiones, cercanas a la constatación del fracaso de dicho modelo en el conjunto de España, recogidas en una densa "recapitulación final" de su libro sobre *El Gobernador Civil* (p. 207-216).

### 3.2. GOBERNADOR, GOBERNACIÓN Y ORDEN PÚBLICO

Los otros apartados de presencia e implantación de la administración del Estado, son el orden público, la administración de justicia y la hacienda. En un plano más secundario se tienen en cuenta otros servicios o ámbitos prestacionales, como la educación y el fomento. Estos apartados no están necesariamente separados entre sí. Los dos primeros (delegado del poder central y orden público) están íntimamente unidos, puesto que el delegado del gobierno se encuadrará en un ministerio, el de Gobernación, que tiene como objetivo fundamental la preservación del orden público, contando para ello con las correspondientes fuerzas armadas, partiendo de las que se heredaban del precedente período foral: los tercios forales y los miqueletes, fundamentalmente.

También en esta materia el rigor periodificador que caracteriza al autor le lleva a distinguir fases, con alguna como la de los críticos años de la primera guerra carlista, en la que el ensayo de diversas fórmulas no evitó que la balanza se inclinara en favor del Ejército y de su correspondiente supremacía ejercida por el Capitán General.

Terminada la guerra la autoridad civil fue recuperando su papel de rector de los cuerpos policiales provinciales, pero la marcada tendencia fuerista del titular, el conde de Villafuertes, condujo al paradójico resultado de que tomara fuerza la idea de que el orden público se guardaría mejor por las autoridades provinciales desde la Diputación. El conde de Villafuertes lo aceptó aunque iba en detrimento de su papel como corregidor.

La consolidación del liberalismo moderado a partir de 1844 acentuó la tendencia a la duplicidad de autoridades: la de la Diputación foral sobre el cuerpo de Miqueletes (recuperado tras un periodo en el que adoptó la forma de cuerpo de Celadores) y la del Gobernador, a cuyas órdenes estaba la Guardia Civil, “ajena a la órbita foral”, como dice Cajal (p. 212), pero importante por su eficacia operativa en materia de orden público. Lo cierto es que se refleja en estos hechos la dualidad entre orden público y seguridad, esta última desde la perspectiva de “la información y control del territorio”, para lo que, como reconoce Cajal, el gobernador no disponía de mejores recursos que los puestos de la Guardia Civil (p. 215), que se empieza a desplegar desde su creación (Real Decreto de 28 de marzo de 1844) y que en 1853 contaba ya con 17 puestos en la provincia, de modo que no dejó de producirse en ella el efecto de aumentar las capacidades del gobernador en materia de orden público, reduciendo el espacio del ejército en esa tarea. Pero en la medida en que éste no dejaba de tener fuerte presencia, por la necesidad de hacer frente a la insurgencia política, resulta que es precisamente en la década moderada cuando se crea y se ponen en funcionamiento las herramientas más eficaces, a efectos de control sobre la población en un momento de continuo riesgo de puesta en acción de la subversión armada. Significa ello que los órganos o vías de ejercicio de las funciones más directamente relacionadas con los objetivos estatales más básicos y elementales como la seguridad y el orden social, se refuerzan y adoptan una continuada postura de control y vigilancia sobre los sectores de la población susceptible de poner en acción el levantamiento armado. Parece razonable concluir de todo ello que el ascenso de poder de la Diputación y de los órganos forales, no fue en este campo donde más y mejor quedó reflejado. Otra cosa es que la mayor concentración de la actividad del gobernador en la represión activa o preventiva no se hiciera por la vía de fuerzas policiales propias, como indica Cajal al destacar que, finalmente, el aparato civil de policía estatal quedaba en segundo plano, lo cual no favorecía el acercamiento a la estructura de una administración policial moderna.

### 3.3. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y HACIENDA

También en el importante apartado de la administración de justicia, Cajal introduce su estudio con la perspectiva de comparación con el Antiguo Régimen y la estructura judicial precedente de alcaldes, corregidor y alcaldes de hermandad. En materia judicial se manifestaría también la división entre las dos tendencias del liberalismo fuerista (la “purista” y la “moderada”), pero se impuso la vía del régimen común y unitario, que recibió un fuerte impulso con la implantación de los principios de la Constitución de 1837, en cuya concepción de la unidad constitucional se comprendía la estructura orgánica unitaria de la administración de justicia. El intento de mantener una planta consensuada continuadora de la anterior jurisdicción real, con pervivencia de algún componente de la tradición foral, como el Diputado General convertido en primer Juez de la Provincia, no parecía tener mucho futuro y, en consecuencia, la duplicidad jurisdiccional resultaba ser difícilmente admisible. Fue intensamente denunciada por los liberales donostiarras, a través de *El Liberal Guipuzcoano*, cuando tal dualidad se dio al convivir el juez de primera instancia en San Sebastián y el corregidor interino en Azpeitia. Cajal describe el proceso por el que, el 30 de marzo de 1841, tomó posesión el juez de Vergara Juan Pérez del Notario. Al poco se pusieron en funcionamiento los juzgados de San Sebastián, Vergara y Tolosa, dándose por suprimido el anterior régimen foral en este importante campo de la administración de justicia.

En suma, el desenlace unitarista fue en esta materia una consecuencia casi inevitable, como forma de materialización del principio, también vigente a lo largo del Antiguo Régimen, de que “todas las justicias pertenecen al rey”. Cajal llega a la conclusión de que la administración de justicia se implantó y “dejó de ser motivo de conflicto” en la relación política estatal-foral, sin que ello fuera incompatible con que la provincia siguiera reclamando algún “derecho histórico” como el de nombrar procuradores y alcaides carceleros de los partidos judiciales.

A pesar de todo, la administración de justicia no fue territorio exento a la penetración de órganos forales, a través de los Consejos Provinciales, peculiares órganos colegiados no funcionariales, que a modo de figura consultiva o deliberante, sin capacidad ejecutiva y composición colegiada, entraron a colaborar en la actuación administrativa periférica del Estado. Este fue cediendo ante el manifiesto interés de las instituciones forales de entrar en la composición del Consejo Provincial, lo que no dejó de reflejarse en su estructura. En consecuencia, como ya había adelantado Portillo en su análisis de este proceso, la administración foral logró controlar la jurisdicción contenciosa por la vía de dominar los Consejos Provinciales. Cajal destaca el fenómeno, si bien es cierto que los Consejos Provinciales, independientemente de su composición, no dejaban de actuar como órganos estatales, que funcionaron en la medida en que la administración estatal asumió la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que incorporaron estos órganos en 1845, de modo que finalmente su funcionamiento en los territorios forales no dejó de representar, como reconoce Cajal, cierto grado de colaboración interinstitucional.

Un tercer campo de análisis comparativo es el de la Hacienda, que pasó en diciembre de 1849 al Gobernador con la reforma que refundía jefes políticos e intendentes. Se llegó también a una consideración unificada de las tres provincias con motivo de la ley de Desamortización de 1 de mayo de 1855, objeto de fuerte resistencia legal. Las reformas e intentos de adaptación, como por ejemplo a partir de 1850 cuando, el por fin único gobernador de la provincia asume su autoridad sobre el servicio de carabineros y sobre la administración de Hacienda, no fueron en este terreno todo lo decididas que debieron haberlo sido y es en esta materia, finalmente,



donde se impuso el poder real de la Diputación. La escasa y poco definida medida en que llegó a ser efectiva la administración estatal en materia hacendística se refleja, como destaca Cajal, en la exposición de motivos del Real Decreto de 28 de febrero de 1878, tradicionalmente considerado como el iniciador del régimen de concierto económico.

#### 4. Fuerismo y liberalismo moderado

Después de haber seguido con detalle el grado y forma de implantación de órganos y funciones del estado central en Gipuzkoa, el plano de comparación con lo ocurrido en el conjunto de España nos lleva de nuevo al juego de oposiciones y contrastes entre dualidades como constitución-fueros; modernidad-arcaísmo; conservación-progreso; detenimiento-avance. Veamos el balance que en su monografía sobre el gobernador civil formula Cajal, de la mano de autoridades clásicas (Oliván, Posada) y actuales (García de Enterría, Nieto, Gallego Anabitarte, Santamaría) de la ciencia administrativa española. Se puede constatar un resultado formulado con claridad y sin ambages. Cajal parte de que el sistema no era racional e integrado al tratar con lo foral, pero cabe preguntar ¿lo era prescindiendo de él? El mismo Cajal responde al constatar, en su estudio sobre el Gobernador Civil, la distancia entre proyecto y realidad, entre lo pretendido y conseguido, en gran parte por las trabas estructurales que implicaba el caciquismo, la debilidad institucional, la necesidad de recurrir en última instancia al Ejército. En suma, concluye Cajal, el centralismo caciquil español era poco propicio a un centralismo igualitarista, muy difícil de lograr dentro de la “seudodemocracia restringida y orgánico-corporativa” que regía, reconoce Cajal sin paliativos, en toda España.

Cabe preguntarse hasta qué punto son válidas las comparaciones que pretenden acentuar el contraste entre un proyecto constitucional y administrativo moderno y un régimen foral de fueros regresivos y acomodaticios, cuando fuera de los territorios forales el proyecto progresista tampoco cuajó. ¿Tuvo la culpa el mantenimiento de los regímenes forales? La respuesta afirmativa obligaría a dar a éstos una influencia en el resto de España que no se corresponde con los hechos. Actualmente, y con la ayuda de la historiografía de los últimos años dedicada a estas cuestiones, parece fuera de duda que el fuerismo vasconavarro se adaptó y acomodó al régimen liberal moderado (y viceversa), y que el fuerismo pudo aportar elementos de estilo y definición al liberalismo, pero no hasta el punto de que éste quedara subordinado a aquél.

Si en un balance del constitucionalismo decimonónico español parece claro el predominio del moderantismo doctrinario, preocupado básicamente en evitar los proyectos constitucionales de los liberales progresistas y, no digamos, los de los demócratas y republicanos, deben hacerse con mucho cuidado las comparaciones. Si para ello se toman en consideración los proyectos y planteamientos constitucionales más progresistas tampoco puede afirmarse la incompatibilidad con el régimen foral. Destacados representantes del liberalismo progresista, nada sospechosos de connivencias oscurantistas ni absolutistas, ofrecen valoraciones positivas del régimen foral y de las posibilidades que ofrecía, partiendo, además, del conocimiento directo del mismo. Véanse los juicios y valoraciones de un Alberto Lista o un Francisco Pí y Margall.

¿Significa ello que no existe oposición alguna? Cajal procura, partiendo de lo afirmado en el párrafo anterior, dar con la perspectiva más adecuada para valorar la dualidad estatal-foral, y aprecia y describe acertada y certeramente sus consecuencias.

Efectivamente, destaca en el libro el detalle y precisión con que aparece en él la práctica política provincial en forma de estrategias de resistencia obstruccionista, de aguante y dilación, hasta provocar el cansancio y el desistimiento de un gobierno que terminaba cediendo en su batalla con el lenguaje de los foralistas, entre otras razones por falta de tiempo para dedicarse a estas “fatigas” (p. 534).

El autor considera estas prácticas como muestra de la dificultad o incapacidad para integrar el régimen foral (p. 399) en un sistema racional y consolidado, lo suficientemente definido jurídica e institucionalmente como para no propiciar el uso de todo tipo de maniobras de acomodación (p. 485) pero que eran las realmente practicadas como formas de resistencia a ultranza del fuerismo, sobre todo desde su vertiente “purista”, con las tácticas que recuerda Cajal, por ejemplo en la reclamación de las competencias de los Consejos Provinciales, utilizadas como si de una “carrera de obstáculos” se tratara (p. 111).

Ahora bien, ¿era este fenómeno muestra de la falta de adecuación o una necesidad derivada de la necesidad de la coexistencia? Las interesantes apreciaciones de Cajal sobre el pase foral y su ejercicio fáctico parecen apuntar en la segunda dirección y merecen ser destacadas, puesto que Cajal constata el mantenimiento de la práctica preventiva que el pase implicaba, al identificar (p. 115) el uso repetido del veto suspensivo, ejercido incluso sobre más “yusiones” que en el Antiguo Régimen, mediante “concatenación sin límite de instancias sucesivas” y “amagos de conflictos de competencias”.

### **Dualidad interna: San Sebastián - Provincia**

Otro teatro de escenificación de oposiciones y dualidades es la propia provincia. Cajal presta gran atención al debate entre capital y provincia, San Sebastián-Tolosa: las liberales tendencias de los comerciantes donostiarra frente a la más conservadoras y rurales del interior.

El objeto específico del trabajo obliga a Cajal a seguir la pista de la evolución de los cargos, su titularidad y ubicación. Pero, una vez más, a la hora de hacer balance Cajal debe plegar velas y constatar hechos y datos que confirman que estamos más ante una dualidad casi necesaria que ante una oposición inconciliable. Ciertamente al situar en los extremos a carlistas y progresistas, nuestro autor limita considerablemente el alcance de la oposición.

Cabe preguntarse hasta qué punto el debate rebasó o no ciertos límites en períodos anteriores, pues se tiende a presentar el siglo XIX como el de reivindicación por los donostiarra liberales de un estatus negado y tapado por la tendencia mantenida en períodos anteriores. Pero esa valoración, que frecuentemente se toma como premisa indudable, debe replantearse cuando, visto en sus antecedentes desde el siglo XVII, San Sebastián no hizo sino aumentar su peso político, poniéndose claramente al final de dicha centuria, tras un laborioso y calculado proceso, a la cabeza de la provincia, lo que le permitió vivir un brillante, comparativamente, siglo XVIII, en el que consiguió hacerse con las riendas en los ámbitos que, en el contexto dieciochesco, eran las realmente demostrativas de su potencial político y económico.

Al juzgar lo ocurrido en el siglo XIX, la postura más equilibrada y relativista respecto de las oposiciones extremas parece también la más acorde con los resultados y conductas finales de la burguesía donostiarra, pues debe recordarse que es en la

década moderada (1844-1854) cuando, como señala Cajal (p. 120), el fuerismo liberal evolucionó hacia una mayor flexibilidad, capaz de conciliarse incluso con la burguesía donostiarra, gracias también a la rápida evolución de ésta hacia su definición fuerista. De hecho, debe recordarse, no reaccionó especialmente en 1839, y en 1845 ya se había acomodado plenamente en las coordenadas del fuerismo, sin dejar de estarlo en 1876. ¿Cabe extrañarse de ello cuando, al fin y al cabo, a la altura de 1841 las aduanas se habían trasladado a la costa, se había dado el paso a la uniformización de la administración de justicia y se había eliminado el pase foral?

Significa todo ello que, pasado el ecuador del siglo, se había llegado a un plano de estabilización, que tuvo como consecuencia preparar el terreno para que fueran precisamente las instituciones forales las que aumentaron su centralidad. Los efectos en esa dirección de la orden de 12 de septiembre de 1853 han sido suficientes y correctamente valorados, también en lo que suponen de logros de la colaboración con el partido liberal moderado, incluso mediante la directa participación en él.

Todos estos datos no dejan de ser, una vez más, demostrativos de la dificultad de las contraposiciones en esta materia. Llegados a este punto no me cabe sino referirme a un autor coetáneo de estos hechos, Fermín Lasala y Collado, que lo reflejó con gran acierto y capacidad de síntesis.

Tomemos como muestra el problema que subraya Cajal de falta de correspondencia en el plano jurídico-formal entre constitución y fuero, tal como se revela en el hecho de que una simple orden ministerial desplegara consecuencias que desde una consideración general de la estructura jurídica difícilmente se podrían prever. Lasala dio una respuesta a la aparente dicotomía constitución-fueros al hilo de su apreciación de la citada orden de 1853, que ponía en manos de la Diputación la fiscalidad provincial: era más propio de la constitución que del fuero.

Podemos recurrir una vez más a Lasala para conocer el grado de conciencia que en la propia época pudo llegar a tener este cualificado testigo. Lasala resulta de obligada consulta y citación, por su cercano y profundo conocimiento de aquella realidad, en la que fue destacado protagonista, que no se limitó a vivir, puesto que también dio su interpretación formulada en obra escrita. Cajal no ha desaprovechado esa fuente. La ha usado abundantemente y ha trabajado incluso los archivos personales del próspero guipuzcoano. Todo ello se refleja, como no podía ser menos, en el libro, cuyas tesis no se alejan mucho de las que expusiera y defendiera Lasala. Fue el Duque de Mandas, tomando el caso vasco en general pero muy marcadamente el guipuzcoano en particular, quien subrayó la existencia de un proceso de racionalización y adecuación del régimen foral, cuya estructura no presentaba mayores inconvenientes que cualquier otra, como la española en su conjunto, para adaptarse a las nuevas condiciones.

Ello es particularmente visible en el apartado en que se hace frente a la ley de 1876 y el debate sobre su condición abolicionista. Estamos ante uno de los apartados más complejos y comprometidos del libro. Cajal lo enfoca con espíritu analítico y se sitúa en condiciones de hacer interesantes apreciaciones y afirmaciones sobre la evolución de la corriente de opinión abolicionista (p. 506). Como muestra ilustrativa del proceso seguido, señala Cajal que *El Imparcial* no pedía la supresión del régimen foral en 1872, pero sí en 1876. De no existir o ser muy débil se pasa, en muy poco tiempo, al empuje arrollador del impulso abolicionista en 1876. ¿Cuál es finalmente la postura u opinión de nuestro autor sobre este particular? La complejidad y riqueza de matices que, fiel a su estilo, procura tener en cuenta, no se hasta qué punto le permiten corroborar la inicial postura de negación de la condición abolicionista (p. 212)

pues se aprecian ciertas vacilaciones (p. 422), reconoce (p. 486) el carácter abrupto y no deseable de la resolución y admite que las instituciones desaparecieron por un siglo. En definitiva (p. 485) se adhiere Cajal a la tesis de Lasala de los errores de 1876, cuando una “fuerza no vista en tres décadas” se propuso aprovechar el final de la guerra carlista para “forzar el fin de las instituciones forales”.

El canovista convencido que fue Lasala no se privó de señalar determinados elementos superfluos e innecesarios en esta ley. Además lo hizo señalando los problemas que ello crearía en un terreno que frecuentemente no se suele tener en cuenta al tratar sobre los efectos de las normas jurídicas: el psicológico. Si jurídicamente no fue la ley abolicionista, o si ello es discutible, no lo es tanto desde la perspectiva de las vivencias, activas y pasivas, que generó.

### Consideraciones Finales

Sorprende favorablemente la fuerza y energía del estilo, cercana a la pasión en las páginas del capítulo de conclusiones y en ciertos pasajes, bien modulada en función de la materia o aspecto sobre el que escribe en cada momento.

El predominio de la descripción analítica, que sigue paso a paso la evolución (como en el caso del orden público) es compatible con el esfuerzo de definición y clasificación del régimen foral en el contexto estatal, con la continuada referencia al modelo napoleónico como espejo constante en el que mirarse. Cajal se caracteriza por una forma de tratamiento de las cuestiones que le lleva a que las tesis que defiende y que considera claves aparezcan en el texto repetidamente. Es una muestra del grado de implicación con que escribe, respecto de lo que no deja de ser en ningún momento el problema central que plantea el libro: el de la adopción en el Estado español de una administración moderna y eficaz, que contribuyera al progreso y a la mejor convivencia entre los españoles como auténtico servicio público.

Cabe constatar que para Cajal el modelo francés era para España inevitable, y como consecuencia de ello sitúa el caso español en un ámbito “latino”, cuyo desarrollo era el propio de una administración que tendría unas determinadas limitaciones previas que condicionaban los pasos a seguir con carácter casi determinante. En otras palabras, para Cajal, crítico con los defensores de modelos que resulten por sí más lejanos, la administración española sólo podía seguir el modelo napoleónico, por lo que se trataba de plasmarlo de la manera más fiel y eficaz posible, pues de lo contrario se corría el riesgo de quedar en un término medio insatisfactorio, como el que se dio en el acercamiento, que quedó en eso, es decir, a medio camino, del gobernador civil hacia su hipotético modelo prefectural francés.

El libro proporciona, en su conjunto, es decir, sin estar formulado exclusivamente en alguna parte del mismo, una matizada y equilibrada respuesta.

Todos los problemas de análisis y tratamiento de la cuestión de la que se ocupa el libro proporciona un resultado satisfactorio para el lector interesado en llegar a la explicación profunda y detallada de acontecimientos pasados y esa respuesta la proporciona Cajal cumplidamente. Pero no se limita a ello. Lo hace con una implicación personal, con una cierta tensión que se transmite, así ha sido en mi caso, al lector. Esa tensión sube muchos enteros cuando el autor conecta el periodo estudiado, un pasado bastante reciente, con el presente. Lo hace repetidamente, supongo que conscientemente. Tal vez no tan expresamente planea una conexión con el momento

presente y con las trágicas formas y expresiones en que, aquí y ahora, se traduce la insatisfacción ante la translación de esa herencia al presente. Y aquí es donde Cajal da un aldabonazo que resuena fuerte en los oídos del lector. No podemos culpar a la historia. No hay bases razonables para pensar que el presente autonómico es una versión frustrante de un pasado foral más deseable: ni del inmediato ni del más lejano. Que la transición hubiera podido hacerse mejor no significa que las plasmaciones actuales del bloque constitucional sean reflejo de un hipotético “cierre en falso” del proceso de adecuación del régimen foral.

Habrà quien piense que no es labor del historiador hacer estas valoraciones, desde la perspectiva de las distorsiones que puede causar el presentismo. Me inclino a pensar que, aunque así sea en general, ha merecido la pena que en ciertos puntos del libro Cajal haya hecho una excepción, pues soy de la opinión de que el autor de un libro como éste no tiene por qué conformarse con el plano del análisis frío y aséptico, por lo que resulta de agradecer que se haya tomado la precaución de decirle bien alto y claro al lector (véanse, entre otras, las páginas 197, 475, 533, 535, 590, 592) que disponemos de los útiles adecuados para corregir los defectos y problemas detectados en el libro, en orden a una constructiva adecuación de las instituciones de un territorio como el guipuzcoano, incluso en ámbitos como el de la policía y la preservación de la seguridad y el orden público.

El que quiera plantear el “a dónde vamos” teniendo en cuenta el “de dónde venimos”, tendrá en este libro una inmejorable base. El fenómeno que analiza, los cargos y funciones que describe, le llevan a terminar diciendo que, respecto al delegado del Estado, “... merece valorarse positivamente, como una muy significativa y estimable prueba de deferencia, reconocimiento y tributo del Estado, tanto hacia la tradición histórica foral (en tanto se vinculaba, nominal y –en parte– competencialmente, con el tradicional Corregidor del Antiguo Régimen), como hacia la singularidad foral de la Provincias Vascongadas en su propio seno”.

El adjetivo por el que se decanta Cajal, usado repetidamente en el texto, para calificar en su conjunto lo que podríamos llamar el modelo que la relación estatal-foral representa, es el siguiente: concurrencial. En mi opinión es una muestra de hasta qué punto Cajal se ve obligado a reformular, cuando no destruir, las oposiciones entre el plano estatal y el foral y a ir aclarando que las posibles paradojas deben, cuando menos, atenuarse, como se hace en la página 150 del libro, que recoge la necesaria reconducción de una relación que, se dice, no se puede calificar de conflictiva, sino propia de “los cauces normalizados propios de una pragmática coexistencia”. Si a lo largo del Antiguo Régimen había predominado la buena general sintonía con la Monarquía (p. 297) con conflictos ocasionales, pero siempre sobre una firme adhesión, las formas adoptadas finalmente en el siglo XIX terminaron siendo reflejo de una solución, para el conjunto del período analizado, razonable y adecuada (p. 590). Si estas finales conclusiones son predicables respecto del período estudiado, no parece que haya razones, sino al contrario, para confirmarlas al juzgar la evolución de las relaciones políticas y de los resultados en el plano económico y social, en fases subsiguientes a la ley de 21 de julio de 1876. Lo que ocurre es que es que precisamente en esa fase siguiente es cuando surge la paradójica situación, producto de la simultánea consolidación de la eficacia institucional y de las estructuras económicas y sociales, de la puesta en cuestión de los fundamentos ideológicos de la relación política.

*Jon Arrieta Alberdi*