

# CUEST.<sup>ES</sup> VASCONGADAS

## RÉGIMEN ADMINISTRATIVO ANTIGUO Y MODERNO DE VIZCAYA Y GUIPÚZCOA, POR PABLO DE ALZOLA

El publicista vascongado D. Pablo de Alzola, acaba de dar á la estampa su última obra intitulada «Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa». Se trata, como declara su autor en breve prólogo, de un trabajo histórico, serio y documentado que, mediante la investigación y consulta realizadas en los archivos de las Diputaciones y de los Concejos, preparase el resurgimiento de la vida privativa del país, poco explorada en estas materias y objeto de apreciaciones erróneas y equivocadas.

Tratándose de una personalidad tan relevante y conocida en el país, y de antiguo colaboradora de esta Revista, no nos creemos en el caso de decir por nuestra parte cosa alguna, por bastar al autor de los «Estudios de Administración municipal» su prestigio propio y su personalidad intrínseca.

Damos hoy á conocer las breves líneas prólogo que inician al lector en la materia y uno de sus capítulos, relativo al «Paralelo entre las Provincias Vascongadas y Navarra».

### PRÓLOGO

Nuestra modesta labor de publicista, se había encaminado, desde las últimas insurrecciones de las colonias, á dedicar algunos libros á varios problemas de trascendencia en la vida de la Nación; pero convencidos de la utilidad de las monografías locales para el cabal conocimiento de la Historia de Vizcaya, abrigábamos el propósito de añadir á las obras concernientes á la «Alcaldía de Bilbao», á los «Estudios de Administración municipal», al «Progreso industrial de Vizcaya», la «Monografía de los Caminos» del Señorío y otros de diversa índole, uno nuevo destinado al gobierno antiguo y moderno de la Provincia y de sus pueblos.

Cuando en Marzo de 1908 se promovieron ciertos rozamientos entre la Diputación Provincial de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao, con motivo de las mudanzas que introducía el Proyecto de ley

de Régimen local, sometido á la deliberación de las Cámaras en las relaciones de unas y otras Corporaciones, nos persuadimos de la absoluta necesidad de abordar un trabajo histórico serio y documentado que, mediante la investigación y consulta realizada en los archivos de las Diputaciones y de los Concejos, preparase el resurgimiento de la vida privativa del País, poco explorada en estas materias y objeto de apreciaciones erróneas y equivocadas.

Era preciso, ante los conflictos iniciados, remover y dilucidar tan vitales asuntos y reunir un caudal copioso de materiales para ilustrarlos, adquiriendo, al propio tiempo, la preparación personal necesaria para los debates del Senado, en el caso muy probable, de que se plantease una discusión amplia sobre las disposiciones adicionales de la ley, anunciada previamente por alguno de los vocales de la Alta Cámara y confirmada con las gestiones que comenzaron á practicar en Madrid los comisionados del Ayuntamiento de Bilbao.

La caída del Gobierno presidido por el Sr. Maura, aplazó por el momento las controversias, pero ante la posible reproducción de su Proyecto de Administración Local, ó de otros que se formularan por gobernantes de distintas agrupaciones, con igual propósito de desarrollar en España una vida municipal intensa, no había cesado, por ningún concepto, la oportunidad de dar á luz este libro. Su carácter es principalmente administrativo, con algunas conexiones imprescindibles á los sucesos políticos coetáneos, pero sin duda, por efecto de las luchas candentes de los partidos en esta Provincia, se han dirigido recientemente en públicas reuniones y en la prensa cargos tan graves como injustos sobre la pérdida de los Fueros á los monárquicos, y especialmente, á los conservadores vascos, lo cual nos ha obligado á agregar el capítulo final titulado «La Cuestión Vascongada», en el que se desenvuelve el asunto con lógica contundente.

Venimos á llenar un vacío en la bibliografía del País ostentando por lema la más absoluta veracidad histórica. Combatimos los errores derivados de estudios superficiales, así como las leyendas y ficciones impropias de una raza viril como la euskara, procurando disipar los equívocos y presentar el cuadro realista de la vida gubernamental de nuestros progenitores. Tenemos el noble propósito de cooperar, en la medida de nuestras débiles fuerzas, á esclarecer la materia indicada, movidos por la ferviente aspiración de contemplar la vida pública euskara, encauzada por rumbos prácticos y viables.

Téngase presente que, si por el desenlace de las contiendas civiles y las vicisitudes de los tiempos, perdimos las franquicias políticas, ha contribuído el sistema constitucional á vigorizar la Personalidad de las Diputaciones Vascongadas en el orden económico-administrativo, afianzando la autonomía de su régimen peculiar.

## PARALELO ENTRE LAS PROVINCIAS VASCONGADAS Y NAVARRA

Todo se había perdido *hors l'honneur*, cuando cesaron las Diputaciones forales, que se condujeron en aquella ruda campaña con el mayor celo y entusiasmo en defensa de los derechos del País, pero ha transcurrido desde entonces un tercio de siglo y calmadas las pasiones, puede juzgarse con imparcialidad de los resultados alcanzados. Se destaca el contraste entre la situación privilegiada en que quedó Navarra, á raíz del común naufragio, á pesar de haber constituido un baluarte formidable para las fuerzas carlistas, de manera que no pudo ser más desigual el castigo impuesto á las Provincias Vascas, comparado con la lenidad imperante en el desenlace aplicado al antiguo Reino.

Para encontrar la explicación del enigma, es menester remontarse á la ley de 1839, dictada á raíz del Convenio de Vergara, á cuyo cumplimiento negaron rotundamente su concurso las tres Diputaciones, mientras Navarra se asoció á la preparación de la ley dictada en 16 de Agosto de 1841 para la reforma de los Fueros. Su Diputación Foral y Provincial encomendó las negociaciones al diputado D. Pablo Illarregui, quien explicó ampliamente los antecedentes del asunto en la «Memoria sobre la modificación de los Fueros de Navarra», impresa en 1872.

Por Real Decreto de 16 Noviembre de 1839, se ordenó á las Provincias Vascongadas y Navarra nombraran comisionados para conferenciar con el Gobierno acerca de lo dispuesto en el artículo 2.º de la ley de 1839 sobre el arreglo foral y reunidas las representaciones de ambas comarcas «surgió, desde el primer momento, la divergencia de criterio, á causa del celo tan exagerado de los vascongados por la conservación íntegra de los *privilegios* de su País. Querían el aplazamiento de la reforma, mientras los navarros se disponían á prestarle su concurso, por considerarlo conveniente, en virtud de las razones

siguientes: 1.<sup>a</sup>, necesitaban una ley solemne, emanada de las Cortes, que fijase su suerte futura, pues de lo contrario quedaba todo en el mayor desconcierto é inseguridad; 2.<sup>a</sup> revestida la Diputación por el citado Real Decreto de las grandes atribuciones que por el Fuero correspondían al Consejo de Navarra, deseaban consolidarlas por un precepto legislativo; 3.<sup>a</sup>, las ciudades y villas principales, y otros pueblos de menor importancia, habían elevado á la Diputación instancias haciendo ver la necesidad urgentísima de trasladar las aduanas á las fronteras, porque sin esto desaparecería completamente la aniquilada agricultura, morirían el comercio y la industria, y se perderían las esperanzas de un porvenir lisonjero en el tránsito de la guerra á la paz; 4.<sup>a</sup>, la Hacienda de Navarra se hallaba en situación ruinosa, y no está liquidada ni reconocida la deuda por el Gobierno; 5.<sup>a</sup> la autoridad del Virrey se había hecho odiosa en sumo grado, por los actos de irritante arbitrariedad cometidos desde su creación, sin tener en cuenta las prescripciones de las leyes, y preferían sustituirla por la del *Comandante general*, revestido de iguales atribuciones militares á los de otras provincias de la Monarquía; 6.<sup>a</sup>, tampoco estaban satisfechos en la Administración de Justicia, porque se ventilaban todos los negocios en los Tribunales superiores de Corte y Consejo de Pamplona, prefiriendo la descentralización consiguiente á los Juzgados de primera instancia, para tramitar los asuntos con menores dispendios, y tampoco les repugnaba la facultad de acudir en algunos casos al Tribunal Supremo de Justicia, por ser esto voluntario y ofrecer otra garantía mayor á sus derechos, admitiéndose, por tanto, el nuevo régimen, pero á condición de mantener siempre la Audiencia en la capital de Navarra; 7.<sup>a</sup>, la independencia de los pueblos en el ejercicio de sus derechos municipales y en el manejo absoluto de sus bienes y rentas, cesó en tiempo del Emperador Carlos V, quedando sometida á la fiscalización del Supremo—Consejo de nombramiento de la Corona—llegando á ser con el tiempo *esta tutoría tan insoportable como costosa y perjudicial*. Muchas veces las Cortes del Reino se propusieron arrancar al Consejo las atribuciones administrativas transmitiéndolas á la Diputación, pero tropezaron con obstáculos invencibles, y 8.<sup>a</sup>, aunque la ley de reforma de los Fueros no tuviese otro mérito que el de haber concentrado en el Cuerpo provincial todas las atribuciones para la administración de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, ejercidas an-

tes por el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan ó tuvieran las restantes Diputaciones provinciales, merecería el aprecio de los hombres sensatos y amantes del país. Recuérdese cuántas trabas y contrariedades hallaban los pueblos para mejorar su situación cuando dependían de aquel *orgulloso tribunal* que, no contento con tenerlos sujetos *bajo su despótico dominio*, les imponía graves penas por la menor infracción de sus arbitrarios preceptos.»

Todas estas razones y algunas más concernientes á otros pormenores que sería prolijo consignar, demuestran á las claras cuán imperfecto era el régimen foral de Navarra, como sucede frecuentemente con las cosas antiguas, á las que la leyenda y la pasión atavían á menudo con espléndidas galas; pero al lado de las ventajas alcanzadas con la grandísima autonomía concedida en 1841 á la Diputación foral y provincial de Navarra, tuvo el pacto sus espinas, por imponerse al Reino el encabezamiento tributario y las quintas con carácter permanente.

No era, sin embargo, nueva en Navarra la contribución pagada al Estado, puesto que se habían entregado con carácter de *donativos* votados por las Cortes 22,5 millones de reales desde el año 1818 al 34, correspondiendo á cada uno 1.406.250 reales, y el Concierto de 1841 consistió en abonar, por única contribución directa, 1.800.000 reales, que con deducción de 300.000 por gastos de recaudación y quiebras, reducían aquella cifra á 1.500.000 reales, rebajándose, además, según el artículo 16, la cantidad necesaria para el pago de su deuda. El servicio militar se estableció para Navarra en el art. 15 de la ley, consignando la obligación de acudir «en los reemplazos ordinarios y extraordinarios á presentar el cupo de hombres que le corresponda, quedando al arbitrio de su Diputación los medios de llenar este servicio».

Como este punto fué el lado más vulnerable del arreglo, lo trató con extensión el diputado D. Pablo Ilarregui, procurando demostrar, con los antecedentes del asunto, que no era contrafuero el servicio militar, ya prestado unas veces en hombres y otras en dinero, dejándose, por tanto, «las cosas en el arreglo foral como estaban antes, pero sumamente mejoradas con haberse declarado á la Diputación árbitra de acordar los medios para llenar dicho servicio.»

Á sus argumentos se ha contestado por ilustrados y entusiastas

publicistas navarros, que el pacto de 1841 fué obra del espíritu de partido, siendo sus autores los progresistas, poco afectos al régimen foral; que los comisionados obraron ilegalmente al cometer tan tremendo contrafuero sin la sanción de las Cortes de Navarra: anulando así sus instituciones históricas y convirtiendo al Reino en provincia, por meras ventajas económicas y la autonomía administrativa.

Se censuró también duramente el rompimiento con las Representaciones vascongadas, y como éstas lograron á fuerza de diplomacia eludir el arreglo, cayó una especie de estigma sobre los transaccionistas de Navarra, cuyos nombres fueron impopulares durante muchos años, aunque ahora defienden su obra aun los más intransigentes, á título de *mal menor*.

Realmente necesitaron los autores del Concierto armarse de un valor cívico á toda prueba para arrostrar la inmensa responsabilidad contraída ante su País, aun hallándose convencidísimos de que la reforma era muy ventajosa, porque los pueblos son en general ingratos para apreciar los beneficios, y muy sensibles y resueltos en la protesta contra cualquier daño ó quebranto. Las Cortes de Navarra, relegadas al olvido durante el régimen absoluto, eran incompatibles con la Constitución y con la ley de 1839, derivada del Convenio de Vergara.

Para analizar el alcance de la amplísima autonomía económico-administrativa reconocida en sus artículos, nos atenderemos á la obra intitulada «Comentarios sobre los Fueros de Navarra», escrita en el año 1849 por D. José de Alonso, exministro de Gracia y Justicia, mas la consulta hecha á otras autorizadas fuentes. De su examen se deduce, que aquella Diputación foral y provincial disfruta, además de las atribuciones de las Corporaciones similares de otras regiones, las del tenor siguiente:

Ejerce autoridad sobre los Ayuntamientos para la administración de los arbitrios y la creación de los nuevos; para la inspección, examen y aprobación de las cuentas municipales y la concesión de permisos con objeto de enajenar, permutar ó gravar los bienes de Propios, admitir legados ó donaciones, etc.

Las atribuciones relativas á la Administración provincial son omnímodas, como que el Cuerpo foral ha resumido las de las Cortes de Navarra, las del Consejo, de la Diputación y además las concedidas á las Diputaciones provinciales de la Monarquía, con la ventaja de que, ni en aquel organismo, ni en la aprobación de sus cuentas tiene inter-

vención el Gobierno Central, mientras los pueblos se hallaban sometidos antiguamente al *orgulloso tribunal*.

Las facultades del gobernador civil están sumamente restringidas, puesto que carece de autoridad para suspender ó revocar los acuerdos de la Diputación y Ayuntamientos, conceder ó denegar los permisos con objeto de enajenar ó gravar los bienes de la provincia y crear ó suprimir arbitrios. Tampoco puede suspender á ningún alcalde ó regidor por excesos cometidos en el ejercicio de sus funciones, en los ramos que sólo dependen de la Diputación.

Este Cuerpo ejerce de derecho y de hecho, y por modo exclusivo, las atribuciones económico-administrativas, causando estado sus acuerdos en tales materias, que sólo son impugnables en la vía contenciosa. Así lo ha declarado el Consejo de Estado en repetidas ocasiones, sentándose la jurisprudencia en muchos Reales decretos y Reales órdenes.

En resumen, si Navarra perdió su independencia como Reino separado, y sus atribuciones de orden político, en cambio la autonomía administrativa de la Diputación es omnimoda é incomparablemente superior á la del viejo régimen, en el que la ingerencia del Gobierno era frecuente y opresora. Los primeros caminos reales se construyeron á mediados del siglo pasado, *por disposición del Virrey* conde de Gages, á expensas de los pueblos, y aun en 1832 se necesitó *Real permiso* para abrir la carretera de Vitoria (1), y se debe advertir que esta intervención sería ahora intolerable, porque los servicios, antes tan modestos y encomendados en su mayoría á los pueblos, han adquirido en nuestro tiempo vuelo inusitado, necesitándose de organismos vigorosos en manos de las Diputaciones de Navarra y las Vascongadas para atender debidamente á las necesidades públicas de su vida regional.

Juzgando D. Nicolás Soraluze este pacto en «Los Fueros de Guipúzcoa», aplaudió sin rebozo «la descentralización bien entendida, compatible con las necesidades de la época, que campea en su espíritu» (2), no encontrando fundamento á las censuras de sus detractores.

Amparados los navarros, en el año 1876, en su *ley paccionada de 1841*, se encontraron en terreno más firme que los vascongados para sortear los escollos del conflicto. Nosotros habíamos disfrutado,

(1) Ilarregui, «Memoria», etc. Caminos.

(2) Parte tercera, I, Fueros. Año 1866.

durante el lapso comprendido entre ambas guerras civiles, de una situación más ventajosa. En cuanto á los males que deploraban los habitantes del vecino Reino, á saber: las aduanas interiores; los defectos del sistema judicial; la tutela opresora del Supremo Consejo Real sobre los Ayuntamientos sujetos á penas graves por las menores infracciones y las restringidas facultades de la Diputación foral en materias administrativas, por la ingerencia constante de los Representantes de la Corona, eran deficiencias comunes á las Provincias Vascongadas, pero, por fortuna, éstas vieron desaparecer tales lunares, desde el afianzamiento del sistema constitucional.

La diferencia consistía en que Navarra pagaba al Tesoro nacional una contribución única y presentaba el contingente para el servicio militar, cargas de las que continuaron exentos los vascongados hasta 1876. Llamados entonces, simultáneamente á Madrid los representantes de las Diputaciones de ambas comarcas, con objeto de reformar en análogo sentido su situación legal, se dictaron, á la postre, dos leyes muy distintas: la de las Vascongadas haciendo obligatorio el pago de toda clase de contribuciones é impuestos, y la del antiguo Reino, con carácter potestativo en el Gobierno para *que vaya estableciendo, oportunamente, las demás contribuciones, rentas é impuestos* cuya franquicia disfrutaban sus habitantes.

No pudo ser más desfavorable para los vascongados el desenlace, mientras los vecinos, parapetados en la *ley paccionada* fruto de la intransigencia de 1841, mantuvieron intacto el régimen que, si á raíz de su implantación valió no pocas recriminaciones á sus autores, les ha dado, á la larga, excelentes frutos, aunque es preciso observar que ha contribuido á mantenerles sus antiguos derechos el tesón y el espíritu unánime con que han sabido defenderlos.

---