

LA DISOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE GOBIERNO DE ÁLAVA, GIPUZKOA Y BIZKAIA, LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR Y EL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS

Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko gobernu-atalen desagitea, soldadutzaren ezarpena eta kontzertu ekonomikoen sorrera

The Dissolution of the Governing Bodies of Alava, Gipuzkoa and Bizkaia, the Introduction of Military Service and the Birth of the Economic Agreements

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ
Universidad de Deusto

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-11-2012

Fecha de aceptación / Onartze-data: 13-09-2013

El texto estudia el régimen jurídico de los Territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley abolitoria de los Fueros vascos de 21 de julio de 1876 y la aprobación del Primer Concierto Económico por Real Decreto de 28 de febrero de 1878, en lo que se refiere a tres aspectos: la sustitución de las instituciones políticas provinciales propias del régimen foral por instituciones políticas provinciales de régimen común; la abolición del sistema militar foral y su sustitución por el servicio militar obligatorio; y la abolición del sistema foral de Hacienda Propia y el inicial intento del Gobierno Central de homologar en materia de hacienda y tributos a los Territorios Vascos con el resto de los territorios de la Corona, que acabó desembocando en el nacimiento del sistema propio de Concierto Económico para dichos Territorios, sistema que sigue vigente en nuestros días y constituye una de sus más importantes peculiaridades.

Palabras clave: Derogación foral. Instituciones Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia. Servicio militar. Régimen Local. Conciertos Económicos.



Testuak Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko lurraldeen erregimen juridikoa du aztergai; zehazki, euskal Foruak indargabetu zituen 1876ko uztailaren 21eko Legea indarrean jarri zenetik 1878ko otsailaren 28ko Errege Dekretuaren bitartez lehenengo Kontzertu Ekonomikoa onartu zen arte. Hiru alderdi hauetan sakontzen du: foru-erregimeneko berezko erakunde politiko probintzialak erregimen komuneko erakunde politiko probintzialengatik ordeztu zirenekoan; foru-sistema militarra indargabetu, eta nahitaezko soldadutzagatik ordeztu zenekoan; eta, berezko Ogasunaren foru-sistema indargabetuta, Gobernu zentrala euskal lurraldeak Koroaren gainerako lurraldeekin homologatzen saiatu zenekoan, ogasunari eta zergei zegokienez. Saiakera horren harian, lurralde horietarako Kontzertu Ekonomikoaren sistema sortu zen; sistema horrek indarrean dirau gaur egun, eta haien berezitasun garrantzitsuenetako bat da.

Giltza hitzak: Foruak indargabetzea. Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko foru-erakundeak. Soldadutza. Tokiko erregimena. Kontzertu ekonomikoak.



The text examines the legal framework of Araba, Gipuzkoa and Bizkaia in the period between the enactment of the law of 21 July 1876, abolishing Basque *fueros* or special charters, and the approval of the First Economic Agreement by Royal Decree of 28 February 1878. It focuses on three aspects in particular: the replacement of the provincial political institutions founded under the auspices of the *fueros* by a common regime of provincial political institutions; the aboli-

tion of the Basque military system and the introduction of compulsory military service; and the abolition of the Basque tax system and the central government's initial attempt to bring tax collection in the Basque territories into line with all the other crown territories, leading to the birth of the so-called Economic Agreements for the Basque provinces, a system that has survived to the present day and constitutes one of the most important distinguishing characteristics of the Basque Country.

Key-words: Suppression of the *fueros*. Provincial institutions of Alava, Gipuzkoa and Bizkaia. Military service. Local regime. Economic Agreements.

* El presente texto recoge mi intervención en el XI Simposio de Derecho histórico de los territorios de Vasconia: *Del autogobierno foral a la autonomía constitucional (1876-1936)*, organizado por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia en Donostia-San Sebastián el 16 de noviembre de 2012. Este texto parte del texto que escribí en el cap. III de mi obra *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997, pp. 175-191, que ha sido reelaborado, completado y actualizado para la ocasión.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL FIN DE LA FORALIDAD INSTITUCIONAL: LA DISOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE GOBIERNO DE ÁLAVA, GIPUZKOA Y BIZKAIA. III. LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR. IV. DE LA DISOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE GOBIERNO FORALES Y LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR AL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS: EL NUEVO MARCO JURÍDICO EN ÁLAVA, GIPUZKOA Y BIZKAIA. V. EL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la aprobación de la Constitución española de 1876¹, la derrota carlista y la asfixiante campaña antiforal, la suerte de los fueros vascos estaba echada y estos quedarían definitivamente abolidos mediante la Ley de 21 de julio de 1876², una ley que, aunque según la redacción recogida en su artículo 1º, hacía extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución política había impuesto siempre a todos los españoles, traería consigo, como escribió el profesor Clavero³, «más la abolición que la extensión». En este sentido, coincido plenamente con su opinión, pues a mi entender, tras la ley de 1876 hubo una auténtica abolición del régimen foral⁴ o, mejor dicho, de

¹ La Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876 aparece publicada en la *Gaceta de Madrid*, de 2 de julio.

² Publicada en la *Gaceta de Madrid* el 23 de julio de 1876. Cfr. 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. 67-68.

³ CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Manual de Historia Constitucional de España*, Madrid: Alianza Editorial, 1989, p. 162.

⁴ La discusión en las Cortes de la Ley abolitoria de los Fueros de 1876 puede consultarse en el *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, Legislatura 1876, I y II (para las discusiones en el Senado, donde se discutió en primer lugar el Proyecto de Ley) y en el *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, legislatura 1876-1877, V (para lo que sucedió después en el Congreso). Para hacerse una idea clara de cuáles eran las intenciones gubernamentales al respecto, basta con leer las intervenciones de Cánovas del Castillo en el debate, primero en el Senado, el 19 de junio de 1876 (*Diario de Sesiones*

lo que todavía quedaba de él, es decir, básicamente tres contenidos: el sistema institucional foral, el sistema militar propio y el sistema propio de Hacienda, que son precisamente los que se abordan en este texto.

En relación con estos tres contenidos de la foralidad clásica que sobrevivían mal que bien en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia desde el Real Decreto de 29 de octubre de 1841⁵, de triste recuerdo en los territorios forales vascongados, analizaré brevemente en este artículo cómo desaparecieron a partir de la vigencia de la Ley derogatoria de los Fueros 1876. Así, en primer lugar, veremos cómo el sistema institucional foral fue sustituido por un sistema institucional basado en el régimen local y provincial de régimen común (si bien las Diputaciones Provinciales vascas irían adquiriendo posteriormente cada vez más competencias en virtud de las denominadas «facultades económico-administrativas especiales» derivadas del sistema del Concierto Económico). En segundo lugar, asistiremos a la definitiva abolición del sistema militar foral, que es denominado a veces –a mi juicio, de modo incorrecto–, «exención militar» y a la instauración del sistema de quintas, tan poco apreciado en el País; y, en tercer y último lugar, veremos nacer el sistema de los Concierdos Económicos, a partir de las cenizas del viejo sistema foral de Hacienda propia, que también se suele denominar –y creo modestamente que también de modo incorrecto– «exención tributaria».

Así, se dio paso a una época distinta, que cristalizaría en un nuevo modelo de relación de las Provincias Vascas (ya no forales) con el Estado, profundamente influido por el sistema de Concierto Económico, que se prolongó durante la Restauración y que yo suelo denominar «régimen concertado», por la gran importancia que el sistema de Concierto Económico supuso para el mantenimiento de una «cierta especificidad vasca» tras la abolición foral. Una institución, la del Concierto Económico, que se mantuvo durante la II República, que sobrevivió incluso a la guerra civil (aunque solo en Álava⁶, ya que fue suprimido como represalia de guerra en Bizkaia y Gipuzkoa) y a la dictadura franquista, y que es uno de los derechos históricos especialmente amparados y respetados por la actualmente vigente Constitución en su Disposición Adicional Primera y constituye una de las claves del actual autogobierno vasco.

de las Cortes, Senado, legislatura, 1876, II, 57, pp. 852 y ss.) y luego en el Congreso, el 12 de julio de 1876 (*Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, legislatura 1876-1877, V, n° 107, pp. 2982-2986).

⁵ Publicado en la *Gaceta de Madrid*, del 3 de noviembre. Se puede consultar también en ESTECHA, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁶ Omito aquí cualquier referencia al Convenio navarro, que también sobrevivió a la guerra civil y a la dictadura franquista, al referirse este artículo únicamente a los Territorios Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

Acepto que este que he denominado «régimen concertado» pueda ser calificado de un nuevo capítulo en la atribulada y azarosa continuidad de la especialidad del autogobierno vasco, hasta enlazar, como acabo de decir, con la época de los Estatutos de los años treinta, y con la realidad constitucional y estatutaria de hoy con los «derechos históricos». Pero aún y con todo, y como ya he escrito en algún otro lugar, sigo creyendo que la Ley de 1876 fue una auténtica ley derogatoria de los Fueros y una ruptura unilateral de la compleja y larga relación de los Territorios Forales con el Reino de Castilla, primero y de España después, y que, desde entonces, se abrió una herida que aún hoy sigue sin cerrarse⁷. Tengo que discrepar, por tanto, de quienes opinan que la Ley de 1876 «... dejó un amplio margen para mantener las especialidades forales y aun para crear otras distintas»⁸.

Veamos a continuación el efecto que tuvo esta Ley en los tres apartados antes citados y que son objeto de este texto: la foralidad institucional, el sistema militar propio y el sistema de Hacienda propio.

II. EL FIN DE LA FORALIDAD INSTITUCIONAL: LA DISOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE GOBIERNO DE ÁLAVA, GIPUZKOA Y BIZKAIA

La frustración sentida en el País por la ley abolitoria fue tremenda y el ambiente se enrareció notablemente. Seguían en pie aún las instituciones forales pero el marco jurídico había cambiado de una manera radical. El Gobierno, sirviéndose de las prerrogativas que le ofrecía el art. 6º de la Ley de 1876, mantuvo la suspensión de garantías constitucionales hasta noviembre de 1879, mientras que en el resto del país se levantó la suspensión de dichas garantías en virtud de la Ley de 10 de enero de 1877⁹. Además, persistía la prohibición para hablar en

⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, ¿Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En ZALLO, Ramón, *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia: Tartalo, 2008, p. 220.

⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid: Civitas; Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 65.

⁹ Publicada en la *Gaceta de Madrid*, del 11 de enero de 1877. Efectivamente, el art. 4º de la Ley dejaba sin aplicación la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, restableciéndose las garantías constitucionales. Sin embargo, el art. 5º ordenaba aplicar a Navarra, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y algunos territorios adyacentes (concretamente, las poblaciones situadas sobre el ferrocarril desde Miranda de Ebro hasta Alfaro y entre esta vía férrea y el Ebro, y a los territorios pertenecientes a las provincias de Burgos y de Logroño enclavados en la de Álava) el art. 6º de la Ley de 1876, que concedía al Gobierno las famosas facultades extraordinarias y discrecionales.

contra de la Ley abolitoria en la prensa¹⁰. Con este ambiente, las Diputaciones Forales se reunieron en Conferencia Foral en Vitoria el 18 de agosto de 1876¹¹ y se acordó convocar Juntas Generales en los tres Territorios. Las Juntas Generales pidieron sin cesar la abolición de la ley y las Diputaciones volvieron a reunirse en Vitoria los días 18 y 19 de octubre de 1876, para coordinar sus actuaciones¹².

La situación fue tensándose cada vez más y el general en jefe del ejército de ocupación, Quesada, responsable de las tropas en las Provincias y de seguir manteniendo la suspensión de las garantías constitucionales, pidió el importe de las raciones de pan para el ejército de ocupación como tributo. En aquella difícil situación, las tres Provincias acordaron darlo pero a título de «donativo foral», pero el Gobierno prohibió el uso del adjetivo «foral». De hecho, la Real Orden de 19 de febrero de 1877, siguiendo a lo establecido en otro Real Decreto dictado para Navarra en la misma fecha¹³, afirmaba que las cantidades que las tres Provincias vascongadas hubieran satisfecho y siguiesen satisfaciendo por la contribución del pan para el Ejército fuesen entendidas en concepto de equivalencia de la contribución ya establecida por la Ley de 21 de julio de 1876.

Obviamente, las Diputaciones, protestaron enérgicamente tras sus reuniones en Conferencia Foral en Vitoria los días 16 de noviembre de 1876¹⁴ y 25, 26 y 27 del mismo mes¹⁵. Otra Conferencia Foral tuvo lugar en Bilbao los días 7 y 8 de diciembre de 1876¹⁶ y se acordó en ella que las Diputaciones Generales de los tres Territorios resinarían sus cargos en manos de sus respectivas Juntas Generales y si no fuere posible, en manos de la Diputación extraordinaria guipuzcoana, de la Comisión de Fueros vizcaína y en la Junta Particular alavesa.

¹⁰ Acerca del tratamiento dado en la prensa a la cuestión de la abolición de los Fueros, puede consultarse, CIÁURRIZ BELZUNEGUI, Alberto, *La abolición de los Fueros Vascos a través de la prensa*, San Sebastián: Ed. Auñamendi, 1976, 3 vols.

¹¹ El Acta de dicha Conferencia Foral de las Diputaciones Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia puede consultarse en AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba (ed.), *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, tomo I (nº 194), pp. 786 y ss.

¹² El Acta de dicha Conferencia aparece en AGIRREAZKUENAGA, *Ibidem*, tomo I (nº 195), pp. 788 y ss.

¹³ Ambos textos pueden consultarse en ESTECHA, *op. cit.*, pp. 209 y ss. y 573 y ss.

¹⁴ El Acta de dicha Conferencia aparece en AGIRREAZKUENAGA, *Ibidem*, tomo I (nº 196), pp. 795 y ss.

¹⁵ El Acta de dicha Conferencia aparece en AGIRREAZKUENAGA, *Ibidem*, tomo I (nº 197), pp. 798 y ss.

¹⁶ El Acta de dicha Conferencia aparece en AGIRREAZKUENAGA, *Ibidem*, tomo I (nº 198), pp. 804 y ss.

Como reacción a todo esto y no obstante las gestiones del marqués de Urquijo ante Cánovas, el Gobierno intentó prohibir la celebración de estas Conferencias Forales.

A pesar de estas reuniones, las estrategias de los tres Territorios Forales llegarían a ser distintas: tras una Conferencia de las tres Diputaciones celebrada en San Sebastián el 1 de febrero de 1877¹⁷, se pudo comprobar claramente la división entre «transigentes», (partidarios de entenderse con el Gobierno y sacar de él lo que se pudiese) e «intransigentes» (que no admitían componendas con el Gobierno porque entendían que ello suponía colaborar en la ejecución de unas medidas que alteraban el régimen foral). La postura vizcaína, claramente aliada con la tesis «intransigente» no aceptó el acatamiento de la Ley abolicionista como condición «sine qua non» para que el Gobierno autorizase la convocatoria de las Juntas Generales, mientras que Álava y Gipuzkoa se separaron de lo propuesto por los vizcaínos y se alinearon con la postura «transigente». Pero la suerte de las instituciones forales estaba echada y para finales de 1877, ya habían sido completamente abolidas en los tres Territorios, primero en Bizkaia y posteriormente en Álava y Gipuzkoa.

Veamos brevemente a continuación cómo se desarrolló el proceso, territorio por territorio:

En el caso de Bizkaia¹⁸ la posición triunfante en sus órganos de gobierno fue la denominada «intransigente». Las Juntas Generales vizcaínas se reunieron en Bilbao el 25 de septiembre de 1876. Frente a la pretensión del Gobierno de que se asintiese a la nueva situación jurídica derivada de la Ley de 21 de julio de 1876, las Juntas se negaron a ello y se constituyó una nueva Junta permanente compuesta por la Diputación Foral, el Regimiento General, los Padres de la Provincia y una Comisión de Fueros, con los más amplios poderes. El 7 de octubre se eligió el nuevo Gobierno foral, siendo nombrados Diputados Generales Fidel de Sagarmínaga y Bruno López de la Calle. Tras las conversaciones mantenidas con Álava y Gipuzkoa, Bizkaia se quedó sola en la defensa a ultranza del régimen foral. Cuando, como hemos visto, el general Quesada conminó a la Diputación de Bizkaia al pago de las raciones de pan para la tropa, la Diputación, el Regimiento General y la Comisión de Fueros contestaron que únicamente las Juntas Generales podían tomar tal decisión.

¹⁷ El Acta de dicha Conferencia aparece en AGIRREAZKUENAGA, *Ibidem*, tomo I (nº 200), pp. 811 y ss.

¹⁸ Seguiré en esta exposición el texto de VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, sin duda, básico para conocer detalladamente lo ocurrido en esta coyuntura histórica.

El 14 de diciembre de 1876, y por orden de Cánovas, el jefe de la Administración económica de Bizkaia intervino la Caja de la Diputación. La Diputación General protestó por ello y fue apoyada por la Comisión Permanente de Fueros. Una vez celebradas la reunión de las Juntas Generales de Álava en febrero, y de las Juntas Generales de Gipuzkoa a mediados de marzo de 1877, la Comisión permanente de Fueros de Bizkaia se reunió el 26 de marzo para decidir si procedía o no la convocatoria de las Juntas del Señorío. Finalmente se decidió que no se convocarían y ello provocó que el general Quesada amenazase con la aplicación íntegra y sin contemplaciones de la ley de 21 de julio de 1876. A la vista de los acontecimientos, el consultor del Señorío, Lecanda, propuso que se votase si los cargos del mismo podían seguir desempeñando dignamente sus cargos. Votada negativamente esta cuestión, salvo por los miembros que habían votado a favor de la celebración de las Juntas Generales, la Diputación y la Comisión permanente de Fueros quedaron disueltas.

El Gobernador Civil sustituyó a la Diputación por una Junta formada por los jueces de Bilbao y Balmaseda. Sin embargo, el Gobierno dispuso que se reuniesen las Juntas Generales para nombrar a las personas que desempeñarían los cargos forales y que resolverían sobre los asuntos conexos con la ley de 21 de julio de 1876. Celebradas las Juntas a partir del 18 de abril, se mostraron de nuevo intransigentes con las imposiciones del Gobierno, por lo que el gobernador las disolvió. Fue en este momento cuando se conocieron las intenciones del Gobierno, de nivelar a Bizkaia con las demás provincias del Reino.

Efectivamente, el Real Decreto de 5 de mayo de 1877¹⁹, en el que se distinguía el comportamiento de Bizkaia, del mostrado por Álava y Gipuzkoa, establecía lo siguiente: el gobierno y la administración de los asuntos peculiares de la provincia de Vizcaya se ajustarían a las Leyes y disposiciones comunes (art. 1º); se autorizaba al Ministro de la Gobernación para que mientras no pudiera organizarse la Diputación Provincial según la ley de 20 de agosto de 1870 y su ley adicional de 16 de diciembre de 1876, proveyese a su sustitución utilizando las facultades extraordinarias y discrecionales derivadas del art. 6º de la Ley de 21 de julio de 1876 (art. 2º); en el art. 3º se contemplaba que se establecerían las contribuciones, rentas e impuestos generales, y su recaudación y cobro se haría igual que en las demás provincias (los artículos 4º y 5º establecían disposiciones especiales relativas a los impuestos de inmuebles, cultivo y ganadería, y de culto y clero). Del texto del artículo 6º, se deducía que el Ministerio de Fomento se haría cargo de la competencia sobre carreteras (otra de las típicas competencias forales). Los artículos 7º y siguientes establecían normas específicas relativas a

¹⁹ Aparece publicado en la *Gaceta de Madrid* de 7 de mayo. Puede consultarse en ESTECHA, *op. cit.*, pp. 210-212.

la Deuda Pública, papel sellado, recargos sobre impuestos, etc. y el art. 10º se refería a las exenciones especiales que el artículo 5º, párrafo cuarto de la Ley de 21 de julio de 1876, que sólo podrían referirse al pago de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería; la industrial, la de comercio y de consumos.

El mazazo fue terrible. Con toda la razón, el propio Vicario y Peña calificó este Real Decreto de «expresión de odio y animadversión hacia Vizcaya».²⁰ La Diputación protestó inmediatamente, y los diputados interinos de Vizcaya enviaron a Madrid un recurso pidiendo la derogación de dicho Real Decreto. En ese recurso expusieron que no se hallaban en ejercicio cuando dejaron los puestos los diputados primeros y que podían sustituir a la comisión de jueces en función de Diputación General. Protestaban porque no se había dejado oír la opinión del Señorío, tal y como se había hecho en Álava y Gipuzkoa, puesto que, aunque era público el dictamen de la Comisión de Fueros, ello no representaba la opinión de todo el Señorío cuya única representación eran las Juntas Generales.

A pesar de los intentos que desplegaron en Madrid el Conde de Llobregat, Gorostidi y Zavala para conseguir la derogación del Real Decreto, el Gobierno nombró el 14 de mayo una Diputación Provincial en Bizkaia en sustitución de la Diputación Foral. Las protestas de las últimas autoridades forales no sirvieron de nada: el día 15 de mayo tomaba posesión la nueva Diputación Provincial bajo la presidencia de Manuel María de Gortázar²¹. Se había acabado el sistema foral en Bizkaia.

Lo ocurrido en Álava ha sido bien descrito por Díaz Hernández²², a quien seguiré en estas líneas: en las Juntas Generales alavesas de noviembre de 1876, el Diputado General de Álava, Domingo Martínez de Aragón, ya se había quejado amargamente de los trastornos de la guerra y de la Ley de 21 de julio de 1876. Tras la Conferencia Foral celebrada el 1 de febrero de 1877 en San Sebastián, la Junta Particular propugnó conseguir el permiso del Gobierno para convocar Juntas Generales. Se convocaron así Juntas Generales Extraordinarias en febrero de 1877, con la venia del Gobernador, para resolver los asuntos relacionados con

²⁰ VICARIO Y DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Bilbao, 1909, p. 33.

²¹ Debe tenerse en cuenta, como apunta Mercedes Vázquez de Prada, que muchos de los que formaron parte de la Diputación Provincial habían desempeñado cargos en la extinta administración foral y se habían agrupado en torno a la denominada postura «transigente». (VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Ibidem*, p. 394).

²² 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. 25 y ss.

las disposiciones de la ley de 21 de julio de 1876. En ellas se aprobó un acuerdo que autorizaba la negociación de las tres provincias con el Gobierno de un arreglo conforme a la Ley de 25 de octubre de 1839. El Diputado General de Álava, Domingo Martínez de Aragón, dimitió inmediatamente y las Juntas Generales aceptaron su renuncia y la del Teniente de Diputado General, José Gancedo, y fueron sustituidos por el procurador de Elciego en las Juntas Generales y notorio «transigente», José Bravo, como Diputado General y por el de Zuia, José de Irabien, como Teniente de Diputado General.

Las Diputaciones se reunieron en Vitoria el 7 de mayo²³ para elaborar las bases de dicha negociación. La propuesta defendía el mantenimiento del orden económico-administrativo de las Diputaciones (con competencias en beneficencia, instrucción, sanidad, montes, carreteras, culto y clero, cárceles, vigilancia y gobierno de los pueblos), con una contribución al Estado de 4.000.000 de reales de los que se descontarían los gastos relativos a administración y recaudación; en lo relativo al servicio militar, el problema se solucionaría o bien constituyendo una fuerza de orden público, o con un contingente menor y fijo destinado a Filipinas, o bien con un sistema mixto: mantener un cuerpo de orden público y redenciones a metálico.

En la reunión de las Juntas Generales alavesas, celebrada entre el 6 y el 9 de julio de 1877, se aprobó un Dictamen por el que se mostraron partidarias del acuerdo con el Gobierno y el 7 de septiembre, Cánovas, a su vuelta de vacaciones, se entrevistó en Vitoria con el nuevo Diputado General, impuesto por el Gobierno, el antes mencionado José Bravo²⁴. Pero Cánovas se mantuvo inflexible en su opinión sobre la aplicación de la Ley de 21 de julio de 1876: había que pagar impuestos según la riqueza y enviar quintas militares. Y así, mediante Real Decreto de 13 de noviembre de 1877²⁵ y de modo unilateral, se exigió una cantidad de dinero considerable por inmuebles, cultivo y ganadería para el ejercicio 1877-1878 a las tres Provincias vascas.

La Diputación Foral alavesa se sintió engañada puesto que ello suponía una derogación radical de los Fueros, ya que Álava quedaba en igual posición que las demás provincias en lo referente a la tributación. Por ello, lo interpretó como una derogación o reforma radical de los Fueros, y en el mismo sentido se pronunciaron la Junta Particular y la Comisión especial de Fueros. Pero Cánovas se movió rápido: prohibió las Juntas Generales, disolvió las instituciones fo-

²³ El Acta de dicha reunión aparece en AGIRREAZKUENAGA, *Ibidem*, tomo I (nº 201), pp. 814 y ss.

²⁴ DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo, *Ibidem*, p. 27.

²⁵ Se puede consultar en ESTECHA, *Ibidem*, p. 212.

rales y ordenó la vigilancia contra cualquier tipo de protesta. El 21 de noviembre de 1877, el Gobernador (Benito María de Vivanco) clausuró la Junta Particular y la Diputación General y tres días más tarde, el general Quesada, en nombre del Gobierno, nombró una Comisión Permanente de la Diputación Provincial de Álava que se encargaría de administrar la Provincia²⁶. El 6 de diciembre, se constituyó la Diputación Provincial interina, bajo la presidencia del Gobernador civil (Vivanco), siendo vicepresidente el propio Aldama. Así concluyeron los últimos vestigios forales en Álava²⁷.

El caso guipuzcoano es similar al descrito para Álava, tal y como relata Carmelo de Echegaray²⁸. Las Juntas Generales guipuzcoanas, reunidas en San Sebastián, ya habían declarado el 11 de septiembre de 1876 que la Ley de 21 de julio de 1876 era contraria a los Fueros y solicitado su derogación. Por su parte, la Junta Particular, reunida en San Sebastián, los días 12 y 18-19 de marzo de 1877, había decidido negociar con el Gobierno. De hecho, se transigió en ella con las peticiones del Gobierno, aceptando la obligación tributaria y la obligación del servicio militar bajo una serie de condiciones, entre las que se encontraban: el mantenimiento de los organismos forales, la fijación de una cantidad alzada que encabezase los tributos y consideración del cuerpo foral de «miqueletes» como parte proporcional para satisfacer el cupo de hombres exigido a Gipuzkoa.

Pero las circunstancias se precipitaron: como ya hemos visto, la Diputación Foral vizcaína fue sustituida primero, por una Comisión de jueces y luego, en mayo de 1877, por una Diputación Provincial nombrada por el Gobernador Civil en virtud de sus facultades extraordinarias. Después, ocurrió en Gipuzkoa algo similar a lo ocurrido en Álava: tras mostrar también la Diputación Foral de Gipuzkoa su disconformidad con el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, por el que el Gobierno fijaba de un modo unilateral el montante a satisfacer por cada una de las provincias en lo relativo a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, fue disuelta el 1 de diciembre de 1877. Primero, una Comisión de jueces se encargó interinamente de la administración de la Provincia hasta que

²⁶ Estaba compuesta por Juan Aldama Urbina como vicepresidente, y Juan León Ruiz de Gámiz y Guillermo Montoya como secretarios.

²⁷ Debe tenerse en cuenta que Aldama fue siempre el instrumento del marqués de Urquijo en la Diputación, lo que permitió a Estanislao de Urquijo, un hombre que había sido Diputado General de Álava, seguir manejando los asuntos de la Diputación Provincial interina mediante hombres de su entera confianza.

²⁸ ECHEGARAY, Carmelo de, *Compendio de las Instituciones Forales de Gipuzkoa*, (pp. 238 y ss.) y *Epítome de las Instituciones Forales de Guipúzcoa* (pp. 341 y ss.). Ambas obras han sido publicadas conjuntamente por SORIA SESÉ, Lourdes (ed.), Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia, 2009.

el 10 de diciembre fue sustituida por la Diputación Provincial nombrada por el Gobernador Civil. Así concluyó también lo que quedaba del régimen foral institucional en Gipuzkoa.

III. LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR

El segundo de los contenidos de la foralidad clásica que había sobrevivido a la «poda» de 1841 era el sistema militar propio, un sistema totalmente distinto al sistema de quintas, vigente en el Reino. Como he dicho anteriormente, creo que la denominación de «exención militar» es errónea por confusa. Los Territorios Forales nunca se negaron a cumplir sus obligaciones para con la defensa del Territorio pero siempre reclamaron hacerlo conforme a sus Fueros. A lo que se opusieron siempre estos Territorios fue al sistema de quintas, es decir, a la entrega de mozos para el reemplazo anual o periódico del Ejército. Suele considerarse el reclutamiento de 1767 como el inicio del servicio militar obligatorio y a partir de los reinados de Carlos III y Carlos IV y sus Reales Ordenanzas, el sistema de reclutamiento por quintas se consolidó en el territorio común pero no en los Territorios Forales.

Ya durante el siglo XVIII, hubo tensiones con el Gobierno Central que pretendía imponer cupos de hombres para el Ejército y durante el siglo XIX las presiones hacia los Territorios Forales en este sentido arreciaron y estos fueron sorteando como pudieron cada una de las peticiones de cupos de hombres, mediante protestas, contribuciones económicas que sustituían al servicio de hombres, donativos, etc. Pero tras la guerra carlista y la Ley abolicionista de 21 de julio de 1876, el Gobierno Central no estaba dispuesto a tolerar esta especificidad foral y tanto su artículo 1º como su artículo 2º lo dejaron bien claro al decir que «... las tres provincias referidas quedan obligadas desde la publicación de esta Ley a presentar, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del Ejército, el cupo de hombres que les corresponda con arreglo a las Leyes». La única excepción se contemplaba en el artículo 5º de la Ley, que permitía al Gobierno incluir entre los casos de exención al servicio militar a quienes acreditaran que ellos o sus padres habían contribuido con las armas « a sostener los derechos legítimos del Rey y de la Nación durante la última guerra civil sin que esta exención supusiese disminuir el cupo asignado a cada Provincia».²⁹

²⁹ E incluso esta exención fue limitada por la legislación posterior: Ley de 18 de agosto de 1878, Reales Órdenes de 15 de febrero de 1879, 29 de octubre de 1879, 30 de enero de 1880 y Ley de 2 de abril de 1895. Todas estas disposiciones pueden consultarse en ESTECHA, *op. cit.*, pp. 465 y ss.

El Gobierno dispuso la inmediata puesta en vigor de las nuevas medidas y mediante la Real Orden de 12 de enero de 1877³⁰, mandó que tuviesen lugar las operaciones del próximo reemplazo en todos los pueblos pues, como se decía en ella, la legislación general sobre esta materia³¹ «... es aplicable a la Provincia de su mando en iguales términos que a las demás de la Península». Y por si acaso las cosas no quedaban claras, ordenaba adoptar «cuantas medidas exija la aplicación de las disposiciones vigentes sobre reemplazos, obrando en todo de acuerdo con el General en Jefe de ese Ejército, investido de atribuciones extraordinarias por el estado excepcional que en las Provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se conserva, con sujeción al artículo 6º de la Ley de 21 de Julio de 1876»³².

La valoración general en el País acerca de la abolición del sistema militar foral y la aversión que se sentía en él hacia instauración del servicio militar obligatorio y del sistema de quintas, la resume perfectamente Vicario y de la Peña³³ cuando escribía lo siguiente:

«[...] era inútil en el país el ejército que el Gobierno sostiene hoy en él, y podían economizarse los enormes gastos que eso le ocasiona, con la ventaja inmensa de que (con el sistema foral) tenía además en las fronteras, para un evento determinado, un contingente de 30.000 hombres aguerridos en las solas tres Provincias Vascongadas, y de 50.000 contando con Navarra, de los que en el brevísimo plazo de cuatro o cinco días podía disponer para garantizar y defender la independencia nacional. Respetándole y guardándole los Fueros, el país no podía infundir a nadie ningún recelo, porque era y es esa su sola aspiración, y otorgándosele de un modo leal y satisfactorio, se constituía en un elemento seguro de orden y de octaviana paz. Sin embargo, la variación se consumó, se llevó a cabo y se estableció la quinta; la quinta que procura al ejército en las tres provincias un cupo de 2.300 a 2.500 hombres por año, a lo sumo; la quinta, que priva al Gobierno de un ejército de 30.000 hombres aguerridos en la frontera [...] la quinta que solivianta al país teniéndolo siempre inquieto y descontento, y obligando al Gobierno a conservar en él ejército, que le cuesta tanto como puedan importar cuantas contribuciones saque del mismo; y la quinta, en fin, que por cualquier aspecto que se mire y se considere, no ofrece ventaja para nadie».

Pero la suerte también estaba echada para el sistema militar foral.

³⁰ Puede consultarse en ESTECHA, *op. cit.*, p. 463.

³¹ Es decir, la establecida por la Ley de reemplazos, publicada por Real Decreto de 30 de enero de 1856 y las leyes de 10 de enero de 1877. A este respecto, hay que tener en cuenta también las leyes posteriores de 28 de agosto de 1878, de 8 de enero de 1882 y de 11 de julio de 1885.

³² En este mismo sentido, la Real Orden de 21 de junio de 1877 (ESTECHA, *Ibidem*, pp. 463-464).

³³ VICARIO Y DE LA PEÑA, Nicolás, *Memoria acerca del servicio militar de las Vascongadas* (leída en el Salón de Actos del Instituto de Guipúzcoa con ocasión de las «Fiestas de las tradiciones del pueblo vasco»), San Sebastián: Imprenta Provincial, 1905, pp. 65-66.

IV. DE LA DISOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE GOBIERNO FORALES Y LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR AL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS: EL NUEVO MARCO JURÍDICO EN ÁLAVA, GIPUZKOA Y BIZKAIA

Tras la disolución por el Gobierno de Cánovas de las últimas instituciones forales, el régimen foral, «neoforal» o lo que quedaba de él, se extinguió. Hay varias preguntas que se nos suscitan al respecto: por ejemplo, ¿hubiera sido posible su supervivencia en el marco jurídico de un Estado de características más o menos federales? En este sentido se pronuncia Vázquez de Prada cuando afirma que «...su mantenimiento hubiese exigido una fórmula de Estado federal que escapaba a la organización del sistema de Cánovas»³⁴. También cabe plantearse: ¿qué habría pasado si las Diputaciones Forales se hubieran plegado a los deseos del Gobierno de Cánovas? Vázquez de Prada también se atreve a ofrecer una respuesta cuando dice que «la estructura foral hubiera seguido vigente si las provincias hubieran aceptado las condiciones del Gobierno»³⁵. A estas alturas, no me atrevo a especular acerca de lo que pudo haber sido y no fue. Como jurista, solamente puedo analizar cuál fue la situación a la que se vieron abocadas las tres Provincias Forales tras la derogación foral y para ello resulta imprescindible referirse al marco jurídico entonces vigente, con referencia al régimen local.

La normativa de régimen local se caracterizaba por una cierta complejidad: la nueva Ley de 16 de diciembre de 1876, que reformaba las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870³⁶, no hacía ninguna mención especial al caso vasco, y si bien mantenía los principios de la leyes de 1870, les añadió algunas reformas que apuntaban claramente hacia una centralización del sistema, con una clara restricción de las Corporaciones provinciales y un reforzamiento especialmente acusado de la figura del Gobernador al cual quedaban las Diputaciones totalmente subordinadas. Obviamente, las nuevas Leyes provincial y municipal de 2 de octubre de 1877³⁷ tampoco hacían ninguna referencia a las especialidades vascas, puesto que se limitaban a aplicar los principios unitarios y centralizadores de la Constitución de 1876.

³⁴ VAZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Ibidem*, p. 395

³⁵ VAZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Ibidem*, p. 395.

³⁶ Publicada en la *Gaceta de Madrid* de 17 de septiembre, puede consultarse también en FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 886 y ss.

³⁷ Publicadas en la *Gaceta de Madrid* del 4 de octubre. Pueden consultarse también en FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, pp. 891-923.

Al haber sido disueltas las Diputaciones Forales vascas y sustituidas por Diputaciones Provinciales de régimen común, conviene describir brevemente cuál era la configuración que estas leyes hacían de las Diputaciones Provinciales. Su esquema de organización y competencias era el siguiente: la organización provincial pivotaba sobre el Gobernador, la Diputación Provincial (elegida por los habitantes de cada Provincia) y la Comisión Provincial (compuesta de tantos diputados como distritos hubiera), presidida por el Gobernador y con un vicepresidente elegido de entre los miembros de la Diputación.

El Gobernador hacía ejecutar las leyes, decretos, órdenes, etc., del Gobierno, mantenía el orden público, presidía la Diputación y la Comisión Provincial, teniendo capacidad de suspender los acuerdos de la Diputación, y tenía, además, competencias en materia tributaria y financiera.

La Diputación Provincial, por su parte, administraba los intereses propios de la Provincia entre los que destacaban: creación y conservación de servicios, beneficencia, obras públicas, administración de los fondos provinciales, nombramiento de sus funcionarios, revisión de acuerdos con los Ayuntamientos y presupuestos municipales y provinciales, pero siempre bajo la atenta supervisión del Gobernador civil.

Por último, la Comisión Provincial, se encargaba de la exacta ejecución de los acuerdos de la Diputación, preparaba los asuntos de los que debía ocuparse ésta (presentando Memorias...), resolvía interinamente los asuntos encomendados a la Diputación mientras ésta no estuviese reunida, controlaba la acción de los Ayuntamientos y podía actuar como cuerpo consultivo elaborando dictámenes.

Esta era la configuración y las competencias que tendrían después las Diputaciones Provinciales vascas con arreglo al régimen común instaurado por la legislación municipal y provincial vigente. Pero algo empezaba a cambiar: el primer cambio les fue impuesto a las Diputaciones vascas, que protestaron enérgicamente contra él. Se trata del anteriormente mencionado Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 que fijaba las cantidades con las que debían contribuir al Estado las provincias vascas. El Decreto, impuesto por Cánovas sin mediar ningún acuerdo con las Diputaciones, aún forales en Álava y Gipuzkoa,³⁸ se apoyaba en el artículo 3º de la Ley de 21 de julio de 1876. En este Real Decreto aparece la posibilidad de que las Diputaciones adaptasen su forma de recaudación a los usos y costumbres del país y de proponer al Gobierno la forma que estimasen más conveniente para realizar dicha contribución.³⁹

³⁸ Sería precisamente la reacción contra este Decreto lo que provocaría su disolución y su sustitución por Diputaciones Provinciales.

³⁹ Cfr. POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Haramburu, 1979, pp. 80 y ss.

Como corolario al mismo, hay que citar la Real Orden de 12 de diciembre de 1877⁴⁰ que, al establecer las atribuciones de las Diputaciones y Comisiones Provinciales de las provincias vascongadas en materia de arbitrios y presupuestos municipales instauraba un régimen diferente al de la legislación común de 2 de octubre de 1877, fortaleciendo el «status» de las Diputaciones vascas. Disponía esta Real Orden que los Ayuntamientos dependían de la Diputación para crear arbitrios (con la aprobación del Gobernador) y que se remitirían los presupuestos al Gobernador pero solo para que éste comprobase si se habían incluido los gastos e ingresos aprobados según el procedimiento que acabamos de ver. Los acuerdos de la Diputación y de la Comisión Provincial serían ejecutivos, si bien el Gobernador tenía un plazo de dos días para mostrar su desacuerdo con tal ejecución, y si finalmente lo hacía, suspendía sus efectos hasta que el Gobierno decidiese finalmente.

Es en este contexto donde se dictó la Real Orden de 8 de junio de 1878⁴¹ que modificaba en parte la anterior y suponía también una modificación del art. 150 de la Ley municipal para las tres Provincias en los siguientes términos: los acuerdos de la Diputación Provincial (incluso los referidos a creación de arbitrios y a los medios de cubrir los Ayuntamientos y las Diputaciones sus atenciones) serían ejecutivos, si una vez comunicados al Gobernador, éste no se oponía en tres días. Si se oponía, y la Diputación no estaba de acuerdo con esta oposición, se consultaría al Gobierno para que éste adoptase la decisión correspondiente. El artículo 3º establecía que los Ayuntamientos remitirían sus Presupuestos a la Diputación, y una vez aprobados por esta, pasarían al Gobernador quien únicamente podía controlar si se habían consignado todas los gastos obligatorios y si los ingresos eran conformes con los aprobados por la Diputación. Por último, los Ayuntamientos debían rendir cuentas a la Diputación dentro de los noventa días posteriores a la terminación del ejercicio. Esta Real Orden tendría luego una notable importancia como precedente de la fundamentación jurídica de la tutela financiera que las Diputaciones vascas ejercerían sobre los municipios, tutela que se reforzaría durante la vigencia del sistema de Concierdos Económicos y que aún hoy sigue imperando.

Ciertamente, la situación jurídica era un tanto confusa e irregular (porque, por poner un ejemplo, algunas leyes generales eran objeto de excepciones particulares para las Provincias vascas mediante una simple Real Orden, como acabamos de comprobar) pero la trayectoria empezaba a clarificarse y apuntaba hacia el reforzamiento de las atribuciones de las Diputaciones vascas en materia económica y el reconocimiento de la supremacía de éstas sobre los Ayuntamien-

⁴⁰ ESTECHA, *op. cit.*, p. 69.

⁴¹ ESTECHA, *Ibidem*, p. 70.

tos, que, según el art. 4º de la Real Orden de 8 junio citada, debían rendir cuentas a la Diputación respectiva.

Si a eso añadimos la actitud moderada de Cánovas en su política vascongada y la actitud «transigente» con el Gobierno de las nuevas autoridades al frente de las Diputaciones Provinciales, además de la normalización paulatina de la situación, que concluyó en 1879 en virtud del art. 1º del Real Decreto de 4 de noviembre de 1879⁴² con el restablecimiento en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia de las garantías constitucionales y la renuncia del Gobierno a las facultades discrecionales y extraordinarias con que se hallaba investido por el art. 6º de la Ley de 21 de julio de 1876, podremos situarnos en el contexto histórico y jurídico adecuado para entender cómo fue posible que tras la abolición foral de 1876, hubiera Concierdos Económicos en 1878 y lo que esos Concierdos Económicos supusieron y aún suponen para el país.

V. EL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS

El tercer y último contenido de la foralidad clásica que también había sobrevivido hasta 1876 había sido el sistema de Hacienda propio de los Territorios Vascos. Al igual que ocurre con el sistema militar propio, para referirse a él se ha hablado en ocasiones de «exención tributaria», cuando esta expresión es, en mi opinión, inexacta, y dar lugar a equívocos: los vascos pagaban impuestos como todo el mundo pero a sus Haciendas Forales y no a la Hacienda Real, pues eran los Territorios Forales y no el Gobierno Central quienes prestaban los servicios a los habitantes del País y corrían con los gastos derivados de ellos. La Corona recibía únicamente las rentas a las que tenía derecho según los Fueros y, excepcionalmente, donativos voluntarios, denominados «donativos forales», para hacer frente a todo tipo de gastos extraordinarios (guerras, penurias de la Hacienda Real, etc.), donativos, por cierto, cada vez más frecuentes y sustanciosos en los siglos XVIII y XIX.

Era el sistema de Hacienda propio de los Territorios Forales el que había abolido el artículo 3º de la Ley de 21 de julio de 1876 al decir: «Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta Ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, a pagar, en la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignent en los presupuestos generales del Estado».

Como ya hemos visto, la puesta en marcha de los contenidos de la Ley de 21 de julio de 1876 requería en la estrategia diseñada por Cánovas, el estableci-

⁴² ESTECHA, *Ibidem*, pp. 72-73.

miento de las quintas y el asunto de la tributación de las tres Provincias. Una vez impuestas las quintas, Cánovas, deseaba abordar el tema de la igualdad de la tributación. Para ello dictó el ya mencionado Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, por el que se establecía la forma y la cuantía del pago de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería a las Provincias Vascongadas.

Sin embargo, como la Hacienda central no tenía ningún arraigo en los Territorios Forales y, por tanto, carecía de datos para establecer las sumas de la contribución que correspondía pagar a aquellos, se fijaron unilateralmente unos cupos para cada territorio a contar desde el 1 de julio anterior. De esta manera, no se imponía de golpe la fiscalidad del territorio común, sino que se irían estableciendo impuestos poco a poco, permitiendo su artículo 4º a las Diputaciones que propusiesen al Gobierno la forma en que estimasen «... *más en armonía con el circunstancias del país para realizar la contribución...*». Además, su artículo 10 decía que antes de cobrar los impuestos todavía no establecidos o sus equivalentes, el Gobierno oíría por separado a las Diputaciones a fin de resolver las reclamaciones procurando que, en lo posible, hubiese acuerdo.

El Real Decreto cayó como una bomba, sobre todo en las instituciones guipuzcoanas y alavesas, todavía forales (en Bizkaia, las instituciones forales ya estaban disueltas y habían sido sustituidas por una Diputación Provincial) y sus Diputaciones se negaron a colaborar en su cumplimiento, pidiendo además la convocatoria inmediata de las Juntas Generales. Ya conocemos la fulminante reacción de Cánovas: no permitió la convocatoria de Juntas Generales, disolvió las Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa y para principios de diciembre de 1877, se constituyeron las nuevas Diputaciones Provinciales guipuzcoana y alavesas.

Ahora, las tres Diputaciones vascas, ya Provinciales y no Forales, negociaron por separado con el Gobierno tal y como establecía el Real Decreto⁴³. Cánovas ofreció la posibilidad de aceptar un «cupo» para ocho años y esta negociación dio lugar al Real Decreto de 28 de febrero de 1878⁴⁴ que estableció el Primer Concierto Económico.

Tal y como afirma Clavero⁴⁵, este Real Decreto «trae tal novedad que precisa de una extensa exposición de motivos, ciertamente justificadora y con ello

⁴³ VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, Del régimen foral al concertado: la negociación del Primer Concierto Económico (mayo 1877-febrero 1878), *Revista Vasca de Administración Pública*, 8 (1984), pp. 91-121.

⁴⁴ Aparece en la *Gaceta de Madrid* de 1 de marzo de 1878. Puede consultarse su texto en ESTECHA, *op. cit.*, pp. 221 y ss. y en ZURITA SAENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1977, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1977, pp. 12 y ss.

⁴⁵ CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985, pp. 37-39.

explicativa». En ella se aclara cómo el Concierto Económico se deriva, por un lado, de la autorización que los artículos 4º y 5º de la Ley de 21 de julio de 1876 ofrecían, dejando en manos del Gobierno realizar las modificaciones en el régimen foral que estuviesen en armonía con los hábitos del país. Apunta certeramente Clavero a lo que suponía el Concierto cuando dice: «... también se recuerda el concepto de que, para la propia ley de 1876, este concierto o equiparación fiscal ha de ser material, pero no necesariamente formal, bastando con que económicamente contribuyan Vizcaya, Álava y Guipúzcoa en la debida proporción... En sustancia también se trata de que las Diputaciones provinciales vascas no vengan definitivamente al régimen común en cuanto a sus competencias, reteniendo las pertinentes a recaudación y gestión financieras, y aun a determinación de los propios conceptos impositivos conforme a sus prácticas tradicionales».

El Real Decreto que aprobaba el Concierto Económico, era, en realidad, un acuerdo provisional para que las provincias vascas contribuyesen a las cargas fiscales de todo el País. Pero, como se ha dicho anteriormente, al carecer la Hacienda central de datos y antecedentes en dichos territorios para poder fijar las cuotas y dada la difícil situación de dichos territorios tras la guerra carlista, se estableció un período de ocho años con ciertos descuentos sobre la cantidad que el Gobierno central consideraba que les correspondía pagar. Transcurrido ese plazo, la intención del Gobierno Cánovas era que las provincias vascas se homologasen a las demás en cuanto al pago de impuestos. De hecho, el Gobierno no tenía ninguna intención de que este sistema especial se mantuviese en el tiempo, pero como suele ocurrir en este país, una solución que, en principio, era provisional, para unos pocos años, sigue, afortunadamente vigente y bien consolidada además, después de transcurridos 134 años.

Y es que las intenciones del Gobierno estaban bien claras en el primer párrafo del Preámbulo del Real Decreto:

«Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas, verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaba sólo que entrasen en el Concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles. Y realizada quedará esta aspiración en un breve término».

El encaje jurídico del Concierto era la Ley de 21 de julio de 1876 y la autorización que tenía el Gobierno «para introducir en este punto las modificaciones que estuviesen más en armonía con los hábitos del país».

Como las exenciones que se habían establecido en la Ley de 1876 para los que habían apoyado a los liberales en la reciente guerra carlista (que se calcula-

ban de forma global sobre el cupo, pues era imposible saber exactamente caso por caso quién tenía derecho a la deducción y cuánto le correspondía deducirse), podían durar un máximo de diez años contados desde 1876, por tanto, ocho años más si contamos desde 1878, éstas y el propio Concierto tendrían esta misma duración. Finalmente, el artículo 9º establecía que cualquier otra nueva contribución, renta o impuesto que las Leyes de presupuestos sucesivas estableciesen, serían obligatorias para las provincias vascas y la cantidad que les tocase pagar se haría efectiva por los medios que el Gobierno determinase, «oyendo previamente a las respectivas Diputaciones Provinciales».

El verdadero mérito de los negociadores de los distintos Concierptos fue convertir un sistema provisional en algo permanente, hacer del trámite de audiencia un verdadero pacto entre el Estado y las Provincias Vascas y permitir no solo que la exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias no fuese la misma que en las demás del reino (como decía el Preámbulo del Real Decreto) sino que las provincias vascas pudiesen tener su propia política fiscal. Todo ello empezó a ser posible porque en el orden político, la situación se había ido normalizando, Cánovas había adoptado una actitud moderada en lo referente a los territorios vascos y las nuevas Diputaciones Provinciales se mostraban deseosas de colaborar con el Gobierno Central en una clara actitud «transigente».

Paralelamente, se inició en esta época la práctica habitual durante la vigencia del Concierto, de introducir excepciones a las leyes generales mediante normas jurídicas de rango inferior, con lo que se fueron creando una serie de especialidades primero económicas y luego administrativas, que darían lugar al célebre «régimen económico-administrativo» derivado del mismo Concierto, que las renovaciones posteriores del mismo se encargarían de preservar. Por ello, la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 establecía en su Disposición Transitoria Cuarta lo siguiente:

«Mientras subsista el Concierto Económico consignado en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas Corporaciones no sólo de las atribuciones consignadas en los artículos 6º y 10º de la presente ley, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo».

Así, el régimen especial derivado del Concierto Económico, estaba ya en marcha. En opinión de Monreal⁴⁶, esta Disposición iba a amparar el régimen

⁴⁶ MONREAL ZIA, Gregorio, Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, p. 270.

concertista durante varias décadas, un Concierto Económico profundamente defendido en los territorios vascos y criticado fuera de ellos, lo que puede comprobarse inmediatamente recurriendo a la hemeroteca⁴⁷.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

El período comprendido entre la Ley abolitoria de 21 de julio de 1876 y el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que aprobó el Primer Concierto Económico, fue un período crítico en la larga historia de la lucha por el autogobierno de los Territorios Forales. La foralidad clásica de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, que había sobrevivido desde la Edad Media, entró en conflicto con el Estado liberal y con el modelo constitucional del siglo XIX. En decadencia desde la Ley de 25 de octubre de 1839, y severamente dañada por el Real Decreto de Espartero de 29 de octubre de 1841, el final de la guerra carlista en 1876 supuso su destrucción definitiva. Tras la aplicación de la Ley de 21 de julio de 1876, para finales de 1877 quedó abolido lo que aún permanecía en pie del viejo edificio foral: las instituciones forales, el sistema militar foral y el sistema de Hacienda propio. Ya nada sería igual.

Tal y como he escrito a lo largo de estas páginas y en otras varias ocasiones, sigo pensando que la herida que se abrió entonces en la articulación de los Territorios Forales con el Reino de Castilla, primero, y de España después, sigue sin cerrarse todavía hoy. El período 1876-1878 fue uno de los más difíciles de la milenaria historia de nuestro Pueblo. Parecía que todo había acabado pero, y aún con todo, el secular deseo de autogobierno que los vascos, a pesar de nuestras profundas diferencias, llevamos dentro, se hizo un hueco por donde menos se podía pensar.

En efecto, la aparentemente astuta estrategia de Cánovas de homologar progresivamente a Álava, Gipuzkoa y Bizkaia con el sistema general del Estado y, en particular, con su Hacienda, dio lugar a que los tres Territorios consolidasen un sistema, el de Concierto Económico, que iba a traerles no solamente un gran bienestar económico, sino a consolidar su autonomía en materia económica e incluso administrativa, creando un sistema de financiación que sobrevivió durante la Restauración, la II República, la dictadura franquista y que ha arrai-

Y MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *El Concierto Económico: génesis y evolución histórica*, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 662-666.

⁴⁷ A este respecto, es de destacar la publicación de GONZÁLEZ GARCÍA, Sonia, MERINERO SIERRA, Asun, URIEN ORTIZ, Tatiana, *La opinión pública española sobre el Concierto Económico Vasco 1876-1937*, Bilbao: Asociación para la Promoción y Difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2003.

gado firmemente en el sistema constitucional actual, protegido por la propia Constitución Española en su Disposición Adicional Primera. Un sistema que es el fundamento de la autonomía económica actual de Euskadi y por tanto, de su autonomía política, que es la envidia de otras Comunidades Autónomas y que ha merecido el respeto expreso de las instituciones europeas.

Paradojas de la historia, el Concierto Económico, que se entendió en un principio como un sistema provisional mediante el que los Territorios Vascos se integrarían en el sistema de Hacienda común del Estado, se acabó convirtiendo en un sistema pactado entre las autoridades vascas y las del Estado. Y, tal y como a veces ha ocurrido en la historia jurídica española, en la que algunas normas dictadas para que tuvieran una vigencia provisional terminan teniendo una larga vigencia, mientras que aquellas que parecen nacidas para durar mucho tiempo suelen tener una vigencia más bien efímera, el Concierto Económico estaba pensado para que durase aproximadamente ocho años y, a pesar de los vaivenes que ha sufrido en el tiempo (derogación para algunos Territorios incluida y restauración posterior), lleva ya 134 años de vigencia y aunque, nadie sabe qué nos deparará el futuro, de momento parece gozar de buena salud.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.

- (ed.), *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.

AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, URQUIJO GOITIA, José Ramón, (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25 de octubre de 1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.

ALONSO OLEA, Eduardo J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

- *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.

CIÁURRIZ BELZUNEGUI, Alberto, *La abolición de los Fueros Vascos a través de la prensa*, San Sebastián: Ed. Auñamendi, 1976, 3 vols.

- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985.
- *Manual de Historia Constitucional de España*, Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- DE ESTEBAN, Jorge (ed.), *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid: Taurus, 1979, 2ª ed., 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 Autonómico de Vasconia, junto a su obra *Epítome de las Instituciones Forales de Gipuzkoa*, a cargo de Lourdes Soria Sesé en Donostia-San Sebastián, 2009).
- 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.
- FERNÁNDEZ ALBADALEJO, Pablo, *La crisis del Antiguo Régimen en Gipuzkoa 1766-1883, cambio económico e historia*, Madrid: Akal, 1975.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid: Civitas; Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Sonia, MERINERO SIERRA, Asun, URIEN ORTIZ, Tatiana, *La opinión pública española sobre el Concierto Económico Vasco 1876-1937*, Bilbao: Asociación para la Promoción y Difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2003.
- 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, Ramón, *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia: Tarttalo, 2008, pp. 219-233.
- LASALA Y COLLADO, Fermín, *Última etapa de la Unidad Nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Madrid, 1924, tomo I.
- 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*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 243-275.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 647-708.
- 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 GONZALEZ MÍNGUEZ, César (coord.), *Juntas Generales de Álava, pasado y presente*, Vitoria-Gasteiz: Juntas Generales de Álava, 1990, pp.139-204.
- POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Haramburu, 1979.
- RICO LINAGE, Raquel, *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*, Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1994, 2ª ed.
- VV. AA., *Los Ejércitos*, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 1994.
- VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central 1839-1877*, Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984.
- Del régimen foral al concertado: la negociación del Primer Concierto Económico (mayo 1877-febrero 1878), *Revista Vasca de Administración Pública*, 8 (1984), pp. 91-121.
- VICARIO Y DE LA PEÑA, Nicolás, *Memoria acerca del servicio militar de las Vascongadas (leída en el Salón de Actos del Instituto de Guipúzcoa con ocasión de las «Fiestas de las tradición del pueblo vasco»*, San Sebastián: Imprenta Provincial, 1905.
- *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Bilbao, 1909.
- ZURITA SAENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1977.