

**EVOLUCIÓN DE LOS REGÍMENES FORALES DE  
LAS PROVINCIAS VASCONGADAS HASTA 1876:  
DESARROLLO FORAL EN LA INTERINIDAD EN  
ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA**

Erregimen foralen bilakaera Probintzia Baskongadetan 1876. urtea arte:  
Araba, Bizkaia eta Gipuzkoaren garapen forala bitartekotasunean.

Evolution of Foral's regimes of the basque provinces until 1876: «foral»  
development in the interim in Alava, Bizkaia and Gipuzkoa

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ  
Universidad de Deusto

Fecha de recepción / Jasotze-data: 22-11-2011

Fecha de aceptación / Onartze-data: 22-12-2011

El presente artículo analiza la evolución de los regímenes forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en el período comprendido entre la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la Ley de 21 de julio de 1876, período que ha sido denominado por algunos autores «régimen neoforal» o «neoforalidad», y que supone una merma progresiva de los contenidos básicos del régimen foral hasta su completa desaparición en dichos Territorios. Dentro de este período histórico, se analizan tres fases distintas: una primera, desde la Ley de 1839 hasta la Constitución de 1845, con una referencia especial a lo ocurrido en un año clave para los Fueros como fue 1841; una segunda, desde 1845 hasta la denominada «Revolución Gloriosa» de 1868; y una tercera y última, desde 1868 hasta la definitiva abolición de los Fueros para las tres Provincias Vascongadas en 1876.

Palabras Clave: Territorios Forales. Álava, Bizkaia, Gipuzkoa. Constituciones españolas. Neoforalidad. 1839-1876.



Artikulu honek Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako erregimen foralen bilakaera 1839ko urriaren 25eko Legea eta 1876ko uztailaren 21eko Legearen artean aztertzen du, egile batzuk «erregimen neoforala» edo «Foralitate berrikoa» deitu izan duten epealdia, eta foru-erregimenaren oinarrizko edukien mailakako urritzea dakarrena, aipaturiko Lurraldeetan bere desagertze osora arte. Garai historiko honen barruan hiru fase ezberdin aztertzen dira: lehenengoa, 1839ko Legetik 1845eko Konstituziorakoa, 1841. urte garrantzitsuan gertatutakoari modu berezian erreparatuta; bigarrena, 1845etik 1868ko «Iraultza Loriotsua» artekoa; eta hirugarrenik eta azkenik, 1868tik 1876ko hiru Probintzia Baskongadetako foruen indargabetzerainokoa.

Giltza hitzak: Foru lurraldeak. Araba. Bizkaia, Gipuzkoa. Espainiako konstituzioak. Foralitate berria. 1839-1876.



This article examines the evolution of «foral» regimes of Alava, Bizkaia and Gipuzkoa in the period between the enactment of the Law of 25 October 1839 and the Law of 21 July 1876, period that has been called by some authors «neoforal system» or «neoforality», and that is a progressive decline in the basic contents of the «foral» regime until their complete disappearance in those territories. Within this historical period, we analyze three different phases: the first, from the

Act of 1839 until the Constitution of 1845, with particular reference to what happened in 1841, a key year for the «fueros»; a second, from 1845 to the so-called «glorious revolution» of 1868; and a third and last, from 1868 until the final abolition of the «fueros» for the three Basque country provinces in 1876.

Key words: «Foral» territories. Álava, Bizkaia, Gipuzkoa. Spanish constitutions. Neo-«forality». 1839-1876.

---

\* El presente texto recoge mi intervención en el X Simposio de Derecho histórico de los territorios de Vasconia (1812-1876), organizado por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia en Donostia-San Sebastián el 18 de noviembre de 2011. Este texto parte del texto que escribí en el cap. II de mi obra *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 120-146, que ha sido reelaborado, completado y actualizado para la ocasión.

## SUMARIO

I. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DENOMINADO RÉGIMEN «NEOFORAL» EN ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA. II. LA EVOLUCIÓN DE LA «NEOFORALIDAD» ENTRE 1839 Y 1876 EN ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA. 1. Desde 1839 hasta 1845. 2. Desde 1845 hasta 1868. 3. Desde 1868 hasta 1876. III. BIBLIOGRAFÍA.

### I. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DENOMINADO RÉGIMEN «NEOFORAL» EN ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA

Dado que las anteriores ponencias han abordado la cuestión desde 1812 y han concluido con el análisis de la Ley de 25 de octubre de 1839, me corresponde a mi analizar el período que va desde la aplicación en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa de la Ley de 1839 hasta la derogación foral en 1876.

Como ya se ha dicho en numerosas ocasiones, con la llegada del liberalismo y de los nuevos parámetros constitucionales, sobre todo a partir de la Constitución de 1812, era inevitable que se produjese un choque entre el modelo constitucional y el modelo foral, que respondían a modelos totalmente distintos: uno de ellos, hijo de la Revolución Francesa y del liberalismo y otro, cuyo origen se remonta a la Edad Media<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como ya dejé escrito en otro lugar (LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, ¿Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En Zallo, R., *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia: Tarttalo, 2008, pp. 222-223), en mis clases en la Universidad de Deusto suelo utilizar una imagen muy gráfica para explicar a mis alumnos cuál era el problema: «en aquellos tiempos del siglo XIX, podría hablarse de dos trenes que resultaban incompatibles porque circulaban por vías con ancho distinto, uno por una vía más estrecha –la foral–, cuyo origen se remonta a la Edad Media y otro, por una vía más ancha –la del régimen constitucional– que es tributario de la Ilustración, de la Revolución Francesa y del movimiento constitucional. Como no había compatibilidad de vías para que circularan ambos trenes, ni “intercambiadores”, se impuso uno –el constitucional, mucho más potente– y se eliminó al otro, el más débil –el viejo tren foral–, pero aún y con todo el tren de vía ancha no consiguió llegar nunca hasta las estaciones que sólo estaban diseñadas para recibir trenes de vía estrecha. Siguiendo con el símil ferroviario, el problema consiste en que hasta ahora en la historia constitucional española no ha ocurrido lo que ocurre con los trenes modernos, que se pueden adaptar a distintos anchos de vías y circular sin problemas por todas ellas. No ha habido puntos de encuentro ni “intercambiadores” que permitiesen evitar la incompatibilidad radical entre ambos trenes. Aquellos trenes del siglo XIX, los del presunto antagonismo Fueros / Constitución, siguen siendo los mismos hoy en día aunque con otros nombres (que el avisado lector inmediatamente supondrá cuáles son), pero el problema sigue siendo el mismo: la falta de “intercambiadores” y “conexiones”».

A ello se ha referido también Eduardo Alonso Olea<sup>2</sup> cuando ha escrito que:

el problema de las Diputaciones forales, y en general de los Fueros, con la llegada de la idea-fuerza del liberalismo y sus fundamentos básicos: Constitución, igualdad ante la Ley y Cámaras representativas no puede extrañar. Mantener unos territorios al margen de las decisiones del Parlamento respecto a elementos tan fundamentales como la Hacienda o la movilización de tropas era difícil. Pero más si tenemos en cuenta otros privilegios forales como el pase foral (que limitaba la soberanía nacional por cuanto, en teoría las Provincias podían negar el cumplimiento de la legislación emanada de ella), las aduanas interiores (que limitaban el control sobre el arancel y el mercado exterior), la justicia propia (que anulaba la unidad de jurisdicción), o la organización particular de los Ayuntamientos (lo que limitaba la planta uniforme de la administración municipal, en cuyo vértice se situaba el Gobernador civil) alejaban a las provincias vascongadas del control directo de los poderes constitucionales.

Tras la Primera Guerra Carlista y el Convenio de Bergara, la ley de 25 de octubre de 1839<sup>3</sup>, que derivaba directamente de él, fue una Ley que intentó hacer compatible la foralidad tradicional con el nuevo marco constitucional. Y así, la Ley incluía contenidos que, dependiendo de cómo se interpretasen podían ser considerados como una salvaguardia o una amenaza para el régimen foral. De hecho, la misma Ley fue calificada por algunos como confirmatoria de los Fueros, mientras otros la ven como la primera gran Ley abolicionista de los mismos (sin contar la Ley de 1837 cuya vigencia práctica fue escasa)<sup>4</sup>.

Es una Ley tan polémica, que aunque hubo quien pensó que podía ser una garantía del régimen foral vasco, su desarrollo posterior, condujo a que fuese mayoritariamente considerada como abolicionista de los fueros de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava y, aunque parezca contradictorio, una opinión mayoritaria en Navarra la considera el fundamento del actual régimen foral de Navarra, hasta el punto que el párrafo 2º de la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978, actualmente vigente, la deroga –como reparación histórica– sólo para Bizkaia, Gipuzkoa y Álava, pero no para Navarra, pues constituye el fundamento último de su «amejo-

---

<sup>2</sup> ALONSO OLEA, Eduardo, *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una esencia de los Derechos Históricos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, p. 26.

<sup>3</sup> Ley de 25 de octubre de 1839, sancionando los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra (*Gaceta de Madrid* de 26 de octubre).

<sup>4</sup> La Ley de 19 de septiembre de 1837 (*Gaceta de Madrid* de 24 de septiembre), disolvió las Diputaciones Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava y ordenó que fueran sustituidas por Diputaciones Provinciales; trasladó las aduanas a la costa y autorizó al Gobierno para establecer jueces de primera instancia, si bien no tuvo una gran vigencia práctica tras el Convenio de Bergara. Sin embargo, marcó ya las pautas que luego seguiría el Real Decreto de Espartero de 29 de octubre de 1841.

rado» régimen foral. ¿Cómo puede ser una misma Ley abolitoria y fundamento del régimen foral, dependiendo de a qué Territorios Forales nos estemos refiriendo?

Otro año clave en esta historia es 1841, en el que se promulgaron dos normas jurídicas que, amparándose en la Ley de 25 de octubre de 1839, provocaron dos situaciones totalmente contrapuestas: el Real Decreto de 29 de octubre de 1841<sup>5</sup>, como veremos, supuso un auténtico «hachazo» para algunas de las competencias forales nucleares en Bizkaia, Gipuzkoa y Álava y, sin embargo, la denominada «Ley Paccionada» de Navarra<sup>6</sup> es vista por muchos en Navarra como el fundamento de su actual régimen foral.

Si nos referimos a los Territorios Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava, el período comprendido entre las Leyes de 25 de octubre de 1839 (y el Real Decreto de 29 de octubre de 1841) y la Ley derogatoria de los Fueros de 21 de julio de 1876<sup>7</sup>, ha sido denominado por algunos autores «régimen «neoforal». En este período, quedaron derogadas instituciones fundamentales del régimen foral clásico vasco (libertad de comercio, sistema municipal foral, sistema judicial foral, pase foral), si bien se mantuvo la foralidad institucional (Diputaciones y Juntas Generales), y el sistema fiscal propio, así como el sistema militar propio. En palabras de Gregorio Monreal,

[...] los rasgos fundamentales del sistema neoforal que sobrevive hasta 1876 serían los siguientes: el mantenimiento de los órganos de gobierno forales, Juntas, Diputaciones y Ayuntamientos –con concesiones al régimen común en estos últimos– y, subsistencia en peculiares condiciones de la fiscalidad propia y de la exención del servicio militar<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> ESTECHA Y MARTÍNEZ, José María, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras* (cito la edición facsimilar de la 2ª edición del libro original fechada en Bilbao en 1918-1920), Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Universidad del País Vasco, 1997, pp.18-19).

<sup>6</sup> Ley de 16 de agosto de 1841 (publicada en la *Gaceta de Madrid* de 19 de agosto).

<sup>7</sup> Ley de 21 de julio de 1876 haciendo extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone a todos los españoles y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresa» (*Gaceta de Madrid* de 25 de julio).

<sup>8</sup> MONREAL ZIA, Gregorio, La crisis de las instituciones forales públicas vascas. En *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia de Euskal Herria*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1988, Tomo III, p. 23. También son relevantes para el estudio de este período «neoforal» las obras de AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba (ed.), *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986; *Ibid.*, *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1995; DE EGIBAR URRUTIA, Lartaun, *Representación y representatividad en las instituciones de gobierno del Señorío de Bizkaia en el siglo XIX*, Donostia-San Sebastián, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2009; FERNÁNDEZ ALBADALEJO, Pablo, *La crisis del Antiguo Régimen en Gipuzkoa 1766-1883, Cambio económico e historia*, Madrid: Akal, 1975; IRIGORAS ALBERDI, Aitziber, *Derechos históricos vascos y constitucionalismo español*:

Tras la Ley de 21 de julio de 1876, desaparecieron también estos últimos elementos distintivos de la foralidad tradicional vasca.

En este período, que abarca algo menos de cuarenta años, vamos a asistir a una primera acometida contra la foralidad clásica, en torno a 1841, perdiéndose entonces contenidos clave del régimen foral tradicional (organización municipal, sistema judicial, pase foral y libertad de comercio), pero continuando otros tan importantes como la foralidad institucional, la libertad del tabaco y de la sal, la exención militar y la exención fiscal<sup>9</sup>. Pero también es cierto que las Diputaciones Forales se vieron reforzadas en este período, dada la debilidad del Estado central, consiguiendo a partir de 1853 (siendo Pedro de Egaña Ministro de la Gobernación) hacerse con el control de los municipios, que había sido una atribución del Corregidor durante la época foral clásica.

El sistema «neoforal» se estabilizó bastante con el dominio de los moderados en los sucesivos Gobiernos de Madrid. Sin embargo, las cosas cambiaron radicalmente con la caída de Isabel II y los años posteriores. Con la finalización de la Guerra Carlista en 1876, la suerte de lo que quedaba de los Fueros estaba echada y la definitiva Ley abolitoria de 21 de julio de ese mismo año, extendió su certificado de defunción. A partir de la aprobación del Primer Concierto Económico, en 1878, las cosas empezaban a cambiar de nuevo, pues las Diputaciones vascas, ya Provinciales y no Forales, irían adquiriendo cada vez un papel más relevante, en virtud de las competencias económico-administrativas derivadas del régimen de Concierto Económico, pero esa es ya, como suele decirse, «otra historia».

## II. LA EVOLUCIÓN DE LA «NEOFORALIDAD» ENTRE 1839 Y 1876 EN ÁLAVA, BIZKAIA, Y GIPUZKOA

### 1. Desde 1839 hasta 1845

Las Diputaciones vascongadas intentaron interpretar la ley en el sentido que más les convenía, es decir, como un ley adicional a la Constitución, confir-

---

*foralidad y sistema jurídico liberal en el siglo XIX*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2008; LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, *Contribución a una teoría de los derechos históricos vascos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997; *Ibid. Derecho Público de los Territorios Forales. De los orígenes a la abolición foral*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004; PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; Universidad Autónoma de Madrid, 1996; RUBIO POBES, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI de España editores, 1996; *Ibid., Fueros y Constitución: la lucha por el control del poder (País Vasco 1808-1868)*, Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1997; VV.AA., *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País Vasco (1808-1876)*, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 2002.

<sup>9</sup> ALONSO OLEA, E. *Continuidades y discontinuidades...*, op. cit., p. 26

matoria de los Fueros. Así lo afirmaba expresamente un Decreto de las Juntas Generales de Bizkaia de 6 de agosto de 1844: «*La ley del 25 de octubre de 1839 es el complemento de nuestras franquezas... es también un acta adicional a la ley constitutiva del Estado*»<sup>10</sup>.

Como aplicación inmediata del art. 2º de la Ley, lo primero era restaurar la legalidad foral, abolida formalmente en 1837. Para ello se dictó el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839<sup>11</sup>. El Decreto ordenó que se reuniesen las Juntas Generales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa para la elección de las Diputaciones Forales con las competencias tradicionales (art. 1); los jefes políticos de Bizkaia y Gipuzkoa volverían al rol de Corregidores con sus competencias tradicionales salvo las judiciales –y ésta es una excepción importante– (art. 2); las elecciones de diputados y senadores se seguirían produciendo según la legislación general, manteniendo las Diputaciones Provinciales creadas competencias en esta materia únicamente (art. 3); la renovación de los ayuntamientos vascos se realizaría por el método foral (art. 5), y por último, se instaba a las Juntas Generales vascas el nombramiento de comisionados para abrir negociaciones con el Gobierno en cumplimiento del art. 2º de la Ley de 25 de octubre.

El problema es que, como describe Vázquez de Prada<sup>12</sup> para el caso vizcaíno, a pesar de la inicial euforia provocada por la Ley de 1839, al analizar el texto del Real Decreto, los ánimos se enfriaron bastante ya que se mantenía la Diputación provincial y se modificaba el sistema judicial foral, al perder el Corregidor sus competencias judiciales. A partir de ese momento, la táctica de los comisionados vizcaínos (y también de los guipuzcoanos y a alaveses), en las negociaciones para actualizar el régimen foral y adaptarlo al régimen constitucional fue claramente dilatoria, disfrutando mientras tanto de lo que quedaba del régimen foral<sup>13</sup>.

En este contexto histórico se produjeron los enfrentamientos entre moderados y progresistas a causa de la Ley Municipal promulgada en 1840, que establecía que los alcaldes de las capitales de provincia y los jefes políticos de las cabezas de partido fuesen nombrados por el Gobierno. Los progresistas consideraban que infringía abiertamente el art. 70 de la Constitución (de 1837)

---

<sup>10</sup> Juntas Generales del M.N. y M.L. Señorío de Bizkaia... Bilbao, 1844. Sesión del día 6 de agosto, pág. 44; cit. en LARREA SAGARMINAGA, María Ángeles y MIEZA MIEG, Rafael, *La ley de 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias*. En Agirreazkuenaga, J. y Urquijo, J. R. (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990, p. 96.

<sup>11</sup> Cfr. ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo...*, op. cit., p. 16.

<sup>12</sup> VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, p. 79.

<sup>13</sup> Todo el proceso negociador puede seguirse en la obra de VÁZQUEZ DE PRADA, M., *Ibidem*, pp. 79-111.

e iniciaron una campaña contra el Gobierno ante la opinión pública, acusándole de abolir el régimen constitucional. Los acontecimientos se precipitaron y el 1 de septiembre, mientras la Regente se trasladaba a Valencia, comenzó en Madrid un levantamiento que se fue extendiendo a otras localidades. La Reina, antes de ceder a las peticiones progresistas, renunció y el gobierno pasó a manos del General Espartero como jefe de la Regencia interina.

Así, en octubre de 1840 quedó constituido un Ministerio-Regencia presidido por Espartero y fue en este contexto histórico en el que se produjo la reunión de los diputados vascos en Bilbao el primer día de noviembre, decidiendo enviar un mensaje de gratitud a la Regente María Cristina, exiliada en Marsella, por su actitud favorable al sistema foral. Espartero temió un levantamiento en el norte y concentró allí un importante contingente militar. Las medidas adoptadas por Espartero, como por ejemplo, reunir el mando político y militar en el Comandante general del Señorío de Bizkaia que asumió las funciones del nuevo Jefe Político, Gómez de la Serna, que acababa de tomar posesión de su cargo, eran claramente antiforales y las relaciones entre las instituciones forales (y en particular la Diputación vizcaína) y Espartero fueron tensándose cada vez más.

La cosa no pintaba nada bien: los representantes vascos comprobaron rápidamente la intención gubernamental de acabar con la libertad de comercio y trasladar las aduanas a la frontera. Además, no sólo no se consiguió restablecer el sistema judicial foral sino que el pase foral estaba cada vez más amenazado, hasta el punto de que por Real Orden de 5 de enero de 1841<sup>14</sup>, se suprimió el mismo. La tensión aumentó y las Diputaciones vascas decidieron no enviar a sus comisionados a negociar con el Gobierno. Tras la conferencia de las Diputaciones en Bergara (26-28 de enero de 1841) para tratar el tema del pase foral, cuando los representantes vascos se entrevistaron con Espartero el 6 de febrero, éste les expuso claramente cuál era la intención del gobierno: traslado de aduanas, e interpretación restrictiva de las prerrogativas forales a la luz de la «unidad constitucional». Además el Gobierno planeaba presentar un proyecto de ley de modificación de los Fueros basado en el convenio logrado con Navarra.

De hecho, la Comisión del Gobierno para la negociación del arreglo con las Provincias Vascongadas presentó el 16 de octubre de 1841 un proyecto de ley de modificación de fueros elaborado unilateralmente, aboliendo el régimen foral y dejando a las Provincias Vascas sólo un cierto margen de autonomía administrativa. En este momento histórico se produjo el levantamiento moderado contra Espartero dirigido por O'Donnell y Narváez y con el apoyo desde Francia de la destronada Regente, María Cristina. Al parecer, el plan era destituir a Espartero,

<sup>14</sup> Real Orden de 5 de enero de 1841, en Archivo de la Diputación de Vizcaya, Órdenes y Circulares (1833-1841), n° 23. Cfr. VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, pp. 118-119 y nota 127.

resituir a la Reina Regente en su puesto y nombrar un Gobierno provisional a través de un levantamiento en las provincias del Norte, con reintegración foral sin condiciones. La rebelión, provocada antes de tiempo en Pamplona, se extendió a Bilbao y en Vitoria se constituyó el 4 de octubre una Junta Suprema de gobierno presidida por Montes de Oca, antiguo ministro de Marina y Comercio. Las Diputaciones vacas apoyaron el pronunciamiento contra Espartero, pero el levantamiento fracasó y Espartero devolvió el golpe rápidamente.

Inmediatamente, promulgó el Real Decreto de 29 de octubre de 1841<sup>15</sup>. En virtud de este Decreto, los Corregidores políticos de Bizkaia y Gipuzkoa pasaron a denominarse Jefes superiores políticos, encomendándoseles a ellos (y a los alcaldes y fieles bajo su inspección y vigilancia) las funciones de salvaguardia del orden público (arts. 1-2) que correspondían tradicionalmente a las Diputaciones Forales; los ayuntamientos debían organizarse según el sistema general del Reino y no según el sistema foral (art. 3); se suprimieron las Diputaciones Generales, Juntas Generales y Juntas Particulares, siendo sustituidas por Diputaciones Provinciales que debían ejercer las competencias que hasta entonces habían ejercido las Diputaciones y Juntas forales (art. 4<sup>o</sup>/6<sup>o</sup>); se creaba una Comisión Económica en cada Provincia encargada de la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos hasta la instalación de las Diputaciones provinciales (art. 5); se instauraba el sistema judicial común (art. 6); se abolía el pase foral (art. 8) y se trasladaban las aduanas a las costa y a las frontera (art.9).

Sólo quedaban a salvo, por el momento, las denominadas exenciones fiscal y militar, que no eran mencionadas en el Decreto. El proceso uniformizador siguió con la Ley de 23 de abril de 1842<sup>16</sup> de creación de las Diputaciones Provinciales en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y con el Real Decreto de 14 de julio de 1842<sup>17</sup> que establecía las atribuciones de las Diputaciones Provinciales de las tres provincias. En conclusión, el sistema foral había quedado muy mermado. Es en este contexto cuando en 1843 se fraguó la coalición contra Espartero que triunfó en julio con la participación de los moderados que se hicieron con el poder bajo el influjo de Narváez.

Con los moderados en el poder, urgía recuperar una cierta normalidad institucional y a ello vino precisamente el denominado «Decreto Pidal», es decir, el Real Decreto de 4 de julio de 1844<sup>18</sup>. En él se establecía que las Provincias Vas-

<sup>15</sup> *Gaceta de Madrid* de 3 de noviembre. Se puede consultar también en ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 18 y 19.

<sup>16</sup> *Gaceta de Madrid* de 27 de abril. Puede consultarse en ESTECHA, J.M., *op. cit.*, p. 19.

<sup>17</sup> *Gaceta de Madrid* de 15 de julio. Puede consultarse en ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>18</sup> *Gaceta de Madrid* de 10 de julio. Cfr. ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 24-25.

cas debían nombrar comisionados para que pudiesen ser oídas en la redacción del proyecto de ley gubernamental referido a la modificación foral (art. 1-2). Pero para ello había que elegir Diputaciones de régimen foral que designasen a estos comisionados. Así, se restablecieron las Juntas Generales, presididas por los Jefes políticos con carácter de Corregidores Políticos (arts. 3-5). Se mantuvieron, sin embargo, las Diputaciones Provinciales a los efectos de la elección de diputados y senadores según el art. 3º del Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 y en los asuntos regulados en el artículo 56 de la ley vigente sobre libertad de imprenta (art. 6); se mantuvieron también las aduanas en la costa y en la frontera, no se restauró el sistema de justicia foral y se siguió encomendando a los Jefes políticos la seguridad pública, que era una antigua competencia foral (arts. 8-9). El Gobierno moderado había defraudado, por tanto, las esperanzas de que se reinstaurase plenamente el régimen foral<sup>19</sup>.

Los municipios forales también habían sufrido en sus carnes el ataque homologador: el Real Decreto de 30 diciembre de 1843<sup>20</sup> vino a ejecutar la Ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos, sancionada el 14 de julio de 1840, con las modificaciones propuestas por el Gobierno. Y, en virtud de la Real Orden de 29 de enero de 1844<sup>21</sup>, se ordenaba que se aplicase a los ayuntamientos vascos la ley general salvo en el método de elección, que se verificaría según el sistema foral mientras se arreglaba la cuestión de los Fueros. Este mismo criterio se reiteró en la Real Orden de 22 de febrero de 1844<sup>22</sup>. Por su parte, el Real Decreto de 4 de julio de 1844 establecía en su artículo 7º que, hasta el arreglo definitivo de los Fueros, los Ayuntamientos siguiesen gozando de las atribuciones que tenían antes del Decreto de 29 de octubre de 1841 salvo los de aquellos pueblos que, por su propia petición, hubieran establecido la legislación común<sup>23</sup>.

Por su parte, las Leyes de régimen local de 1845, es decir, la Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y la Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de las diputaciones

---

<sup>19</sup> Hay que tener en cuenta además que la creación de la Guardia Civil y su regulación por Real Decreto de 13 de mayo de 1844 (*Gaceta de Madrid* de 14 de mayo) fue seguida del envío a las Provincias Vascas de sus primeras dotaciones, en el mes de diciembre. Si bien parece que, en un principio, el Gobierno sólo pretendía enviar un número reducido de miembros que pudieran emplear los Jefes políticos en asuntos de confianza, el conflicto con las autoridades forales se planteó inmediatamente pues chocaba frontalmente con la existencia de los cuerpos forales de miñones y miqueletes.

<sup>20</sup> *Gaceta de Madrid* de 31 de diciembre.

<sup>21</sup> ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>22</sup> ESTECHA, J.M., *op. cit.*, p. 23.

<sup>23</sup> Como había sido el caso de San Sebastián, que había obtenido la posibilidad de elegir su ayuntamiento no según el régimen foral sino según el derecho común y que había pedido expresamente la permanencia en el ámbito del derecho común.

provinciales<sup>24</sup>, trajeron nuevos problemas: mediante Real Orden de 18 de febrero de 1845<sup>25</sup>, el Ministro de la Gobernación, Pidal, envió una Instrucción en la que explicaba cómo habían de aplicarse las leyes municipal y provincial en los Territorios Forales. A pesar de que comienza diciendo que la situación especial de las provincias vascas y Navarra no permite que se apliquen a ellas rigurosamente las nuevas leyes, su aparente propósito inicial de respeto foral queda finalmente muy diluido: expone la distinción entre administración local y provincial aceptando la singularidad de las Diputaciones Forales y afirmando que:

[...] el Ayuntamiento no dependía de la Diputación Foral en su organización ni en sus actos y funciones más importantes, y ha tenido siempre una intervención protectora, directa, eficaz en las localidades la Autoridad Real. No hay memoria de que las Diputaciones hayan entendido en la parte relativa a la organización de los Ayuntamientos.

En aplicación de las recientes leyes establece que en materia electoral, en particular lo relativo a las cualidades exigidas para el derecho de sufragio, la manera de hacer de las elecciones y la constitución del Cuerpo municipal, se mantenga el viejo sistema foral salvo en los municipios en que estuviere ya vigente el sistema general.

Sobre el examen y resolución de dudas y reclamaciones electorales se muestra inflexible: ha correspondido al Poder central y si bien mediante la ley de 3 de febrero<sup>26</sup> pudo estar a cargo de las Diputaciones, con la actual ley debe volver a manos del gobierno central o de sus delegados.

La relación de supremacía del poder central y su delegado, el jefe político, sobre los alcaldes es destacada claramente:

en este punto la autoridad de V.S. no puede reconocer el límite de las prácticas forales; en este punto la Autoridad superior política de la provincia debe apelar, cuando fuere necesario, sin restricción alguna, a las atribuciones y los medios que le señale y ofrezca la vigente Ley de 8 de enero último.

En materia de imposición de arbitrios, gastos y cuentas, afirma que la competencia ha sido siempre del gobierno y que por tanto, mal puede renunciar a ella. También afirma que es aplicable el título 8º de la Ley municipal referida a presupuestos municipales.

<sup>24</sup> Ambas fueron publicadas en la *Gaceta de Madrid* de 15 de enero.

<sup>25</sup> ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 26-32.

<sup>26</sup> El Real Decreto de 15 de octubre de 1836 había restablecido en su fuerza y vigor la ley de las Cortes de 3 de febrero de 1823, relativa al gobierno económico-político de las provincias (*Gaceta de Madrid*, de 21 de octubre).

Por último, admite que las Diputaciones Provinciales no deben entrometarse en las competencias que, en virtud del sistema foral, han venido desempeñando siempre las Diputaciones Forales pero añade que:

[...] conocerán los asuntos que les encomienda el Real Decreto de julio pasado y de los que pueden corresponderles en virtud de disposiciones posteriores, siempre que giren sobre puntos u objetos en que no hubieren entendido antes las Diputaciones forales.

En resumen, si bien el punto 1º de la Instrucción comienza afirmando que «*interin se verifica el arreglo definitivo del sistema foral, ha de ser la norma y pauta de los actos administrativos de V.S. el Real Decreto de 8 de julio del año próximo pasado*»<sup>27</sup>, el punto 6º afirma que las nuevas leyes de 8 de enero deben servir de guía incluso en los casos en que no tengan aplicación inmediata, respetando cumplidamente los derechos reconocidos a las provincias forales pero sin mengua de la Autoridad que siempre ha ejercido en ellas el poder central. No es de extrañar, por tanto, que haya autores que afirmen que, a pesar de su declaración inicial de no aplicar estrictamente en dichos territorios la nueva ley de ayuntamientos, abogaba en definitiva por lo contrario<sup>28</sup>.

Otro conflicto apreció también en 1845 con el proyecto de ley de Presupuestos, en cuyo art. 4º se hacía referencia a una refundición del donativo de las provincias forales lo que era radicalmente contrario a la ley de 25 de octubre de 1839 y al Real Decreto de 1844. Se pidió por tanto al gobierno que el mencionado artículo no se hiciera efectivo hasta que no se realizase el arreglo foral. El Gobierno desoyó la petición y siguió adelante y así, el 23 de mayo de 1845, aparecía en los Diarios de Sesiones de las Cortes la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En el art. 5º se hallaba el «*contrafuero*», pues las antiguas Provincias Exentas debían pagar los siguientes cupos: 2.205.000 reales Álava, 2.795.000 Gipuzkoa y 3.438.000 Bizkaia. Además, no sólo se establecían los mencionados cupos para ese año, sino que se confería estabilidad legal a dichos cupos tributarios fijados unilateralmente por el Estado, cosa que jamás se había hecho en las Provincias hasta la fecha. El *contrafuero* era evidente<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> A pesar de que aquí se cita el Real Decreto de 8 de julio de 1844, se refiere en realidad al Real Decreto de 4 de julio de 1844. Tanto ESTECHA (*op. cit.*, pp. 24 y ss.) como RICO LINAGE, Raquel *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*, Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2ª ed., 1994, p. 273), lo califican como Real Decreto de 4 de julio de 1844, si bien en el texto del Real Decreto recogido en ESTECHA aparecen dos fechas distintas: el 4 de julio (que es la fecha del Decreto dado en Barcelona por Pidal) y el 8 de julio (que es la fecha de la sanción real en Madrid). Eso puede explicar que en la referida Instrucción se cite constantemente el R.D. de 8 de julio próximo pasado aunque en realidad se refiere al mismo texto que la doctrina data como de 4 de julio de 1844.

<sup>28</sup> Cfr. MONREAL ZIA, G., *op. cit.*, p. 264.

<sup>29</sup> Ver LARREA SAGARMINAGA, Mª.A. y MIEZA MIEG, R., «La Ley de 25 de octubre...», *op. cit.*, p. 101 y VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, p. 175.

Finamente, otro foco de tensión fue la aprobación de la Ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales<sup>30</sup>. Estos órganos, concebidos como tribunales contenciosos y presididos por el Jefe político, debían dar lugar a una nueva jurisdicción administrativa independiente de los ámbitos judicial y gubernativo, lo que suponía invadir las competencias que el régimen foral otorgaba a las Diputaciones, convirtiéndose, además, en una carga económica para éstas.

Así de complicadas estaban las cosas cuando las Cortes, con una mayoría moderada amplísima, aprobaron la nueva Constitución de 1845.

## 2. Desde 1845 hasta 1868

El período abierto con la nueva Constitución de 1845<sup>31</sup> ha sido bien descrito por Monreal:

Es posible que la nueva Constitución de 1845 y los avatares políticos del lustro siguiente influyeran en la paralización de las negociaciones y de los contactos oficiales para el arreglo de Fueros... Cuando ya bien entrado 1850 el Gobierno efectúa la segunda convocatoria para negociar<sup>32</sup>, los vascos son conscientes tanto de la necesidad de un frente común y de una política unitaria, como de las dificultades para definirla y llevarla a cabo... La convocatoria encuentra al país dividido: en Bizkaia la opinión se halla muy excitada, con radicales planteamientos fueristas de todo o nada<sup>33</sup>, en tanto que en Gipuzkoa –y en Álava– existe una voluntad de compromiso, pero sin concreción de los términos. En las Juntas de Gernika de mayo de 1850 estuvieron presentes los comisionados alaveses y guipuzcoanos: salió adelante el principio de unidad de acción postulado en el discurso por Pedro de Egaña... pero también se impuso el mismo principialismo político de la convocatoria anterior: el 11 de mayo se tomó el importante acuerdo de que «se debía restaurar lo no restituído en 1844» y que «mientras tanto no se aceptara ningún cambio»<sup>34</sup>.

En el ámbito de las competencias forales, hay que destacar que las Diputaciones habían conseguido colocar los Consejos Provinciales bajo su poder,

---

<sup>30</sup> Aprobada por Real Decreto de 2 de abril de 1845 (Gaceta de Madrid de 9 de abril). También por Real Decreto de la misma fecha y publicado el mismo día se aprobaba la ley para el gobierno de las provincias. Eran ambos textos desarrollos legislativos de las leyes de 8 de enero del mismo año.

<sup>31</sup> La Constitución de la Monarquía Española de 23 de mayo de 1845 aparece publicada en el *Suplemento a la Gaceta de Madrid* de 23 de mayo de 1845.

<sup>32</sup> El subrayado es del autor.

<sup>33</sup> Pueden consultarse los puntos fundamentales del Decreto de las Juntas Generales del Señorío de Bizkaia, reunidas en Gernika en 1850, para comprobar la radicalidad de sus planteamientos en LARRA SAGARMINAGA, M<sup>a</sup> A. y MIEZA MIEG, R., «La ley de 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias», *op. cit.*, p. 102.

<sup>34</sup> MONREAL ZIA, G., «La crisis de las instituciones forales públicas vascas», *op. cit.*, p. 22.

ya que los diputados y consultores forales pasaban a ocupar dichos Consejos<sup>35</sup>. Por su parte, es obligado citar la Real Orden de 6 de marzo de 1849<sup>36</sup> porque anticipa lo que luego establecería la Real Orden de 12 de septiembre de 1853, que analizaré más adelante. Esta Real Orden de 6 de marzo de 1849, dirigida al Diputado General de Álava, versaba sobre los presupuestos y cuentas municipales. Comenzaba diciendo que, mientras se verificase el arreglo definitivo de los Fueros previsto en la Ley de 25 de octubre de 1839 y sin reconocer derecho alguno, ni servir de precedente, los Ayuntamientos alaveses redactarían los presupuestos y cuentas municipales y que después los dirigirían a la Diputación General pasando después, con las observaciones de ésta al Gobierno político, que los aprobaría directamente o, de acuerdo con la cantidad a la que ascendiesen, los remitiría al Gobierno, según lo previsto en el art. 98 de la Ley de Ayuntamientos. Por su parte, las cuentas se «ultimarían» en el Consejo Provincial o se remitirían al Gobierno con el dictamen del mismo Consejo, según lo previsto en el art. 108 de la Ley de Ayuntamientos. Tanto los presupuestos como las cuentas se redactarían de un modo uniforme, que sería establecido, una vez oída la Diputación General, siguiendo un modelo aproximado al que se utilizaba para los municipios españoles, teniendo en cuenta las peculiaridades del sistema municipal alavés.

Pero sigamos, de momento, el relato cronológico de los hechos: un nuevo intento negociador se produce en 1852, con el gobierno de Bravo Murillo que, al parecer, estaba decidido a terminar con todos estos problemas y llegar al «arreglo foral». Los territorios vascos estaban divididos en relación a este tema: mientras el ánimo negociador era claro en Gipuzkoa y Álava, en Bizkaia, la Junta General se ratificó en sus pretensiones radicalmente forales que se habían puesto de manifiesto durante la sesión de las Juntas Generales de mayo de 1850 a la que me acabo de referir. El Proyecto gubernamental, que se conoció en el mes de junio, introducía cambios que eran difícilmente conciliables con el régimen foral: se mantenían las Juntas Generales pero sus atribuciones eran mínimas (elección de las Diputaciones, supervisión de cuentas y administración general del país pero bajo la supervisión de los delegados del gobierno, y hay que tener en cuenta que los gobernadores tenían la competencia de convocar y disolver las Diputaciones).

En cuanto al régimen electoral, la elección de diputados forales y concejales se verificaría por el sistema foral salvo en aquellos Ayuntamientos que hubieran optado por el sistema común. La Diputación Foral sería competente en

---

<sup>35</sup> A través de la Real Orden de 16 de junio de 1848, citada por IRIGORAS ALBERDI, A., *Derechos históricos...*, *op. cit.*, p. 136 y VÁZQUEZ DE PRADA, M., *Negociaciones...*, *op. cit.*, pp. 188-189.

<sup>36</sup> Cfr. ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 32-33.

lo referente a la administración interna (tanto provincial como municipal), pero tenía que dar cuenta de sus presupuestos y cuentas a la autoridad delegada por el Gobierno, que podía revocarlos o suspenderlos. Por su parte, los Ayuntamientos dependerían de la Diputación, pero la comunicación entre ambas instituciones debía hacerse a través del delegado gubernativo. Además, se preveía la posibilidad de que el Gobierno estableciese un delegado para las tres Provincias, se instauraban Consejos provinciales; se establecía la obligatoriedad del servicio de armas (quedando al arbitrio de las Diputaciones el modo de cumplirlo) y se establecía un cupo global de las tres provincias con el libre comercio del tabaco y de la sal, que eran regulados de forma particularmente detallada para evitar el contrabando. En conclusión, y como ha escrito Monreal: «*el gobierno ofrecía por tanto la solución navarra, mejorada*»<sup>37</sup>.

La oferta del Gobierno era decepcionante y el «arreglo» no prosperó. Bravo Murillo intentó en diciembre que las Cortes aprobasen su polémico proyecto de reforma constitucional y la oposición de la mayoría de los Diputados a la reforma provocó la disolución del legislativo. Convocó nuevas elecciones pero no consiguió su propósito y, ante la oposición de los progresistas y de los propios moderados que no estaban en el gobierno, la Reina le retiró su confianza y su gobierno cayó el 13 de diciembre. Así que no hubo ni reforma constitucional, ni por supuesto, tampoco arreglo foral. El régimen entró en decadencia por la descomposición de los moderados, pero en el ámbito de la foralidad, el nombramiento de Pedro de Egaña como Ministro de la Gobernación tuvo importantes consecuencias, sobre todo porque, a partir de entonces, las Diputaciones Forales quedaron claramente reforzadas, pues adquirieron la competencia de control y tutela sobre los Ayuntamientos, que en la época foral clásica correspondía al Corregidor como representante de la Corona, y que aún hoy mantienen.

La influencia de Egaña se notó inmediatamente, ya que hizo publicar dos Reales Órdenes de gran importancia para las competencias forales pues, como dice Monreal, «fortificaban la posición institucional de las Diputaciones y Ayuntamientos vascos»: la primera de ellas era la Real Orden de 12 de septiembre de 1853<sup>38</sup> cuyo artículo 1º mandaba cumplir el art. 7º del Real Decreto de 4 de julio de 1844 y que, por tanto, se devolviesen a los Ayuntamientos vascos las atribuciones de las que gozaban antes del Decreto de 29 de octubre de 1841; el art. 2º ordenaba que los presupuestos y cuentas anuales se presentasen a la Diputación Foral para su examen y aprobación. Y curiosamente, el art. 7º establecía que estas disposiciones se entendían sin perjuicio de las que defini-

<sup>37</sup> MONREAL, G., *op. cit.*, p. 22 y VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, p. 210.

<sup>38</sup> ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 33 y ss.

tivamente se adoptasen para llevar a cabo el arreglo de los Fueros, en virtud de lo establecido en la Ley de 25 de octubre de 1839, y *sin que pudiesen invocarse como precedente ni como derecho para los efectos del mismo arreglo*.

La segunda era la Real Orden de 17 de agosto de 1854<sup>39</sup>, que establecía que, no obstante lo dispuesto en el Real Decreto de 7 del mismo mes sobre restablecimiento de las Diputaciones provinciales existentes en 1843,

continúen las forales de dichas Provincias Vascongadas desempeñando las atribuciones que á aquellas corresponden, a excepción de la parte relativa a elecciones, en cuyo punto deberá tener efecto lo prevenido en el artículo transitorio de la Ley electoral de 18 de julio de 1837.

La principal novedad era que se ponía a los Ayuntamientos vascos bajo la tutela de las Diputaciones. En realidad, y como bien dice Mina Apat, esto supuso crear:

nuevos fueros, aunque a la luz de la tradición foral paradójicamente pudieran calificarse de contrafueros al conseguir para las Diputaciones la fiscalización de la administración municipal, competencia que por fuero correspondía al poder real y que la ejercía a través del Corregidor<sup>40</sup>.

En este sentido, Vázquez de Prada afirma que:

la medida era muy importante, puesto que aún no se había procedido a la desamortización de los propios de los pueblos y los municipios controlaban, entre otras materias, los montes y la instrucción pública. Se confería así a las Diputaciones un amplio bloque de autonomía económica que en el régimen común competía al Gobernador Civil. Ahora el Gobierno consideraba –contrariamente a lo que estableció en 1845– que el control de las cuentas y presupuestos de los pueblos era una atribución foral. Álava gozaba ya del control municipal desde 1849<sup>41</sup>.

La opinión sobre el propósito de estas Reales Ordenes es compartida por la mayoría de los autores. En opinión de Monreal, se trataba de afianzar el «statu quo» existente en beneficio de unas Diputaciones de carácter moderado que se sabía que «no se iban a comprometer en aventuras». De este modo se consiguió:

[...] confiar el gobierno foral a notables autóctonos, capaces de controlar la vida política de los territorios... Discurso maximalista más o menos sentido de cara a la galería de las Juntas Generales populares, postulando de un lado la

<sup>39</sup> ESTECHA, J.M., *op. cit.*, p. 37.

<sup>40</sup> MINA APAT, María Cruz, Historia y política: las vicisitudes de una ley en 150 años del Convenio. En Agirreazkuenaga, J. y Urquijo, J. R. (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990, pp. 277-278.

<sup>41</sup> VÁZQUEZ DE PRADA, *op. cit.*, p. 218. Efectivamente, la Diputación alavesa gozaba ya de esta prerrogativa en virtud de Real Orden de 6 de marzo de 1849, *cit.* por ESTECHA, *op. cit.*, pp. 32-33.

restitución de la situación anterior a 1841 y de otro una negociación posterior pactada, y una práctica posibilista de gestión de la foralidad residual<sup>42</sup>.

Es evidente que las Juntas Generales quedaron notablemente oscurecidas en favor de las Diputaciones Forales y los municipios quedaron bajo la dependencia de éstas, no sólo por la tutela financiera y presupuestaria que ejercían las Diputaciones, sino también porque, al quedar las Juntas Generales en un segundo plano, los municipios perdieron influencia ya que ellos eran la base de las Juntas Generales a través de las cuales ejercían a su vez su influencia en las Diputaciones.

Pero volvamos de al relato histórico de los acontecimientos que tuvieron lugar en esta época: tras el pronunciamiento de Vicálvaro, con O'Donnell y Espartero como hombres fuertes del Gobierno, comenzó el denominado «bienio progresista» cuyos frutos normativos fueron erosionando la foralidad: primero, con las leyes desamortizadoras<sup>43</sup> y después, con la Ley de Enjuiciamiento civil de 1855 que establecía en Bizkaia los jueces de paz<sup>44</sup>. Ante su fruto más importante, la Constitución progresista no promulgada de 1856<sup>45</sup>, los comisionados vascos fueron muy cautos. El título XI de dicha Constitución, relativo a las Diputaciones provinciales y ayuntamientos no podía hacerles demasiada gracia: sus artículos 74 y ss. no presagiaban nada bueno para el régimen foral.

Como es bien conocido, tras la sustitución de Espartero y el fin del bienio progresista, el Gobierno de O'Donnell sometió a la Reina un Decreto por el que se restablecía la Constitución de 1845 pero con un Acta Adicional<sup>46</sup> que sería parte integrante de dicha norma fundamental, lo que era claramente inconstitu-

<sup>42</sup> MONREAL ZIA, G., «La crisis de las instituciones forales...», *op. cit.*, p. 23.

<sup>43</sup> Ley de 1 de mayo de 1855, declarando en estado de venta los predios rústicos y urbanos, censos y foros, pertenecientes al Estado, al clero, a las órdenes militares, etc., *Gaceta de Madrid* de 3 de mayo y suplemento a la *Gaceta de Madrid* de 3 de junio, conocida como «Ley Madoz», provocó nuevas tensiones. Las Diputaciones Forales reunidas en Conferencia Foral en Bergara en agosto de 1855 protestaron por el carácter antiforal de la medida, lo que se reafirmó en la Conferencia Foral celebrada en Bilbao en noviembre de 1855. Todo ello provocó una gran tensión en Bizkaia, donde incluso se llegó a aplicar el pase foral a dicha Ley, si bien la debilidad del Gobierno Central hizo que las cosas no pasaran de ahí.

<sup>44</sup> Ley de 13 de mayo de 1855, mandando proceder inmediatamente a ordenar y compilar las leyes y reglas del enjuiciamiento civil con sujeción a las adjuntas bases (*Gaceta de Madrid* de 17 de mayo); Real Decreto de 5 de octubre de 1855, aprobando el proyecto de ley para el enjuiciamiento civil presentado por la comisión nominada para formararlo (*Gaceta de Madrid* de 6 de octubre) y Real Decreto de 22 de octubre de 1855, creando en los pueblos en que haya Ayuntamientos Jueces de Paz cuyas atribuciones se determinan en la ley del enjuiciamiento civil (*Gaceta de Madrid* de 3 de noviembre).

<sup>45</sup> Puede consultarse en DE ESTEBAN, Jorge (ed.), *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid: Taurus, 2ª ed., 1979, vol. I, p. 200 y ss.

<sup>46</sup> Real Decreto de 15 de septiembre de 1856 restableciendo la Constitución promulgada en 23 de mayo de 1845 (*Gaceta de Madrid* de 16 de septiembre) y Acta Adicional a la Constitución de la monarquía española de 15 de septiembre de 1856 (*Gaceta de Madrid* de 16 de septiembre).

cional ya que suponía una reforma encubierta de la propia Constitución por un procedimiento ilegal. El Acta Adicional, que reproducía algunos principios de la Constitución de 1856, estuvo, sin embargo, muy poco tiempo en vigor, porque el 14 de octubre de 1856 un nuevo gobierno presidido por Narváez sometió a la firma de la Reina un nuevo Decreto que dejaba sin efecto aquella, amparándose en lo discutible de su contenido y en la indiscutible irregularidad de su publicación<sup>47</sup>. Este mismo gobierno promulgó un Real Decreto de 16 de octubre mediante el cual se restablecían las leyes de régimen local de enero de 1845, por cierto, muy poco respetuosas con el sistema foral<sup>48</sup>.

El propio Narváez fue el impulsor de una reforma de la Constitución en virtud de la Ley de 17 de julio de 1857<sup>49</sup>, relativa a la composición del Senado y que reproducía de alguna manera el modelo de Bravo Murillo de 1852. Durante este período, en 1857 se produjo un nuevo conflicto con el sistema foral al promulgarse la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, más conocida como ley Moyano, que suprimía las atribuciones de las instituciones forales en el nombramiento de maestros<sup>50</sup>. También la efectiva puesta en vigor de la Desamortización en los Territorios Forales provocó tensiones con el Gobierno Central y, habiendo sido restablecida la Ley de 1 de mayo de 1855 (Ley Madoz) por Real Decreto de 2 de octubre de 1858, las autoridades forales mostraron de nuevo su desacuerdo con ella. Por su parte, el 3 de marzo de 1859, el Consejo de Estado dictaminó que no había contradicción de dicha Ley con la foralidad, pero el Gobierno trató de llegar a un acuerdo con los representantes forales, para amortiguar sus efectos, a través de la Real Orden de 24 de mayo de 1859<sup>51</sup>.

En 1858, O'Donnell había regresado al Gobierno manteniéndose en él hasta 1863 y sería en 1864, ya con Alejandro Mon presidiendo el Gobierno,

---

<sup>47</sup> Real Decreto de 14 de octubre de 1856 mandando que sólo rija y se observe la ley constitucional de la monarquía promulgada en 23 de mayo de 1845. (*Gaceta de Madrid* de 16 de octubre).

<sup>48</sup> Efectivamente, el Real Decreto de 16 de octubre de 1856 (*Gaceta de Madrid* de 16 de octubre), restablecía en toda su fuerza y vigor las leyes administrativas decretadas en virtud de la Ley de 1º de enero de 1845, entre ellas las de régimen local.

<sup>49</sup> Ley de 17 de julio de 1857 reformando los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 28 de la Constitución (*Gaceta de Madrid* de 19 de julio).

<sup>50</sup> La Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, más conocida como Ley Moyano, puede consultarse en MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la Administración Española*, 6ª ed., Madrid, 1920, Tomo IX, pp. 546-560. Los problemas sólo se solventaron mediante la Real Orden de 4 de julio de 1859, por la que se otorgaban a las Diputaciones Forales las atribuciones que la Ley Moyano concedía a los Gobernadores Civiles, permitiendo que las Diputaciones Forales controlasen las Juntas Provinciales de Instrucción Pública (IRIGORAS ALBERDI, A., *Derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 152-153).

<sup>51</sup> IRIGORAS ALBERDI, A., *Derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 153 y 154. La Real Orden de 24 de mayo de 1859, puede consultarse en ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 55-56.

cuando se derogó la Ley de reforma de 1857, restableciéndose íntegramente la Constitución de 1845<sup>52</sup>. Al valorar la actuación de O'Donnell y la Unión liberal, en lo relativo a la foralidad, Vázquez de Prada considera que: «... *la época de la Unión Liberal, quizá la más estable del reinado de Isabel II, no propició tampoco el arreglo foral*»<sup>53</sup>.

Por su parte, a la hora de hacer balance de toda esta época, Alonso Olea<sup>54</sup> ha escrito que:

en definitiva, en los veinte años que median entre 1848 y 1868 el edificio foral continuó, aunque le hubieran quitado algunas paredes, sin grandes agobios una vez que los moderados fueristas locales convencieron a sus colegas de Madrid de que la mejor manera de mantener el orden público y la paz, y el control provincial, era dejar las cosas como estaban... Por lo tanto, solventados los problemas y clarificadas las posturas desde mediados del siglo XIX y una vez que los moderados consolidaron su poder, la continuidad foral estuvo garantizada.

En todo caso, la consigna de los defensores de esta «neoforalidad», fue la de ganar tiempo a la espera de nuevos acontecimientos.

A partir de 1865 la cuesta abajo del régimen isabelino fue cada vez más evidente hasta llegar a la Revolución gloriosa del verano de 1868 que acabó con él. Empezó entonces un nuevo período, que culminaría con la abolición total de lo que quedaba del sistema foral. En palabras de Alonso Olea,

la situación cambió radicalmente con la caída de Isabel II y los revueltos seis años que siguieron hasta la llegada de su hijo Alfonso XII a España. La guerra cerrada en falso en 1839 se tuvo que terminar con elevados costes 35 años más tarde. La guerra también se llevó lo que quedaba del fuero.

### 3. Desde 1868 hasta 1876

Tras el triunfo de la Revolución Gloriosa y con Serrano al frente del Gobierno provisional, se dictaron la Ley municipal y la Ley orgánica provincial de 21 de octubre<sup>55</sup>, lo que suponía volver al espíritu de la ley municipal progresista de 5 de julio de 1856 de organización y administración municipal. Ello traía consigo ayuntamientos con sufragio universal y con competencias económico-administrativas, que además estarían bajo la dirección de la Diputación y el gobierno de la provincia. Las Diputaciones provinciales se constituían según el

<sup>52</sup> Ley de 20 de abril de 1865 derogando la de reforma constitucional de 1857 (*Gaceta de Madrid* de 22 de abril).

<sup>53</sup> VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, p. 228.

<sup>54</sup> ALONSO OLEA, E. *Continuidades y discontinuidades...*, *op. cit.*, pp. 28-29.

régimen común y sus funciones serían las concernientes a la administración civil y económica de la provincia, siempre según el régimen general<sup>56</sup>.

En virtud de la Orden de 8 de diciembre de 1868<sup>57</sup>, se declaró aplicable a Bizkaia, Álava y Gipuzkoa esta Ley municipal de 21 de octubre (art. 1º), lo que suponía que las elecciones y la constitución y competencias de los Ayuntamientos se verificarían según el régimen común<sup>58</sup>. Asimismo, regiría la Ley orgánica provincial de 21 de octubre (art. 2º), constituyéndose Diputaciones Provinciales que se ocuparían de aquellas competencias que los Fueros no atribuyesen a las Forales, ejerciendo en relación con los Ayuntamientos todas las competencias establecidas en dicha ley<sup>59</sup>.

La consecuencia jurídica más importante de la denominada «Revolución Gloriosa» fue, sin duda, la Constitución de 1869<sup>60</sup>. La nueva Carta Magna se ocupaba en su brevísimo Título VIII, de las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos. De hecho, este título sólo contenía un artículo, el art. 99, que remitía a leyes posteriores la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, estableciendo algunos principios básicos acerca de éstos, como los de gobernar y dirigir los intereses peculiares de la provincia o el pueblo, la publicidad de las sesiones, la publicación de presupuestos, cuentas y acuerdos importantes, la intervención del Rey y en su caso, de las Cortes para impedir que Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos se extralimitasen en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y la determinación de sus competencias en materia de impuestos, para evitar que los impuestos municipales y provinciales fuesen incompatibles con el sistema tributario del Estado.

Evidentemente, los nuevos aires constitucionales no eran del agrado de las Diputaciones vascas. Por eso, en la conferencia de las Diputaciones celebrada en Bilbao el 5 de junio, acordaron no asistir a la ceremonia de promulgación de la Constitución (en principio, por no haber podido consultar con las Juntas Generales) y estuvieron de acuerdo en que la Constitución contenía preceptos contrarios a los Fueros y en que la asistencia a su promulgación se interpretaría

---

<sup>55</sup> Ley municipal de 21 de octubre de 1868 (*Gaceta de Madrid* del 22 de octubre) y Ley orgánica provincial de 21 de octubre de 1868 (*Gaceta de Madrid* del 22 de octubre).

<sup>56</sup> VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, p. 255.

<sup>57</sup> ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>58</sup> En este mismo sentido, la Orden de 30 de enero de 1869 (ESTECHA, J.M., *op. cit.*, p. 38) confirma que correspondía a la Diputación Provincial el conocimiento y acuerdo sobre las elecciones municipales.

<sup>59</sup> En efecto, la Orden de 26 de abril de 1869 (ESTECHA, *op. cit.*, pp. 38-39) establecía que el conocimiento, examen y aprobación de los presupuestos y cuentas municipales correspondían a las Diputaciones Provinciales, rigiéndose por la Ley orgánica de Ayuntamientos de 21 de octubre de 1868.

<sup>60</sup> Constitución de la Monarquía Española de 1 de junio de 1869 (*Gaceta de Madrid* de 7 de junio).

como asentimiento expreso a ella, hasta el extremo de que en la reunión celebrada en Bergara el 13 de junio, se decidió elevar al Gobierno un recurso colectivo para que el silencio de las Diputaciones no pudiera interpretarse como signo de aquiescencia con la nueva Constitución.

En este Recurso colectivo de las Diputaciones Vascas al Regente, el general Serrano, de fecha 23 junio de 1869, éstas acataban la Constitución pero no la consideraban aplicable a su provincias puesto que no afectaba a los Fueros confirmados y sancionados por la ley constitutiva de 25 de octubre de 1839, «*derecho novísimo que arregla las relaciones de estos pueblos con la nación a la que pertenecen*»<sup>61</sup>.

Sin embargo, se percibía un clima contrario al «*statu quo neoforal*», al que se añadía también el problema de la libertad religiosa, que fue uno de los más polémicos de la Constitución de 1869, y que tuvo una influencia determinante en la actitud de las Diputaciones Forales respecto a ella, puesto que éstas consideraban la unidad religiosa, esencial para el régimen foral. Así lo manifestaban las Diputaciones en el Recurso colectivo elevado al Regente: «*... la disposición que se refiere a la permisión del ejercicio público y privado de cualquier culto, es una de las que más esencialmente lastiman las instituciones y sentimientos de estos habitantes*». Las Diputaciones no juraron la Constitución y ése fue el ambiente que se vivió hasta 1870 cuando el Alzamiento Carlista traería novedades muy importantes al panorama político.

En 1870 se produjo la insurrección carlista, lo que provocó un cambio del escenario que resultaría trascendental para la cuestión foral. Con este telón de fondo se promulgaron las Leyes Municipal y Provincial de 20 de agosto de 1870<sup>62</sup> que, a pesar de su objetivo descentralizador, modificaban aspectos bien importantes de la organización foral, por lo que las Diputaciones Vascas intentaron negociar con el Gobierno central las adaptaciones necesarias para que pudiera aplicarse en Bizkaia, Gipuzkoa y Álava. La cobertura legal se la ofrecía la Disposición Adicional Tercera de la Ley al afirmar:

En atención a la organización especial de las Provincias Vascongadas, reconocida por la Ley de 25 de octubre de 1839, el Gobierno, oyendo a las Diputaciones Forales, resolverá las dificultades que ocurran sobre la ejecución de esta ley.

Su corolario fue el Real Decreto de 25 de enero de 1871<sup>63</sup> que, reconociendo la especialidad de los territorios vascos y asumiendo el hecho de que

<sup>61</sup> Cfr. VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, pp. 257-258.

<sup>62</sup> Las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870 fueron publicadas en el *Suplemento a la Gaceta de Madrid* de 21 de agosto.

<sup>63</sup> Cfr. ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 40-42.

las Diputaciones Provinciales no habían cuajado en ellas, y esperando que las Diputaciones Forales expusieran las disposiciones de las nuevas leyes contrarias a los Fueros, suspendió las elecciones para diputados provinciales en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia (art. 1º); confirmó que las Diputaciones Forales seguirán desempeñando las funciones que las leyes atribuían a las Diputaciones Provinciales en el resto de las Provincias (art. 2º) y otorgó un plazo de dos meses a las Diputaciones Forales para que expusieran al Ministerio de la Gobernación las disposiciones de las leyes de agosto de 1870 que eran incompatibles con el régimen foral (art. 3º). Asimismo, consiguieron las Diputaciones Forales que no se aplicase a las elecciones de ayuntamientos el principio del sufragio universal, por ser, decían, contrario a los Fueros<sup>64</sup>.

Con la jura de la Constitución por el rey Amadeo de Saboya el 2 de enero de 1871, terminó la regencia del general Serrano. Durante breve tiempo no hubo problemas con los territorios forales, pero la tranquilidad no iba a durar mucho puesto que en abril de 1872 empezaría de nuevo la guerra carlista. El 24 de mayo de 1871, se firmó el Convenio de Amorebieta entre el Gobierno y los carlistas, pero la inestabilidad continuaba: a finales de junio, se disolvían las Cortes con la oposición de todos los partidos. La situación era muy complicada: en Andalucía, los republicanos alteraban el orden; en julio se produjo un atentado contra el propio Amadeo y en agosto, estallaron nuevos motines en Madrid y en Galicia.

Con este panorama de fondo y en medio del movimiento carlista, se produjo en el País y una vez más, la eterna discusión en torno al sistema de representación en las instituciones forales. Veamos, rápidamente cuál era la situación en cada uno de los Territorios Forales:

En Álava, tal y como nos explican Ortiz de Orruño y Portillo<sup>65</sup>, la oligarquía provincial se había hecho fuerte en la Diputación Foral que, al conseguir consolidarse como instancia de fiscalización de los municipios, había rebajado su autonomía hasta tenerlos completamente controlados. Con el sistema electoral censitario de origen moderado, se eliminó el elemento popular del gobierno local y así, los vecinos más acomodados se reservaban el manejo de los asuntos locales. Con la Revolución Gloriosa y al amparo del deseo descentralizador algo se empezó a mover en este sentido. En la Junta General de Artziniega, celebrada en noviembre de 1868, ya se denunció la excesiva tutela de la Diputación Foral sobre los entes locales así como la escasa representatividad de los Ayuntamientos.

<sup>64</sup> Cfr. VÁZQUEZ DE PRADA, *op. cit.*, p. 270, citando la Real Orden de 30 de abril de 1872.

<sup>65</sup> ORTIZ DE ORRUÑO, José María, y PORTILLO, José María, El régimen foral en el siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. En González Mínguez, C. (coord.), *Juntas Generales de Álava, pasado y presente*, Vitoria-Gasteiz: Juntas Generales de Álava, 1990, pp. 174 y ss.

En Gipuzkoa, el sempiterno problema de la organización y representatividad municipales fue abordado en las Juntas Generales de Mutriku de 1871. Monreal siguiendo a Carmelo de Echegaray, nos describe cómo se intentaron armonizar las disposiciones forales y las ordenanzas locales con la Ley general municipal. De hecho, se amplió la representatividad de las entidades locales al permitirse votar no sólo a los «electores arraigados» sino también a todos los residentes que supieran leer y escribir. Seguía, por tanto sin aceptarse el principio del sufragio universal, pero esta práctica fue autorizada por el Gobierno al aprobar la Ordenanza a través de la Real Orden de 30 de abril de 1872<sup>66</sup>.

En Bizkaia, existía el mismo problema, bien descrito por Vázquez de Prada<sup>67</sup>: la clave era, una vez más, el sistema representativo. Los liberales querían acabar con la situación de marginación en que se encontraban, aprovechando que la Diputación era liberal, para que ésta apoyase una reforma del reglamento interior de la Junta General. Las villas (en concreto, las de Bilbao, Bermeo, Gernika, Markina y Plentzia) pidieron que el sistema electoral se hiciese según el censo de población y no con arreglo al sistema tradicional, según el cual los pequeños municipios tenían la misma representación en las Juntas que los grandes municipios.

A este respecto, el Consejo de Estado emitió un Dictamen con fecha 28 de agosto de 1872<sup>68</sup> en el que reconocía que el sistema de representación pretendido por las villas<sup>69</sup> era más justo que el vigente, concluyendo que, a la mayor brevedad posible, debían reformarse los reglamentos de 1854 todavía vigentes<sup>70</sup>, en el sentido de permitir que la representación de todos los municipios de Bizkaia se hiciese en proporción al vecindario de cada uno y de prohibir la práctica foral de que cuando un pueblo tuviese dos apoderados en las Juntas

---

<sup>66</sup> V. MONREAL ZIA, Gregorio, Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, p. 267, y ECHEGARAY, Carmelo de, *Compendio de las instituciones forales de Gipuzkoa*, San Sebastián, 1924, pp. 344 y ss. (Existe una nueva edición publicada por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2009).

<sup>67</sup> VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, pp. 276 y ss.

<sup>68</sup> El Dictamen del Consejo de Estado sobre la solicitud de reforma del Reglamento interior de Juntas Generales por parte de varias villas de Bizkaia, de fecha 2 de septiembre de 1872 aparece en el Archivo de la Casa de Juntas de Gernika, Régimen Foral, 10. Cfr. VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, p. 281.

<sup>69</sup> El sistema defendido por las villas se asemejaba al guipuzcoano según el cual, se estimaban los votos de los procuradores junteros por el número de los pliegos en que estaban encabezados los pueblos que representaban. Así, según la ley tercera, título XI de la *Recopilación de Fueros de Gipuzkoa*, por ejemplo, a San Sebastián le correspondían 213 votos, a Tolosa, 199, etc.

<sup>70</sup> En efecto, el Reglamento de la Junta General había sido aprobado en la Junta de octubre de 1854 (v. A. J.J.GG., de 31 de octubre de 1854, en cuyo apéndice aparece el Reglamento definitivo).

Generales, éstos pudieran anular recíprocamente sus votos cuando no estuvieran de acuerdo entre sí.

Por su parte, el Regimiento General vizcaíno acordó designar una Comisión que preparase un Proyecto de reforma del Reglamento de las Juntas Generales y de elección del gobierno universal del Señorío. Vázquez de Prada<sup>71</sup> nos describe el contenido de los Proyectos de Reforma de 30 de septiembre de 1872. El relativo a la reforma del Reglamento de las Juntas Generales puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Se mantenía el municipio como circunscripción electoral;

b) se establecía que todos los pueblos serían representados en las Juntas Generales con al menos un apoderado (y un suplente por si éste caía enfermo o se encontraba ausente) si su población era menor de 1.000 habitantes; con dos (si contaba entre 1.000 y 5.000 habitantes); con tres (si tenían más de 5.000 y menos de 10.000, y así sucesivamente), con lo que se satisfacían de algún modo las exigencias de Bilbao y del resto de las villas más importantes);

c) se establecían las condiciones de sufragio pasivo: para ser apoderado había que ser natural o descendiente de Bizkaia, tener vecindad legal en ella durante al menos cinco años, ser mayor de edad y saber leer y escribir en castellano, desapareciendo, por tanto, la exigencia de tener casa abierta o ser propietario de finca raíz cuya renta anual superase los 50 ducados;

d) se reformaban asimismo las Merindades.

Además, se presentó un Proyecto de reforma para la elección del Gobierno Universal que sustituía el viejo sistema de la insaculación por el de la elección directa, manteniéndose la división en dos parcialidades (oñacina y gamboína). Se eliminaba la exigencia de ser propietario de tierras para poder ser elegido para cualquier cargo del Señorío, si bien se mantenía el requisito de gozar de una cantidad de renta determinada aunque ya no se exigía que proviniese únicamente de bienes raíces sino que también se admitía que procediese del capital naval o de valores comerciales e industriales. Además, se exigían los requisitos tradicionales como: ser natural del solar vizcaíno, tener vecindad legal en él por lo menos durante cinco años, gozar de buena fama, ser mayor de edad y no gozar de empleo, cargo o dignidad retribuida por el Estado o el municipio.

El Regimiento aprobó por unanimidad ambas reformas que debían ser aprobados en última instancia por las Juntas Generales de diciembre de 1872. Las Juntas se reunieron en los primeros días de diciembre pero resultaron tre-

---

<sup>71</sup> VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, pp. 282 y ss. cita el Informe de la Comisión del Regimiento y los proyectos de reforma de 30 de septiembre de 1872, que se recogen en el Archivo de la Casa de Juntas de Gernika, Régimen Foral, 10 y los reproduce en el Apéndice a su obra, pp. 526 y ss.

mendamente conflictivas: se rechazaron los poderes de los apoderados de algunas villas cuyos ayuntamientos habían sido establecidos interinamente por el Gobierno (entre ellos los de Gernika, Balmaseda, Durango, Bermeo, Gerrikaitz y de la ciudad de Orduña). Finalmente, se eligió la Diputación pero el inminente levantamiento carlista hizo que se suspendiese la Junta con lo cual nunca se llegaron a discutir las reformas propuestas. La guerra estalló en 1873 y la reunión de las Juntas Generales, aplazada para enero se aplazó indefinidamente.

Los acontecimientos se precipitaban: a primeras horas de la mañana del 11 de febrero de 1873, abdicó don Amadeo de Saboya. El Congreso y el Senado se reunían conjuntamente en Asamblea Nacional que aprobó la instauración de la República (la I República española). Si analizamos su Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873<sup>72</sup> y su compatibilidad con lo que quedaba del sistema foral vasco, veremos que se situaban en contextos distintos, a pesar de que el propio Pi y Margall había tomado como ejemplo los Territorios Forales y sus fueros para justificar la necesidad de una estructura federal en España<sup>73</sup>.

Con la mentalidad de hoy pueden parecernos atractivas algunas ideas del proyecto constitucional como, por ejemplo: la autonomía política y económico-administrativa de los Estados miembros de la Federación (art. 92); el hecho de que se hable de las Regiones Vascongadas como Estado (art. 1), en una organización unitaria de los tres Territorios que se adelantaba bastante a la época de los Estatutos de Autonomía del primer tercio del siglo XX; la posibilidad de los Estados de darse una Constitución política (art. 93); las competencias propias de los Estados (arts. 96 y ss.), etc. Pero en aquellos momentos la situación en Bizkaia, Álava y Gipuzkoa era absolutamente incompatible con estas ideas, pues estaban inmersos en plena carlista.

La situación era gravísima para lo que quedaba de los Fueros, ya que se rumoreaba que, con la derrota carlista, el Gobierno aboliría los Fueros como castigo. Tras la dictadura de Serrano y el Pronunciamiento de Martínez Campos el 29 de diciembre de 1874 en Sagunto proclamando rey a Alfonso XII, Cánovas organizó el Ministerio-Regencia el último día del año y el 14 de enero de 1875, Alfonso XII llegaba a Madrid. Comenzaba así la Restauración y la primera cuestión a resolver era la guerra carlista. El País vascongado estaba dividido: mientras el pretendiente carlista juraba los Fueros en Gernika, las Diputaciones liberales reconocían a Alfonso XII, pero desde comienzos de 1875, el declive carlista era evidente. Las Diputaciones liberales, que habían sufrido muy de cer-

<sup>72</sup> El Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873 puede consultarse en DE ESTEBAN, J., *Constituciones españolas y extranjeras, op. cit.*, Tomo I, pp. 251-266.

<sup>73</sup> HENNESSY, C.A.N., *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal*, Madrid: Ed. Aguilar, 1966, p. 267.

ca el sitio carlista, intentaban mantener los Fueros, cada vez más amenazados, mientras que las Diputaciones carlistas utilizaban también el argumento foral.

Las tres Diputaciones liberales celebraron su Conferencia en Vitoria el 3 de septiembre de 1875, dirigiéndose al general Quesada que, muy próximo a Cánovas, era proclive a negociar la paz en términos favorables para los vascos. Pero el clima se iba enrareciendo cada vez más y la campaña de prensa contra los Fueros iba «in crescendo», sobre todo a partir del Real Decreto de 11 de agosto de 1875 que llamaba a filas a 100.000 hombres de toda España para acabar con la guerra carlista y cuyo Preámbulo era pura dinamita para la causa foral. Si tenemos en cuenta la violenta campaña de la prensa madrileña contra los Fueros a partir de la publicación del Decreto y la prohibición a la prensa vasca de cualquier polémica foral mediante el Real Decreto de 12 de agosto de 1875 podremos comprender mejor lo que sucedería después<sup>74</sup>.

Las Diputaciones vascas capeaban el temporal como podían: protestaban contra la feroz campaña antiforal de la prensa madrileña, y se quejaban de las novedades que se habían introducido en el régimen foral desde la guerra: por un lado, el Decreto de 20 de enero de 1875, que encomendaba a las Comisiones provinciales el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos, suponía la existencia de unas Diputaciones Provinciales que no existían en los Territorios Forales y además ignoraba la representación oficial de la Diputación Foral que correspondía al Síndico general; por otro lado, la Real Orden de 20 de abril de 1875 sobre organización de beneficencia, hizo que el Gobierno reclamase impuestos por las rifas anuales de la Junta de Caridad lo que violaba flagrantemente la exención tributaria foral<sup>75</sup>.

Terminada la guerra en Cataluña y en el Centro, toda la fuerza militar del Gobierno fue trasladada a suelo vasco-navarro. En la Real Orden de 5 de octubre de 1875 que Cánovas pasó a Quesada, la cosa estaba clara: como dice Vázquez de Prada, «*si no había rendimiento masivo, (los Fueros) quedarían abolidos*»<sup>76</sup>. Es tremendo analizar el infructuoso y desesperado intento de los liberales fueristas por salvar los Fueros, procurando hacer ver que habían sido causas generales públicas y no los Fueros las que habían dado lugar a la guerra. Pero la tensión subió a final de año y la campaña antiforal no era sólo de la prensa sino también de algunas Diputaciones Provinciales, e incluso de varios ayuntamientos españoles que exigían la abolición foral en cuanto se abrieran las Cortes.

<sup>74</sup> Los citados Decretos son mencionados por VÁZQUEZ DE PRADA, *op. cit.*, p. 299 quien cita a LASALA Y COLLADO, Fermín de, *Última etapa de la Unidad Nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1924; tomo I, pp. 404 y ss.

<sup>75</sup> Cfr. VÁZQUEZ DE PRADA, M., *op. cit.*, pp. 300-301.

<sup>76</sup> Cfr. VÁZQUEZ DE PRADA, M., *Ibidem.*, p. 303.

El 28 de febrero de 1876 acabó la guerra carlista, con la entrada de Alfonso XII en Pamplona y la salida al exilio de Carlos VII a través de la frontera navarra con Francia en Valcarlos. La situación para lo que quedaba del régimen foral era desesperada.

En cuanto a la nueva Constitución, la Constitución de 30 de junio de 1876<sup>77</sup>, que estaría vigente durante la Restauración, nada se decía de los Fueros. El régimen local era regulado en su Título X, estableciendo que en cada Provincia existiría una Diputación Provincial, cuya elección y composición se remitía a una Ley posterior. El art. 83 se refería a los Ayuntamientos, que serían nombrados por los vecinos a quienes la Ley les confiriese ese derecho. Además, el artículo 84 recogía algunos principios que las Leyes de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones debían cumplir: gobernarían y dirigirían los intereses peculiares de la Provincia o el pueblo y publicarían los presupuestos, cuentas y acuerdos. También se determinarían sus respectivas facultades en materia impositiva para que los impuestos provinciales y municipales no fueran opuestos al sistema tributario del Estado. Por último, se establecía también que el Rey y las Cortes podían intervenir para impedir que Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos se extralimitasen en sus atribuciones, perjudicando los intereses generales. Como acabo de escribir, y en palabras de Díaz Hernández<sup>78</sup>,

[...] en ningún artículo de la Constitución aparecieron referencias a la existencia de los Fueros. El silencio fue muy significativo, puesto que la omisión de los derechos históricos de las provincias vascas supuso una puerta abierta hacia la abolición foral.

Con estos «mimbres constitucionales», la derrota carlista y la asfixiante campaña antiforal, la suerte de los fueros vascos estaba echada y éstos quedarían definitivamente abolidos mediante la Ley de 21 de julio de 1876<sup>79</sup>, una ley que, aunque según su formulación, hacía extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución política había impuesto siempre a todos los españoles, produciría, como acertadamente escribió el profesor Clavero<sup>80</sup>, «más la abolición que la extensión».

<sup>77</sup> Publicada en la *Gaceta de Madrid* el 2 de julio de 1876.

<sup>78</sup> DÍAZ HERNÁNDEZ Onésimo, *En los orígenes de la autonomía vasca: la situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995, pp. 17-18.

<sup>79</sup> Publicada en la *Gaceta de Madrid* el 23 de julio de 1876. Cfr. ESTECHA, J.M., *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>80</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Manual de Historia Constitucional de España*, Madrid: Alianza Editorial, 1989, p. 162.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba (ed.), *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.
- La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1995.
- ALONSO OLEA, Eduardo, *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una esencia de los Derechos Históricos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1999.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985.
- Manual de Historia Constitucional de España*, Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- DE EGIBAR URRUTIA, Lartaun, *Representación y representatividad en las instituciones de gobierno del Señorío de Bizkaia en el siglo XIX*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomíco de Vasconia, 2009.
- DE ESTEBAN, Jorge (ed.), *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid: Taurus, 2ª ed., 1979, vol. I.
- DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo, *En los orígenes de la autonomía vasca: la situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.
- ECHEGARAY, Carmelo de, *Compendio de las instituciones forales de Gipuzkoa*, San Sebastián, 1924. (Existe una nueva edición publicada por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomíco de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2009).
- ESTECHA Y MARTÍNEZ, José María, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras: Colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1918 (cito la edición facsimilar de la 2ª edición del libro original fechada en Bilbao en 1918-1920), Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Universidad del País Vasco, 1997.
- FERNANDEZ ALBADALEJO, Pablo, *La crisis del Antiguo Régimen en Gipuzkoa 1766-1883, Cambio económico e historia*, Madrid: Akal, 1975.
- HENNESSY, Charles A.N., *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal*, Madrid: Ed. Aguilar, 1966.

- IRIGORAS ALBERDI, Aitziber, *Derechos históricos vascos y constitucionalismo español: foralidad y sistema jurídico liberal en el siglo XIX*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2008.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, *Contribución a una teoría de los derechos históricos vascos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.
- Derecho Público de los Territorios Forales. De los orígenes a la abolición foral*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.
- ¿Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En Zallo, R., *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia: Tarttalo, 2008, pp. 219-233.
- LARREA SAGARMINAGA, María Ángeles y MIEZA MIEG, Rafael, La ley de 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias. En Agirreazkuenaga, J. y Urquijo, J. R. (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.
- LASALA Y COLLADO, Fermín de, *Última etapa de la Unidad Nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1924, tomo I.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española*, Madrid, 6ª ed., 1920, Tomo IX.
- MINA APAT, María Cruz, Historia y política: las vicisitudes de una ley en 150 años del Convenio. En Agirreazkuenaga, J. y Urquijo, J. R. (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.
- MONREAL ZIA, Gregorio, La crisis de las instituciones forales públicas vascas. En *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia de Euskal Herria*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1988, Tomo III.
- Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- ORTIZ DE ORRUÑO, José María, y PORTILLO, José María, El régimen foral en el siglo XIX: Las Juntas Generales de Álava entre 1800 y 1877. En González Mínguez, C. (coord.), *Juntas Generales de Álava, pasado y presente*, Vitoria-Gasteiz: Juntas Generales de Álava, 1990.
- PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; Universidad Autónoma de Madrid, 1996.

- RICO LINAGE, Raquel, *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*, Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2ª ed., 1994.
- RUBIO POBES, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI de España editores, 1996.
- Fueros y Constitución: la lucha por el control del poder (País Vasco 1808-1868)*, Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1997.
- VV.AA., *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País Vasco (1808-1876)*, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 2002.
- VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984.