EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS EXENTAS: ELEMENTOS CONSTITUCIONALES (*)

JOSÉ MARÍA PORTILLO VALDES

Universidad del País Vasco

Palabras clave: Estructura provincial, dinámica institucional, Fueros.
Nº de clasificación JEL: E65, N9, O18

0. **INTRODUCCIÓN**

«¿Cuál es el principio fundamental, esencial, del fuero?...

Este principio está indisolublemente unido a la afirmación categórica de *nuestra* existencia como pueblo, de *nuestra personalidad vasca.*

Consiste, pura y simplemente, en el *derecho nativo* nuestro a administrarnos y organizamos como mejor nos acomode en- todos aquellos asuntos que no son, *que no deben ser,* mejor dicho, atributivos del Poder Central.

Este principio del gobierno del pueblo vascongado, por sí mismo y para sí mismo, constituye la esencia del fuero y se refleja en todos sus capítulos y disposiciones.

¡Ciego es quien no lo vea!».

Cual haya sido el proceso histórico que permite formular tales afirmaciones en 1908 a un destacado republicano liberal donostiarra (1), como expresión de un difundido sentimiento foral provincial, es una de las grandes cuestiones historiográficas aún pendientes en nuestro ámbito. Sin tratarse aquí evidentemente de negar especificidad al proceso más coetáneo de afirmación fuerista que pudiera contextualizar esas y otras similares afirmaciones, sí se pretende plantear que la pervivencia de una estructura constitucional provincial en las provincias exentas no desvirtuada esencialmente aún al tiempo de inaugurarse una nueva dialéctica de éstas con la monarquía constitucional liberal, tiene bastante que informar sobre aquella otra cuestión de los fundamentos del «fuerismo vascongado». La perspectiva constitucional, en su más amplio sentido, del entramado institucional provincial es, sin duda, un

(*) A pesar del englobante término de «provincias exentas» las diferencias institucionales entre ellas son bien acusadas. Aun respondiendo a unos mismos parámetros sustanciales, existen distancias que hacen enormemente compleja una generalización, especialmente para los siglos centrales de la modernidad. Especialmente singular se muestra el caso de Álava cuya «foralidad» es, cuando menos, más «difusa», además de peor conocida, que la de las otras dos provincias. Es por ello que en las notas que siguen se procurará mostrar estas diferencias institucionales a la vez que se quiere, fundamentalmente, ofrecer una panorámica constitucional del entramado provincial y su significación. En esta atención individual ha salido sin suda peor parada la provincia de Álava debido tanto a esa singularidad propia como a un menor conocimiento por nuestra parte de sus estructuras provinciales.

(1) F. GASCUE, *El fuerismo histórico y el fuerismo progresivo en Guipúzcoa,* San Sebastián, 1909 (conferencia pronunciada en diciembre de 1908), p. 16.

factor fundamental de la «cuestión provincial»; nuestra pretensión, en las páginas que siguen, no pasa de querer ofrecer un somero esquema de tal modelo constitucional atendiendo al tejido institucional que lo soporta.

1. DEFINICIÓN DE UNA ESTRUCTURA PROVINCIAL

Vinculadas a una tradición mejor estudiada para otros ámbitos, las provincias vascas parecen responder, ya desde un momento que podemos considerar institucionalmente formativo, a un esquema *de jura et libertates* que en el área peninsular se compartía con otras entidades territoriales de la franja norte, especialmente con la navarro-aragonesa. Aunque no suponiendo esencialmente un hecho diferencial, al menos en origen, respecto al núcleo castellano al que pertenecen —sino más bien al contrario— parece generarse aquí una especial evolución de aquellos elementos constitucionales que, de origen netamente castellano, se verán perder en ese reino al tiempo que aquí se consolidan (2). Venimos refiriéndonos al proceso que, esencialmente desde mediados del siglo XIV, apunta hacia una progresiva consolidación de unos fueros o libertades, que irán adquiriendo una cada vez más nítida definición provincial.

Es a partir de la segunda mitad del cuatrocientos que se intensifica de modo especial el proceso, adquiriendo ya una cierta envergadura en las reformas que, iniciadas en el cambio de centuria, vendrán a dar lugar ya en 1527 a la generación del texto foral vizcaíno de factura definitiva para todo el Antiguo Régimen (3). No es en absoluto ajeno a ello el paralelo aniquilamiento del modelo banderizo que se acomete en estas áreas; realmente asistimos en estos momentos a la sustitución de éste por otro en el que las figuras fundamentales serán las de definición provincial que derivarán de aquellos primeros embriones que entonces vinieron a constituir las hermandades. Estas, que no necesariamente coincidían con los límites provinciales, se mostraron como el instrumento idóneo para superar la justicia privada («la anarquía») de los parientes mayores, potenciado en tal sentido y con tal explícita intención por los Reyes Católicos.

En esta evolución adquiere una centralidad indiscutible para el asentamiento de unas estructuras provinciales sólidas el proceso de afirmación del derecho provincial. Como medio esencial de superación de la lógica anterior no deja de tener significación que las mismas colecciones de aquel derecho que ahora se realizan expliciten su prevalencia frente a aquella otra de los parientes: «que cualesquier concejos y universidades o PARIENTES MAYORES U OTRAS personas de cualquier estado o calidad y condición que sea, que resistieren o entendieren resistir y estorbar la ejecución de cualesquier mandamientos o sentencias dadas e pronunciadas por los procuradores de las Juntas generales o particulares de esta dicha provincia... el tal o los tales que así hicieren, sean por el mismo hecho habidos y tenidos por quebrantadores del seguro y amparo Real y de la dicha hermandad...» (4). Es de esta «criminalización» de las actividades banderizas y de la definición correlativa de un derecho territorial que se derivarán nociones transcendentales sobre las estructuras provinciales, sin faltar una consciente equiparación, especialmente en Guipúzcoa y en su cuaderno precitado, entre aquella jurisdicción de Hermandad y la «jurisdicción provincial».

(2) Es un hecho del que J. A. Llorente se muestra plenamente consciente en 1807 al referir el proceso del primer desarrollo institucional diferenciado en las provincias como una derivación de antiguas instituciones de raigambre castellana. El dato en su *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas...,* Madrid, 1806-1808, vol. II, p. 465.

(3) La consolidación de un texto foral en Guipúzcoa conoce un proceso más dilatado. Tras la aprobación por la Junta de la *Recopilación de leyes y ordenanzas de la M. N. y M. L Provincia de Guipúzcoa* de 1583 (ed. actual de S. de Insausti, San Sebastián, 1983) no halló ésta, como refiere su moderno editor, una confirmación regia para su impresión, funcionando sin embargo como fuente de consulta para juntas y diputaciones. La *Nueva recopilación de los Fueros...* de 1696 será el texto final al que se añadirán en el XVIII algunos suplementos. Por lo que se refiere a Álava no conoció similar consolidación de sus ordenanzas y es tardía, pero significativamente, a mediados de la pasada centuria cuando se realiza un primer *Compendio foral de la provincia de Álava* por R. Ortiz de Zárate, (1858) facsímil, Vitoria, 1983.

(4) *Recopilación de leyes y ordenanzas,* cit. Tit. IV, ley XIV.

No conviene sin embargo formarse la idea de una paralela evolución en los diferentes ámbitos provinciales. Además del más específico caso alavés, existen interesantes divergencias entre las otras dos provincias vascongadas. Perteneciendo ciertamente las hermandades en Vizcaya a «los primeros intentos de reunirlos en una ciudad comarcal que viniera a sustituir a la del antiguo *mayorazgo* de la casa de Vizcaya» (5), parece insistirse desde pronto en una específica vía de afirmación provincial: asentamiento de las Juntas desde la Hermandad de 1394, carácter de permanencia de la diputación en la de 1463 y, fundamentalmente, consolidación de la figura del corregidor, como elemento constitutivo del cuerpo de provincia y gobierno de las villas. Todo ello facilita que la búsqueda posterior, al finalizar el siglo XV, de un modelo de pacificación provincial se pueda cifrar en la estructura provincial así definida, a pesar del fracaso que ya desde 1473 empieza a mostrar el modelo de la hermandad. Guipúzcoa parece conocer más bien una consolidación provincial a partir de los propios elementos constitutivos de la hermandad, especialmente desde 1463 cuando ya todo apunta a la conformación de una más definitiva estructura provincial (6).

Es en cualquiera de ambos casos la afirmación de unas «comunidades de derecho» provinciales, con su correlativa estructuración como cuerpos de provincia el resultado que se deriva de esa evolución para mediados del siglo XVI (7). El proceso entonces potenciado de paralela afirmación de una hidalguía universal vendrá a confirmar definitivamente la estructuración provincial del territorio: ésta se asentará sobre la noción esencial de la existencia de un patrimonio jurídico político del que aquellos mismos hidalgos—los «naturales originarios»—serán depositarios: «fuertes en sus Juntas Generales, son los que se consideran sucesores en las prerrogativas de los antiguos señores, sin los peligros que para la unidad del poder constituían éstos y limitan y puntualizan los derechos que al Rey corresponden» (8). Son, en suma, ya los hidalgos provinciales, a través de las juntas y diputaciones, quienes logran entonces presentarse como aquellos depositarios y jugar así un papel determinante desde ese instante en el desenvolvimiento político constitucional provincial.

2. LOS «ELEMENTOS FUERTES» DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL

En sus inéditas *Instituciones y colecciones histórico-legales pertenecientes al Govierno Municipal, Fueros, Privilegios y exempciones de la M. N. y M. L Provincia de Guipúzcoa,* podía hacia 1784 Antonio Bernabé de Egaña incluir aún a los diferentes elementos del entramado constitucional provincial bajo el genérico concepto de «personas públicas» de la Provincia. Tal consideración de los oficios provinciales ambienta la vida político-institucional provincial en un marco cultural afín a la tradicional doctrina jurisdiccionalista.

Es en tanto que «persona pública» que se plantea la necesidad de que el corregidor conozca la «peculiar legislación» de la provincia: «No siendo pues permitido a los Jueces juzgar del modo que se les antoje, sino según las leyes y costumbres del país, *porque no son árbitros sino meros dispensadores de las Leyes,* es consiguiente e indispensable tengan noticia e instrucción no sólo de las leyes comunes de la Nación si también las municipales de la Provincia o Región que presiden»

(5) G. BALPARDA, «Las hermandades de Vizcaya y su organización provincial», en *Historia critica de Vizcaya y sus fueros,* T. III Madrid, 1945 (originalmente en A. H. D. E. 1933).

(6) C. DE ECHEGARAY, *Compendio de las instituciones torales de Guipúzcoa,* San Sebastián, 1924.

(7) De modo similar parece operarse la evolución, menos conocida, de la provincia de Álava. Desde principios del siglo XVIII al menos es constatable un interés de la provincia por buscar un asemejamiento a las otras dos provincias en materias de fueros y libertades, así, por ejemplo, en la petición de confirmación del privilegio de pase. Existen indicios previos de esta sintonía que es preciso, sin embargo, estudiar más detenidamente.

(8) Cfr. G. BALPARDA, «Del hijo dalgo al ciudadano», en *op. cit.* pp. 153 y ss. (originalmente. Discurso de diciembre de 1929), donde se puede seguir un rastreo de las diferentes disposiciones que, desde mediados del XV van conduciendo a esta generalización, e I. GURRUCHAGA, «La hidalguía y los fueros de Guipúzcoa», *Euskal Herriaren Alde,* XXI, 1931.

(9). «... porque el juez no es sino ministro y ejecutor de la ley... y como quiera que las leyes según Aristóteles y Archita y otros han de estar adaptadas y acomodadas como conviene a los pueblos... justo es se lleven a ejecución» (10), había ya sentenciado Castillo de Bobadilla, fuente directa de inspiración para Egaña.

Estas indicaciones ya pueden ofrecer una idea de la determinación que, en el marco de referencia tradicional, contenía la figura del corregidor. Como a *persona pública* le está por principio confiada la custodia del derecho —junto a las demás personas públicas, en especial, como veremos seguidamente, a la diputación y Junta— que jura guardar y defender al tiempo que entra a servir el oficio.

Moviéndose en todo momento en un espacio cultural definido, la «doctrina foral» —por denominar así a aquella más específicamente provincial— perfectamente consonante a lo largo de la modernidad con la más generalizada en la monarquía hispana, vendría a figurar a través de estas caracterizaciones un entramado institucional provincial en el que el corregidor ocupa una posición preeminente: «y es claro que al corregidor de Guipúzcoa le conviene mui bien el nombre de Praeses Provintiae» dice Egaña con referencia expresa a Bobadilla: «Y también cuadra este nombre —de Praeses Provintiae— al Corregidor de cualquier ciudad o villa aunque no tenga territorio, como tenga mero y mixto imperio...: porque no se ha de considerar la latitud, y tierra del distrito sino la potestad de la jurisdicción» (11). En efecto el corregidor es ante todo el *juez de la provincia,* que como tal juez y en función de su capacidad jurisdiccional participa de la *administratio* y gobierno del territorio; mas, como se tratará de reflejar en estas rápidas notas, la concurrencia y la complejidad son los elementos definidores de esta realidad institucional provincial.

Ya el mismo ceremonial de acogida al corregidor puede servir como fiel indicador de aquella imbricación que en el ámbito que nos ocupa aquí conocía aquel «Praeses Provintiae» (12). Acompañado desde su entrada en la provincia por «diputados distinguidos» es recibido por la diputación general quien «le admite en nombre y representación de la Provincia y de todos sus havitadores»; acto seguido jura en manos del secretario de la Provincia la observancia de los Fueros. Es entonces cuando recibe la vara de la justicia (una vez salvado con el juramento el cumplimiento del derecho) y pasa a presidir la diputación. Parece adivinarse en el proceso mismo de admisión del corregidor ya una determinación importante del respeto al «derecho y libertades» provinciales que se querrá además traducir en un respeto al juego institucional como reflejo de un equilibrio constitucional específico (13).

Idea similar parece expresar el Fuero Nuevo de Vizcaya de 1527 al disponer que todos los instrumentos probatorios de las libertades y derechos provinciales junto al fuero original se guardasen en un arca en la iglesia de Santa María la Antigua de Guernica (que era entonces la sede de celebración de las juntas generales) y que sus traslados estuvieren «a do el Corregidor del dicho Condado estuviere, é residiere; é que haya tres llaves en cada Arca, é las Llaves estén en poder del Corregidor, é Diputados de Vizcaya, sendas llaves de cada Arca: et que el Sello esté en la Arca de Guernica» pudiendo disponer los diputados del sello para aquello que fuera de utilidad al Señorío (14).

(9) BERNABÉ ANTONIO DE EGAÑA, *Instituciones y colecciones histórico-legales pertenecientes al Govierno Municipal, Fueros, Privilegios y exempciones de la M. N. y M. L Provincia de Guipúzcoa,* manuscrito, c. 1783-1784, p. 72.

(10) JERÓNIMO CASTILLO DE BOBADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra...* (1597), ed. facsímil de la de Amberes, 1750, p. 310-11, vol. I.

(11) B. ANTONIO DE EGAÑA, *op. cit.,* p. 72, BOBADILLA, p. 14, vol. I.

(12) Lo que sigue se refiere obviamente a Guipúzcoa al estar tomado de EGAÑA, pero no muy diferente era el significado que a la misma figura se daba en Vizcaya, no en Álava donde, como se sabe, no existía la figura del corregimiento, encargándose de estas funciones el mismo diputado general en tanto que maestre de campo, lo que exigía una ratificación de su nombramiento por el Consejo.

(13) Así, por ejemplo, el corregidor ejerce, respecto a la Junta, y a la provincia por tanto, y a su representación, la diputación, una función de precisa *presidencia,* no teniendo voto en aquellas reuniones.

(14) *Fuero Nuevo de Vizcaya,* Tit. I, ley XVIII.

Son, en definitiva, manifestaciones de un modelo provincial en el que las interrelaciones entre los diferentes elementos que lo componen parecen hallar en el derecho territorial, entendido como patrimonio inalterable, una clave fundamental. En tal sentido se entiende la relación que se quiere establecer en las *Instituciones* de Egaña entre el corregidor y las justicias ordinarias de la Provincia. Debe el corregidor, señala nuestro autor, dirigir a los alcaldes las órdenes y despachos «con urbanidad y cortesía, encargando su ejecución, sin mandarles con voces imperiosas, penas ni conminaciones... porque en realidad el Corregidor de Guipúzcoa, *no es Juez superior de las justicias ordinarias* (excepto en los casos de apelación y agravio) antes bien ejerce igual jurisdicción con ellas en primera instancia» (15).

De igual forma se establecen otros límites precisos, y menos precisos, a la capacidad de actuación del corregidor, especialmente en cuestiones reservadas al alcalde de Sacas o referentes a los denuncios de Tabaco, aunque el elemento esencial de concurrencia en tal sentido vendrá constituido por la misma provincia representada en la diputación. Situación que se traduce en la existencia de unas prácticas competenciales cotidianas a la política provincial en las que se dirimían las diferentes capacidades de actuación de los elementos institucionales provinciales. Como componente lógico del marco concurrencia! en el que se mueve la política cotidiana provincial, aquellas competencias vienen a informar de un complejo tejido jurisdiccional en el que el corregidor, diputaciones y alcaldías no constituían sino los elementos más visibles.

Dejando de lado por el momento esta extensa red de elementos institucionales y centrando nuestra atención en esos «elementos fuertes» del entramado provincial es posible configurar un somero cuadro de las diferentes potestades y de las relaciones establecidas entre ellas como modelos diferentes de ordenación de la vida política provincial en el área vasca.

Como decimos, lugar preponderante ocupa en tal esquema la diputación general.

(15) EGAÑA, *op. cit,* p.85.

Concebida como la representación provincial entre juntas, conoce una significativa consolidación institucional en el período mismo en que se estructura el modelo. Recordemos aquí como ejemplo que la vizcaína surge como cuerpo permanente en 1463, para en 1500 verse ampliada e incluida en el Regimiento del Señorío y desde 1566 empezarse a conformar, con el corregidor y los síndicos del Señorío, como el órgano más permanente de gobierno del territorio. A lo largo del siglo XVII se irá definiendo cada vez de forma más nítida como el cuerpo esencial del Gobierno Universal del Señorío a la vez que se debilita la presencia de otros cuerpos previos como el Regimiento general (16).

Como cuerpo verdaderamente representativo comprobamos que se describe al diputado general en la obra de Egaña que venimos utilizando como conductor de nuestra descripción: «El empleo de Diputado General de Guipúzcoa se ha tenido siempre por el más honorífico, y estimable, como en quien se refunde la propia representación de la Provincia» (17). Representación que conviene referir, por evitar implicaciones totalmente ajenas, al mismo marco conceptual tradicional a que hemos visto referir continuamente los elementos institucionales provinciales. Hace referencia tal concepto a la representación de la Provincia como cuerpo político constituido de una, dicho en términos gierkeanos, *Genossenschaft,* que en cualquier caso viene a establecerse en todo momento como el elemento primero del entramado constitucional provincial.

No extraña, así entendida esta representación, que el mismo Egaña establezca que «los Diputados Generales de la Provincia pueden y aun deben ejecutar por si lo que por la Provincia, y su Junta general se les hubiere encargado por Instrucción, o Decreto que es una misma cosa para el caso... (lo que)... constituye al Diputado General en la clase de mandatario para el cumplimiento de lo decretado y resuelto...

(16) Cfr. FIDEL DE SAGARMINAGA, *El gobierno y régimen del Señorío de Vizcaya,* Bilbao, 1935 donde, vols. I y II, ofrece una nutrida colección de noticias sobre tal proceso.

(17) EGAÑA, op. *cit,* p..129.

siendo el Diputado general un Mandatario por Ley de la Junta o Diputación para la ejecución de lo determinado, el acto de conseguir, o ejecutar se atribuye por derecho a la Junta o Diputación mandante, y en su nombre, debe poner en ejecución lo que por el Fuero está a su cargo» (18).

Va dibujándose de esta manera un contexto constitucional en el que la Provincia (la Junta General y la diputación como sus formas representadas), la comunidad o universidad de los hijosdalgo, deviene el lugar central de referencia. Se establece de tal forma, y así lo expresa Egaña, la relación entre los oficios provinciales y la comunidad provincial sobre la misma base constitutiva del *ius commune:* se equipara aquélla a la relación que «los Textos» contemplan entre el tutor y el menor o entre el prelado y el cabildo. El papel de la junta y diputación en tal caso vendría a ser el del consejo (cabildo) sin el que no puede actuarse en casos graves, y sólo puede despacharse asuntos corrientes («de cajón») para el gobierno de la comunidad.

Cuadro que se cree tan arreglado «a Derecho y a Fuero» que no debe alterarse en ningún caso como elemento constitutivo de la provincia «porque semejantes novedades llegan a ser turbación de las Repúblicas e inquietud de las Gentes» (19). Evidentemente ello equivalía a establecer como una de las «leyes funfamentales» de la provincia la noción de que «el método de govierno de la Provincia depende de su único arbitrio... Pues lo que la Provincia puede ejecutar por si tiene igualmente facultad de cometer así a los diputados generales, como a cualesquiera Cavalleros particulares con independencia de la diputación general» (20). Expresión máxima de la preponderancia del elemento representado sobre su representación, con arreglo a los cánones más tradicionales, mediante la que el primer término podía diputar a diferentes sujetos para actuaciones concretas en nombre de esa comunidad. Así se hará por ejemplo en ocasiones de visitas de grandes personajes de la Corte y en especial durante la visita que realizará, con motivo del intercambio matrimonial con Francia, Felipe IV (21).

No es de extrañar, por tanto, que las diputaciones, como cuerpos permanentes de cierto peso en el entramado provincial, conozcan un proceso de consolidación a lo largo de los siglos XVI y XVII, en competencia con otros elementos previos de los que irán absorbiendo poderes (Junta, Regimiento, Hermandades). Consolidación que se produce no sólo por un indudable interés provincial de contar con elementos propios fuertes en ese entramado que se define sino también, sin duda, mediante un apoyo real que de esta manera podía contar con una cierta estabilidad institucional que le asegurara la percepción de donativos y, sobre todo, el control y defensa de unos territorios de gran valor estratégico en la política exterior hispana de la modernidad.

«Las Juntas, en fin, lo eran todo, pues que toda la vida del País se hallaba concentada en ellas» (22). Es esta la conclusión a que puede llegar J. Gaztelu en su estudio sobre la *constitución política* provincial. Estas «Cortes», como las denomina el mismo autor, jugaron ciertamente un papel clave en el entramado institucional provincial no sólo en los siglos centrales de la modernidad sino incluso posteriormente en su perduración en la monarquía constitucional liberal. Aunque en absoluto puede considerarse como una institución genuina del área que nos ocupa, la permanencia de tales Juntas a lo largo de la Edad Moderna en el ámbito provincial puede informar de la consolidación que la estructura provincial

(18) Ibid, p. 137.

(19) Ibid. p. 140-141. La referencia es, de nuevo, BOBADILLA: «Debe informarse el corregidor de los buenos usos y fueros de su provincia, y loarlos y guardarlos, y acrecentarlos, de manera que siempre vayan en aumento... porque las novedades suelen causar antes daño que provecho en la República... que a ninguno conviene menos la nueva orden y estatuto que al pueblo que govierna, porque regularmente la novedad quiere dezir no verdad...» *op. cit.* I. p. 62-63.

(20) EGAÑA, *op. cit.* p. 143.

(21) En el mismo orden de cosas, y referido a la Provincia de Guipúzcoa, piénsese que sólo tras 1747 firma el diputado los despachos de la Provincia —salvo cuando se halla la Junta reunida— caso en el que lo hace el alcalde o alcaldes del lugar.

(22) J. GAZTELU, *Estudios sobre la constitución política de Guipúzcoa,* San Sebastián, 1913, p. 91.

conoció entonces. Considerada por la doctrina como la genuina representación provincial, la Junta realmente, puede decirse, era la Provincia misma y así lo hemos visto considerar a Egaña al establecer la relación entre los oficios de la Provincia y el cuerpo de ésta manifestado en la Junta general.

Constituidas como reunión de aquellos cuerpos que realmente vertebraban constitucionalmente el territorio, las Juntas conocían una diferente estructuración en cada provincia vascongada, si bien se respondía en cualquiera de los tres casos a ese modelo de representación de cuerpos y poderes locales. Así, como ayuntamiento general de las villas parece entenderse la Junta en la recopilación guipuzcoana de 1583: «... entre otras leyes y ordenanzas que para su perpetuidad establecieron, fue una que perpetuamente en cada un año se hicieran dos Juntas... para que allí por sus procuradores acudiesen las villas y lugares y alcaldías de esta provincia a ordenar y proveer lo que se viese ser necesario para el servicio de Dios y de su Rey y bien público de esta provincia» (23).

La importancia que a los cuerpos locales —villas, lugares, uniones—se concede en el ordenamiento guipuzcoano se evidencia en el ceremonial mismo de la Junta que se celebra, como se sabe, rotativamente en las dieciocho repúblicas privilegiadas (24). Convocada la Junta por el corregidor es éste acompañado por los junteras el primer día de la Junta a la casa consistorial del pueblo en el que se celebra y se sienta, como *praeses provintiae,* a presidir esta representación, en su más genuino sentido, de la provincia. Inmediatamente después se sientan el alcalde, capitulares y procuradores del pueblo y después, por un orden prefijado, a izquierda y derecha los demás procuradores. Es la villa anfitriona también la que da la bienvenida a la Provincia, la que propone presidente y asesor de la Junta, la que propone para su nombramiento diputados de los cuatro pueblos de tanda y, ya en la segunda mitad del XVIII, de los cuatro partidos en que se divide la provincia. Juega, en definitiva, el elemento local un papel de gran importancia en el desarrollo de la Junta y, por tanto, en la vida política provincial, justificando de este modo la calificación que a menudo hace la doctrina foral de los fueros como *Leyes Municipales* de la provincia.

Una importancia capital juegan también estos cuerpos locales en las otras dos provincias exentas. Las Juntas alavesas remiten a este elemento a través de una representación intermedia en cuadrillas y hermandades, manifestándose en el ordenamiento de la Junta las diferencias existentes entre la ciudad de Vitoria y el resto de la provincia: así se diferencian las juntas de ciudad y villas, celebradas en Vitoria, de las de *tierras esparsas,* no pudiéndose elegir diputado general más que en las primeras y no pudiéndose reunir la junta particular—que se realiza ante situaciones de gravedad—fuera de Vitoria (25).

Conservando una división en bandos, herencia de tiempos previos, se ordenan los diferentes cuerpos locales —ciudad, villas y anteiglesias— en las Juntas del Señorío de Vizcaya. Nuevamente nos hallamos aquí ante un modelo de representación de estos cuerpos o repúblicas que se constituye en verdadero «cuerpo de Señorío». El proceso de conformación de una Junta vizcaína comprehensiva de todo el territorio, y más específicamente de todos los cuerpos que lo conformaban se muestra complejo. Referida en principio a la representación del núcleo originario de la tierra llana (la «Vizcaya nuclear» en expresión de García de Cortazar), se vinculan a ella las villas y ciudad de Orduña en 1630 mediante *Carta de unión,* con lo que consiguen penetrar en la organización provincial conservando sus fueros y cartas municipales de concesión señorial. Es un proceso

(23) *Recopilación de las ordenanzas...,* cit. Tit. IV, Ley I.

(24) Lo refiere DOMINGO IGNACIO DE EGAÑA, *El guipuzcoano instruido en las Reales Cédulas, Despachos y Ordenes que ha venerado su Madre la Provincia...,* San Sebastián, 1780, p. 284-285.

(25) *Compendio foral de la Provincia de Álava,* cit. cap. II, Sec. II. Existen otros elementos similares, como el hecho de acudir siempre a Junta el alcalde de hermandad de Vitoria y el de *tierras esparsas* sólo en caso de celebrarse fuera de Vitoria, o como el acompañar al diputado general en las misas y oficios siempre dos regidores de Vitoria en la Junta de Vitoria y los procuradores de esta ciudad cuando lo era fuera de ella.

paralelo al de configuración de una estructura provincial que, desde la segunda mitad del setecientos conoce una especial, y no casual, intensificación. Desde mediados de la centuria se produce un verdadero acoso jurisdiccional frente a los diferentes cuerpos que aún no habían llevado a cabo una integración en el entramado provincial directamente controlado al Señorío en 1785—mediante apoyo de los fiscales de la Corona—y entre 1760 y 1806 se procede a la incorporación definitiva de las Encartaciones, cuerpo que, a diferencia de Durango, había logrado mantener una cierta personalidad específica en el entramado provincial.

Es en cualquiera de los tres casos la celebración de Juntas ocasión especialmente propicia para la puesta en funcionamiento de todos aquellos mecanismos que, por informales que puedan parecemos, no dejaban de manifestarse en todo momento como auténticos instrumentos de la política provincial. Aunque parcialmente recogido en otro trabajo nuestro, permítasenos reproducir aquí la descripción que en 1850, vigente aún la Junta y con la perspectiva de la representación liberal, realizara Rafael de Navascués tras su paso, con grandes contratiempos, por el corregimiento político.

«Prescincidieno de la influencia que tiene la diputación en el nombramiento de apoderados... basta ser un mediano propietario de la localidad, noble por supuesto y de antiguo solar (a quien designan con el nombre de *jauncho),* por más imbécil que se sea, para recibir la investidura de apoderado de juntas, donde sigue necesariamente la senda que le trazan sus directores... De esta manera consiguen siempre la representación los escribanos, secretarios de ayuntamiento, contratistas y rematantes de arbitrios de los pueblos que llevan a las juntas su interés privado, o el deseo de confundir las cosas para que no lleguen a descubrirse sus abusos. Establécese por consiguiente entre éstos y las influencias directoras de la Junta un contrato de auxilio mutuo, tácito, pero tan obligatorio como todo el que se funda en un interés recíproco».

También existen testimonios anteriores de tales prácticas en el desarrollo de las juntas en las diferentes provincias que vienen a incidir en esa comunión de intereses que se crean en torno a lo que se denominan las «parcialidades». Así, en Guipúzcoa, la queja por la preponderancia de los cuatro pueblos de tanda es continua a lo largo de la segunda mitad del XVIII (26), llegándose a establecer incluso una solución de compromiso entre éstos y el resto de la Provincia con los diputados de partido. Es en cualquier caso esta lucha de parcialidades que se condensa en la reunión del cuerpo provincial por excelencia del que han de salir los nombramientos para los oficios más sustanciosos del ordenamiento territorial, un elemento constitutivo con el que ha de contarse en todo momento, representando el vehículo ideal de la pugna política provincial: piénsese que cuando en Guipúzcoa se producen los motines de la *machinada* o cuando en Vizcaya en 1804 se rompe el equilibrio provincial con la *zamacolada* una de las primeras medidas es convocar junta general para proceder al nuevo reparto de cargos y dirigir el gobierno y administración de la provincia.

3. **LA DINÁMICA INSTITUCIONAL**

Que, respondiendo a los propios parámetros lógicos que lo enmarcan, el universo institucional provincial no era algo predefinido de una manera sistemática ni obediente a un modelo permanente, es algo obvio a poco que se atienda a la propia historia institucional de los siglos de la modernidad. Aquellos elementos cuya significación en el modelo provincial acabamos de esbozar conocen una relación dialéctica con la práctica política provincial en la que se debe buscar buena parte de esa definición institucional.

---

(26) Los cuatro pueblos de tanda —San Sebastián, Tolosa, Azpeitia y Azcoitia— eran aquellos en los que residía el corregimiento en cada tanda. Las protestas en su contra se centraban en la preponderancia que se otorgaba a los notables de éstos en el gobierno provincial al tener que ser vecinos suyos los propuestos para la diputación. Serán diversos también los intentos de fijar en uno de ellos el corregimiento —especialmente por los mismos corregidores— sin embargo esta fijación no llegará sino tardíamente ya en el siglo XIX, manifestando así una total ausencia de «capitalidad» en beneficio de una concepción *provincial.*

Ya hemos dejado indicada más arriba la relación netamente competencial del modelo en el que se debe contextualizar el entramado institucional provincial. Respondiendo a sus mismos principios informadores es, en efecto, éste el tipo de relación institucional que cabía esperar de un modelo esencialmente jurisprudencial. Es, sobre todo, en las innumerables competencias de jurisdicción que entre los diferentes cuerpos actuantes en el territorio se vienen a establecer donde cabe esperar hallar un retrato vivo y cotidiano de este entramado. No siendo lugar éste para ocuparnos detalladamente de una materia que sobrepasa ampliamente cualquier límite razonable para un escrito de este tipo, quisiéramos dejar apuntadas algunas de las conclusiones que de su estudio pueden obtenerse para la definición de un modelo institucional provincial.

Contempladas en este contexto, las relaciones entre la figura del corregidor y los diferentes cuerpos y oficios provinciales pueden recibir un tratamiento en cierto modo distinto del que buena parte de la historiografía le ha procurado figurándolo como una suerte de delegado de un «Poder central» por otra parte bien difícil de hallar en la monarquía hispana de la modernidad y aún, con las connotaciones que se suele acompañar, en la monarquía constitucional liberal del XIX.

Ante una situación un tanto especial se hallaban ciertamente los corregidores de las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa —ya hemos advertido de la peculiaridad alavesa en tal sentido— debido al carácter provincial mismo de su ámbito jurisdiccional: a diferencia del resto de los corregidores castellanos se hallaban éstos frente a un ámbito institucional específico en el que no existía una cabecera al modo que podía darse en otras áreas con lugares y villas subordinados a ellas. Es por ello que los corregidores no lo son de una villa concreta sino de todo el territorio teniéndose además presente la presencia de otras entidades jurisdiccionales como las justicias ordinarias subordinadas sólo en grado a la jurisdicción del corregidor, además de tribunales como el formado por la diputación vizcaína, o la guipuzcoana —ésta en cuestiones de montes—. Ello, junto a la existencia de una suerte de «jurisdicción foral», sobre la que volveremos luego, determinaban la práctica de un oficio que si en lo esencial no venía a diferir, pues un mismo origen y una misma lógica los contemplaban, del que se ejercía en el resto de la Corona, no puede tampoco decirse que viniera a ajustarse enteramente a la práctica que describiera Lorenzo Santayana en su *Gobierno político* (27): el juego institucional y de poderes conocía en estos territorios connotaciones específicas.

Este contexto venía, por ejemplo, a determinar las relaciones entre el corregidor como juez de la provincia y la diputación como tutor del patrimonio jurídico político provincial. En tanto que *praeses provintiae,* que lo era, no se pierda de vista la imbricación constitutiva, en tanto que juez de la provincia, el corregidor conoce continuas competencias con las diputaciones, esencialmente debidas a la determinación de los respectivos poderes de actuación sobre la provincia y los distintos cuerpos que las constituyen.

El nivel de confrontación jurisdiccional entre las provincias—es decir, las diputaciones y las juntas— con los corregidores se incrementa de manera significativa en el setecientos. Evidentemente ello responde en primer término a la definitiva consolidación que las estructuras provinciales han adquirido para entonces y, especialmente, las diputaciones como cuerpos permanentes y esenciales de aquellos modelos constitucionales.

En la misma dirección debe interpretarse la insistencia provincial por mantener y consolidar en sus manos uno de los «instrumentos forales» más apreciados, el pase o uso. Una inteligente utilización y transcendentalización de tal instrumento permite entonces generar la noción de la existencia de una «jurisdicción foral» fundamentada en la labor esencial de las diputaciones: la custodia del fuero. Mediante tal noción se pretende, en el setecientos provincial, una progresiva presencia institucional de las diputaciones en el manejo de los asuntos provinciales y en su gobierno y

(27) LORENZO DE SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España* (1742) ed. de F. TOMAS y VALIENTE, Madrid 1979.

administración. Es en este punto en el que se enfrentan —jurisdiccionalmente— con el juez provincial por el dominio jurisdiccional del gobierno provincial. Los ejemplos son innumerables, sobre todo desde la segunda mitad de la centuria y afectando a un ámbito cada vez más amplio. Especialmente significativo es el papel que entonces comienza a jugar la diputación en las relaciones entre el corregidor y los ayuntamientos. Presentándose como «Su Madre la Provincia» o simplemente como tutora de sus fueros, la provincia, en su nombre las diputaciones, intentan mediatizar la vida local provincial. No es ajena a este proceso la creciente presencia de las diputaciones en la administración de los patrimonios locales desde la década de los sesenta de este siglo ni la creciente existencia de pleitos de jurisdicción entre alcaldes y Corregidor patrocinados con medios provinciales. La creciente influencia que las diputaciones adquirirán sobre los asuntos locales se traducirá, ya en el siglo siguiente, en una auténtica tutela que pudo llevar a P. de Alzola, estudioso de la fiscalidad y organización municipales vascas, a concluir señalando: «Analizando el problema en su conjunto provincial y municipal resulta, que ejercitamos una jurisdicción amplísima, de un Fuero de franquezas y libertades para administrar el País Vasco que supera considerablemente a las facultades que disfrutaron nuestros mayores durante largas centurias de régimen absoluto» (28).

Respondiendo a similar proceso se deben contemplar las relaciones establecidas entre las provincias y los delegados, comisarios, jueces especiales que en diferentes momentos se envían a las provincias exentas. Aquí la cuestión adquiría una connotación especial: ya no se trataba, y así se considera en numerosos escritos, de jueces naturales, propios del esquema provincial y de su red de poderes, sino de figuras extrañas, *odiosas,* en su sentido más doctrinal, y por tanto consideradas incongruentes con un equilibrio provincial delimitado por un balance jurisdiccional en el que de mala forma podían tener cabida.

(28) P. DE ALZÓLA, *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa,* Bilbao 1910, p. 328.

Es este el caso de aquellas firmas que como los vendedores de comercio hacen su aparición ya en el seiscientos, pero que adquieren un máximo desarrollo en el siglo siguiente con las subdelegaciones de rentas, comisarios y guardia, jueces de contrabando, subdelegación de correo, etc. El establecimiento de tales figuras, especialmente intenso en la segunda mitad del XVIII, tenía ciertamente la intención, por parte de algunos ministros cautelosos, de introducir elementos «propios» en aquellos ámbitos que respondieran a los esfuerzos realizados por afirmar un mayor control del reino desde la propia corte que facilitara la realización de lo que genéricamente se han llamado «reformas ilustradas».

Es ante tales propósitos de absorción de ámbitos de administración —constitutivamente pertenecientes a diferentes cuerpos, para lo que la introducción de figuras jurisdiccionales excepcionales tenía un concreto significado— que se reacciona en las provincias de igual modo que se conocen resistencias en otros cuerpos y lugares de la monarquía. Es quizá en este punto donde se evidenciaba la solidez adquirida ya por el entramado provincial, y especialmente la institucionalización de las diputaciones como puntos esenciales de referencia del orden provincial.

4. **PERMANENCIA INSTITUCIONAL**

El hecho de que la estructura constitucional provincial conozca, a lo largo de las décadas finales de la monarquía tradicional hispana, no ya sólo una permanencia sino una peculiar transformación cualitativa, es un dato que parece, cada vez con mayor nitidez a la luz de recientes investigaciones, un factor de especial relevancia en la evolución histórica provincial entre monarquía tradicional y monarquía constitucional.

El hecho fundamental, desde la perspectiva que nos ocupa, de esta evolución es la progresiva transformación que el entramado provincial conoce *grosso modo* entre 1760y 1839: la redefinición continua a la que en este período asistimos de las facultades operativas de la diputación en el gobierno y administración provinciales y el sometimiento progresivo a su tutela de

otros cuerpos —ayuntamientos, consulados, compañías de diferente signo, instituciones asistenciales— van a ir haciendo de las diputaciones el instrumento de gobierno provincial fundamental. No se le escapaba esta centralidad adquirida por la diputación en el contexto provincial a quien, como R. de Navascués, reiteraba aún en 1850 la necesidad de una definitiva *españolización* administrativa de las provincias. Afirmar que la historia «demuestra la existencia y el ejercicio de los fueros sin la Diputación» y que por tanto «no es indispensable para el sistema» o que «la Diputación es cosa independiente y como postiza del antiguo régimen de Vizcaya» (29), tenía ciertamente la intención de mostrar la necesidad de considerar la supresión de este «verdadero anacronismo administrativo», institución capital del *régimen foral,* como una cuestión «de nacionalidad, de conveniencia pública». No faltaba razón a tal planteamiento, al menos por lo que a la escasa incidencia político-constitucional que había aún llegado a mostrar en el ámbito provincial el nuevo modelo constitucional liberal. Otro agudo observador de «las cosas de Vizcaya» podía un año antes afirmar que la organización administrativa de la monarquía liberal, la «administración civil y judicial de la Nación entera», se hallaba sólo formalmente implantada en aquellos territorios: «Tienen por tanto el nombre y la forma de lo perteneciente a la Administración pública y civil, les falta sin embargo su esencia» (30).

Es esta perspectiva que se ofrece, desde la observación de un planteamiento liberal, de un pasado institucional y constitucional que no se ha llegado en ningún momento a quebrar, como decíamos al iniciar este escrito, una de las cuestiones esenciales a que aún debe responder la historiografía provincial. Mostrar hasta qué punto la consolidación de las estructuras provinciales operada en la Edad Moderna y, fundamentalmente, su mantenimiento como punto fundamental de referencia en el período crítico de sustitución de la tradicional «monarquía hispana» por la nueva «monarquía constitucional española», han tenido que ver en tal proceso del «tiempo histórico» de la foralidad, es, en nuestra opinión, cometido fundamental de tal perspectiva constitucional en la que este escrito ha querido incidir.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

El apoyo bibliográfico del texto ha estado constituido por una serie de obras de las que se quiere dejar aquí constancia, al menos de las más determinantes. La historiografía específica del tema que nos ha ocupado conoció un importante impulso en el cambio de siglo y hasta los años previos a la guerra civil debido a obvias razones que no viene al caso pormenorizar aquí. De ella se han ofrecido algunas noticias en las notas al texto. En la actualidad quizá haya sido el trabajo de G. MONREAL, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII),* Bilbao, 1974 el más sistemático por lo que a Vizcaya se refiere. De ofrecer una panorámica institucional de la provincia de Guipúzcoa se ocupó por los mismos años P. FERNANDEZ ALBADALEJO, *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa. Cambio económico e historia,* San Sebastián, 1975 a quien se debe una reivindicación de la importancia de la conversión de la hermandad en Provincia. Un fondo documental de importancia ha recogido recientemente, aunque que desde perspectivas diversas y deudoras de interpretaciones decimonómicas, R. GÓMEZ RIVERO, *El pase foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII,* San Sebastián, 1982. Un gran valor interpretativo han tenido para nosotros los trabajos dedicados por B. CLAVERO a la cuestión foral, especialmente *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea,* Madrid, 1982.

No existiendo actualmente unas sólidas líneas de investigación en nuestro panorama historico-gráfico que se ocupen de ofrecer una perspectiva constitucional del entramado institucional provincial se hace más necesario el recurso a la producción que en otros países se viene ocupando, con creciente insistencia, de tales planteamientos. Fuente casi común de tales estudios son los de O. BRUNNER, especialmente su magistral *Land und Herrschaft* de 1939 (manejada aquí en su versión italiana *Terra e potere, Strutture prestatuali e premoderne nella storia constituzionale dell'Austria*

(29) R. DE NAVASCUES, *Observaciones sobre los fueros de Vizcaya,* Madrid, 1850, p. 130-131.

(30) F. ÁLVAREZ DURÁN, *Examen histórico-analítico de los Fueros de Vizcaya,* Madrid, 1849, p.9.

medievale, Milán, 1983). Interesantes valoraciones de la importancia de «entramados menores» en la Europa de Antiguo Régimen ha ofrecido D. GERHARD, *Old Europe. A study of continuity 1000-18000,* N. York, 1981 y «Regionalismo e sistema perc eti: tema di fondo della storia europea» en P. SCHIERA y E. ROTELLI eds. *Lo Stato Moderno,* vol. I, Milán, 1971 así como G. OESTREICH, *Neostoicism and the early modern state,* Cambridge, 1982. Reciente revalorización, también interesante a nuestro objeto, adquiere la cuestión de la representación en el Antiguo Régimen, en esta línea la colección de ensayos editados por G. DUSO, *// contratto sociale nella filosofía política moderna,* Bolonia, 1987 con amplísima bibliografía. Finalmente, especial valor interpretativo ha tenido para nosotros A. M. HESPANHA, «Représentation dogmatique et projects de pouvoir. Les outils conceptuels des juristes du ius commune dans le domaine de l'administration» en *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Anien Régime. Europäische Ansichten,* Frankfurt a. M. 1974 quien hace referencias numerosas a otro pilar interpretativo, P. COSTA, *Iurísdictio. Semántica del potere político nella pubblicistica medievale,* Milán, 1969.