

2. El marco institucional en los siglos XIX y XX

2.1. El Concierto económico.

2.1.1. Orígenes y caracterización.

2.1.2. Evolución.

2.1.3. El Concierto en su etapa histórica: algunos aspectos.

2.2. Las Diputaciones vascas durante la etapa provincialista (1833-1978).

2.2.1. Las décadas centrales del siglo XIX: la «neoforalidad» liberal.

2.2.2. De la Restauración a la República (de la ley de 1876 a la guerra civil).

2.2.3. El franquismo y sus epígonos.

2.3. El marco institucional autonomista.

La organización territorial e institucional del País Vasco en la edad contemporánea se enmarca en el entramado institucional erigido al amparo de la revolución liberal y de la construcción del nuevo estado liberal español. Frente a la organización territorial e institucional del Antiguo Régimen (la foralidad tradicional, contemplada en el tema 1), el Estado liberal impone una nueva organización del territorio y unas nuevas instituciones político-administrativas y judiciales que lo encuadran y que, en lo referente a las instituciones político-administrativas, encarnan el denominado régimen local, que abarca tanto el régimen municipal como el provincial.

Esa nueva organización territorial e institucional liberal –dejando al margen la contemplada en las Constituciones de Bayona (1808) y de Cádiz (1812), que no cristalizan– se remonta a la división provincial llevada a cabo por Javier de Burgos, en 1833 (antes del fallecimiento de Fernando VII), y a las diversas leyes o reformas del régimen municipal o provincial que acompañan a la construcción del estado liberal.

Desde entonces, en la evolución del marco institucional en los siglos XIX y XX, se pueden distinguir, en el País Vasco (vasco-navarro), como en el conjunto del estado, dos grandes etapas:

- a) La etapa provincialista (1833-1978), que perdura hasta la Constitución de 1978, caracterizada por sustentar sobre la provincia, la entidad intermedia entre el municipio y el Estado, el conjunto del régimen local.
- b) La etapa autonomista o estatutista, desde 1978, en la que el peso principal de la organización territorial e institucional del Estado, se traslada a las comunidades autónomas, configuradas en el marco del sistema demoliberal y del nuevo «Estado de las autonomías» plasmados en la

Constitución de ese año y –para el País Vasco– en el Estatuto de Ger-nika de 1979.

Esa primera y larga etapa provincialista se caracteriza, en el País Vasco, por dos grandes rasgos. En primer lugar, por el fuerte peso y el papel particularmente relevante que, además de forma creciente, adquirieron las Diputaciones vascas a lo largo de todo ese periodo (1833 a 1978) en el conjunto del entramado institucional. Este entramado institucional estuvo integrado por

- a) El municipio, regido por el ayuntamiento.
- b) La provincia, regida por
 - * la Diputación, institución representativa del territorio;
 - * el Jefe político (Gobernador civil, más tarde), representante de, y nombrado por, el Gobierno;
 - * y las diferentes delegaciones de los Ministerios del Estado (que, junto a los altos Consejos, integran la Administración central liberal) que tuvieron su sede también en la provincia.

Ese relevante papel de la Diputación, ya señalado en el tema 1 para los decenios centrales del siglo XIX (la etapa de la «neoforalidad liberal»), fue consecuencia del Concierto económico al que dio paso la ley de 1876.

Y en segundo lugar, por las dos (e incluso tres) fases que, dentro de ella se pueden distinguir, a su vez, en el País Vasco:

- a) las décadas centrales del siglo XIX (es decir, la fase de la «neoforalidad liberal»);
- b) y la fase que se inicia con la construcción del sistema de la Restauración canovista, en 1874-1876, y se prolongaría hasta el final del franquismo (aunque el periodo franquista podría considerarse esa tercera fase por el distinto tratamiento que recibieron las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa, por un lado, y Álava, por otro).

2.1. El Concierto económico¹

2.1.1. Orígenes y caracterización

Los orígenes del Concierto económico están en la ley de julio de 1876 (con la que Cánovas pretendía extender al País Vasco el principio de la igualdad fiscal), que obligaba a los vascongados a contribuir a la hacienda pública,

¹ ALONSO OLEA, Eduardo J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*, 454 págs., Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1995. También, ALONSO OLEA, Eduardo J., *Continuidades y discontinuidades de las Administración provincial en el País Vasco, 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*, 603 págs., s.l., Instituto Vasco de Administración Pública, 1999.

aunque contemplaba la posibilidad de que esta contribución se hiciera por un procedimiento especial; y en una vaga autorización a las Diputaciones (noviembre 1877) para recaudar arbitrios con el fin de ingresarlos en la Hacienda estatal.

Tras la sustitución de las corporaciones provinciales intransigentes respecto a la aceptación de la ley de 1876, Cánovas negoció con las nuevas Diputaciones transigentes el cumplimiento de la misma, acordando con ellas un procedimiento recaudatorio especial y provisional, por el que, mientras no se conociera la riqueza imponible de las provincias y durante los siguientes ocho años (en los que las Diputaciones se comprometían a actualizar esos datos), las tres Diputaciones ingresarían a la Hacienda estatal una cantidad global anual (cupó) equivalente al rendimiento que, por una serie de impuestos (cinco, los más importantes del sistema fiscal español) a cuya recaudación directa renunciaba la Hacienda estatal, esperaba obtener en cada uno de los tres territorios, una vez deducidas las cantidades que el Estado reingresaría en las Haciendas provinciales por las funciones de las que en el País Vasco se encargaban las Diputaciones.

El acuerdo, aprobado por Real decreto de 28 de febrero de 1878, no establecía más que un procedimiento recaudatorio especial (y provisional, mientras se subsanara la falta de conocimiento preciso sobre la riqueza imponible) del rendimiento de cinco impuestos («inmuebles cultivo y ganadería» o contribución territorial, «contribución industrial y de comercio», «derechos reales y transmisiones de bienes», «papel sellado» o timbre, y consumos: «impuesto de consumos y cereales», «consumo sobre la sal»), cuya recaudación quedaba al arbitrio de las Diputaciones.

El Concierto económico se convirtió así en un acuerdo entre la Administración central y las administraciones provinciales vascas, sancionado por una disposición gubernamental que generalmente no pasaba del rango de un Real Decreto, sobre el procedimiento recaudatorio peculiar para las provincias vascongadas, que fijaba una cantidad alzada anual (cupó, encabezamiento) que cada Diputación vascongada habría de abonar al Ministerio de Hacienda por la recaudaciones de ciertos impuestos (llamados concertados) a cuya exacción directa renunciaba el Ministerio, quedando al arbitrio de las Diputaciones el establecimiento de los mecanismos de recaudación o las rentas propias (que no tenían que proceder necesariamente de los impuestos concertados) con las que hacer frente a esas cantidades.

Si en su origen fue un procedimiento recaudatorio especial del sistema fiscal español, con el tiempo, el Concierto se ha convertido en un verdadero sistema tributario y financiero, el sistema que regula las relaciones entre el Estado y el País Vasco y que abarca todos los ámbitos tributarios y financieros. Y como tal, se ha configurado como la columna vertebral –económico-financiera– del autogobierno vasco.

2.1.2. Evolución

Esa simple constatación –lo que fue en su origen y lo que es hoy– revela el proceso de consolidación y expansión que ha experimentado el Concierto Económico en su evolución, desde su origen (en 1878) hasta la actualidad y que se detecta en tres ámbitos:

- * su renovación, bajo diferentes sistemas y regímenes políticos;
- * su evolución desde el inicial procedimiento recaudatorio especial hacia un sistema fiscal al menos relativamente autónomo y hasta un sistema financiero propio;
- * y, más allá del sistema fiscal, su contribución al relevante papel que adquirieron las Diputaciones en el entramado institucional vasco.

En esa evolución se pueden distinguir tres grandes etapas: etapa histórica (entre 1878 y 1937); el franquismo y sus epígonos; y la etapa democrática (desde 1977 a la actualidad).

En su etapa histórica, el Concierto económico (a cuya dinámica histórica se hace referencia, en algunos de sus rasgos, en el epígrafe siguiente) fue renovado sucesivamente (en un proceso de consolidación por la progresiva ampliación tanto del número de impuestos concertados como del plazo de tiempo por el que se establecía el Concierto), en 1887 (bajo un Gobierno liberal), en 1894 (fecha hasta la que se mantuvo de hecho el acuerdo de 1878, en un momento de agitación política, en la que se ha situado el origen del nacionalismo vasco, en parte por los proyectos de reforma hacendística de Gamazo, que afectaban tanto al Concierto como al Convenio Económico navarro), en 1906 (en una coyuntura que daría lugar a la aparición de la Liga Foral Autonomista (que se propuso formular la primera reivindicación formal de reintegración foral) y en 1925-26 (bajo la Dictadura de Primo de Rivera). Además, experimentó renovaciones parciales, en 1893, 1900, 1913 y 1920.

El concierto fue derogado-abolido para Vizcaya y Guipúzcoa por Decreto-ley promulgado por Franco en Burgos, el 23 de junio de 1937, cuyo preámbulo justificaba la medida por la «rebeldía» de Vizcaya y Guipúzcoa, que «se alzaron en armas (...) contra el Movimiento Nacional» (la calificación de «traidoras» a estas provincias que tradicionalmente se atribuye a este decreto no aparece sin embargo en su texto). Un preámbulo, en todo caso, hiriente para estas provincias, no sólo para el nacionalismo vasco o las fuerzas políticas que quedaron proscritas, sino también para los adictos al movimiento que dominaron las Diputaciones provinciales y que en los primeros años 1940 intentaron, infructuosamente, su derogación. Tampoco faltaron intentos de recuperación del Concierto, a los que se hace referencia en el tema 5.

A partir de entonces, Vizcaya y Guipúzcoa únicamente conservaron la facultad (que también tuvieron Santander y Oviedo), de cobrar arbitrios o consumos provinciales (abolidos definitivamente en 1967), pero el Concierto económico perduró únicamente para Álava, donde fue renovado (en la línea de consolidación anterior) en 1952 –al concluir la vigencia de los veinticinco años del acuerdo de 1926– y en 1976. Además, fue modificado en 1942 y 1967, para incorporar las reformas tributarias de 1940 y 1964, respectivamente. Estas renovaciones y modificaciones parciales tendieron a introducir una mayor dependencia normativa del Concierto respecto al Ministerio de Hacienda y a asimilar el sistema fiscal alavés a las provincias de régimen común, que no excluyó una privilegiada situación fiscal.

Poco antes de la renovación del concierto alavés, en 1976, fue derogada la disposición de junio de 1937, dejando la puerta abierta, ya en el proceso de liquidación del sistema franquista y construcción de un nuevo sistema demoliberal en un nuevo Estado de las Autonomías, a un nuevo Concierto económico para las tres provincias, contemplado en el Estatuto de Gernika como el «sistema foral tradicional» (art. 41) para la relación tributaria con el Estado.

Efectivamente, en 1981 fue aprobado un nuevo Concierto económico, en buena medida sobre las bases del renovado para Álava (que contemplaba el establecimiento de una variación anual del cupo por medio de una fórmula renovada quinquenalmente), con la incorporación de Guipúzcoa y Vizcaya. También en un progresivo proceso de reforzamiento del sistema, experimentó adaptaciones en 1986, 1990 y 1997, para ser renovado en 2002, ya sin plazo de vigencia definido. El principal cambio del Concierto en esta etapa (en que se ha convertido en el «el sistema que regula las relaciones entre el Estado y el País Vasco y que abarca los ámbitos tributarios y financieros», según la página web de *Ad Concordiam*, una entidad surgida para la difusión del Concierto económico con la participación de las Universidades del País Vasco y de Deusto y la Diputación de Vizcaya) es que el cupo ya no se calcula en relación a los ingresos de Estado, sino por los gastos del Estado en el País Vasco o en beneficio de los ciudadanos vascos (Cámaras legislativas, Casa Real, Ejército, Servicio diplomático...), además de participar en el fondo de solidaridad de las Comunidades Autónomas: es un porcentaje basado en la participación del País Vasco en la renta estatal (6,24%). Se ha configurado como un irrenunciable e indiscutible pilar del autogobierno para todas las fuerzas políticas y sociales del País Vasco tras el Estatuto de Gernika, y para toda la administración pública vasca (Diputaciones forales y Gobierno Vasco). En el marco, además, de la nueva configuración institucional, ya no depende sólo de las Diputaciones, sino también del Gobierno Vasco (que interviene en las negociaciones junto a representantes de las Diputaciones), lo que ha conllevado tensiones entre el Gobierno Vasco (que

no controla recursos hacendísticos) y las Diputaciones². Y, finalmente, se puede decir que mantiene ese proceso de consolidación, no sólo por la renovación indefinida, sino también por la confusión-identificación de los términos Concierto y Convenio en el Estatuto de Gernika o en propuestas políticas como las que buscan, además, su extensión a la Seguridad Social.

2.1.3. El Concierto en su etapa histórica: algunos aspectos

Algunos aspectos del Concierto sobre los que cabe profundizar en su etapa histórica, son los siguientes.

Desde el punto de vista de su evolución, cabe enfatizar el rasgo de su progresiva consolidación, por varias vías:

- a) Porque tendió a ampliarse el número de los impuestos concertados: si en 1878 fueron cinco, en el de 1925-26, estaban también concertados: «1'20 % sobre los pagos», «tarifas de viajeros y mercancías», «carruajes de lujo», «asignaciones de ferrocarriles para gastos de inspección», «Casinos y Círculos», «utilidades», «alumbrado» y «3 % sobre mineral» (algunos de ellos, de nueva creación a lo largo de esos años). Pero no todos los impuestos fueron concertados: los vascos debían hacer frente a otros impuestos de régimen común, como la renta de tabacos, descuento sobre cargas de justicia y otros, cuya recaudación se reservaba directamente el Estado.
- b) Porque tendió a alargarse el plazo por el que se establecían los acuerdos: mientras el Concierto de 1878 se fijó por 8 años, los de 1906 y 1925-26 fueron fijados para 20 y 25 años respectivamente, y los de 1887 y 1894 se establecieron sin límite temporal, previéndose solamente que los cupos serían revisados cuando alteraciones sensibles de la riqueza así lo aconsejasen.
- c) Porque la conciencia de provisionalidad del Concierto, como concesión del Gobierno que éste podía modificar (dio lugar a fuertes agitaciones de la opinión pública en momentos próximos a la finalización del plazo para el que había sido acordado), se mantuvo incluso hasta principios del siglo XX, pero comenzaría a superarse desde entonces, al empezar a considerarse el Concierto, entre las renovaciones de 1894 y de 1906, como un derecho de las Provincias Vascongadas y no como un arreglo

² Un informe de un equipo de la UPV/EHU (dirigido por Milagros García Crespo), realizado por encargo de las Juntas Generales de Álava, señalaba que «El Gobierno Vasco está “vacando de competencias” a las diputaciones forales» (particularmente en Agricultura, Ganadería y Montes, y asistencia social), por tres vías: la aprobación de leyes sectoriales que alteran de hecho la distribución establecida en la LTH; los decretos del GV que han producido un progresivo vaciamiento de competencias que corresponden a los territorios históricos; y la utilización expansiva del poder de gasto (*El Mundo*, 16 febrero 2006).

provisional tal como lo fue en 1878 (aunque en 1906 se extendió un cierto temor a la pérdida del Concierto, de tal forma que las elecciones provinciales de 1905 estuvieron dominadas por el hecho de que la corporación que saliera de ellas había de renovar el Concierto, contexto en que se inserta la Liga Foral Autonomista).

- d) Y porque se convertiría en un sistema fiscal propio (a cuyos rasgos se alude después) y porque fundamentaría un especial régimen económico administrativo más amplio que el sistema fiscal especial, del que el Concierto económico era sólo un elemento (como también se señala en otro apartado).

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, cabe señalar dos cuestiones:

- a) La diferente naturaleza entre el Concierto y el Convenio Económico navarro, cuyo modelo se puede decir que sigue (Guaita):
- * El Concierto constituye un procedimiento recaudatorio, mientras el Convenio supone el reconocimiento de una autonomía fiscal.
 - * El primero se limita a determinados impuestos del Estado, mientras el segundo es de carácter general y da la posibilidad a la provincia de crear nuevos impuestos.
 - * El plazo de vigencia, determinado en el Concierto, es indefinido en el Convenio.
 - * El Concierto sería decisión del Estado, que el Estado puede modificar, mientras el Convenio solo puede modificarse de mutuo acuerdo.
- b) Un aspecto formal y aparentemente intrascendente (pero que puede ser significativo desde la perspectiva de la consolidación de Concierto) es el de si es más correcto hablar de Conciertos Económicos (como en la bibliografía clásica y todavía la de los años 1970) o, en singular, Concierto Económico (como tiende a utilizarse en la bibliografía reciente).

En principio, parece más propio hablar de Conciertos, como hacen quienes se acercaron a él desde punto de vista jurídico. En la medida en que se establecían por un determinado periodo de años, al cabo de los cuales se procedía a la renovación de los cupos (revisión y aumento de las cantidades que las Diputaciones debían pagar al Estado), parece que quizá sea más propio hablar de un Concierto –un régimen concertado– en cuyo marco se renovaron periódicamente los cupos, que de Conciertos económicos o renovación de los mismos.

En todo caso, la sustitución del término Conciertos por Concierto es paralela a la consolidación del Concierto en la que éste acaba adquiriendo de hecho los rasgos del Convenio navarro.

Desde el punto de su naturaleza fiscal, como sistema fiscal, cabe señalar varios aspectos:

- a) En primer lugar, las atribuciones que las Diputaciones tuvieron directamente derivadas del Concierto (es decir, de la obligación de satisfacer el cupo anual al Estado) (Alonso Olea, *Continuidades...*):
- * el cobro de los impuestos, tasas y contribuciones concertados (que lleva aneja la organización de un sistema de cobro y de fiscalización de los contribuyentes);
 - * y, más importante, la decisión, a través de la formación de presupuestos anuales, sobre el carácter y los tipos de las imposiciones que deberían pagar los contribuyentes de las provincias para cubrir los cupos concertados con el Estado y los gastos de las Administraciones provinciales; es decir capacidad de decisión sobre la política presupuestaria y fiscal (que tuvo pocas excepciones: pactos internacionales de España; impuestos del Estado...).

A pesar de estas limitaciones, las amplias atribuciones fiscales de las Diputaciones (que no suponían, empero, una plena autonomía económica, pues necesitaban la aprobación del Gobierno para operaciones como la enajenación de bienes, la emisión de títulos de Deuda pública o la contratación de empréstitos) acabaron configurando un sistema fiscal propio, al menos, una cierta autonomía fiscal que permitió a las Diputaciones, por ejemplo mantener el impuesto de consumos (suprimido en el sistema fiscal español, en 1911, por una ley que, como todo lo relativo al sistema fiscal, permitía su inaplicación en el País Vasco).

- b) Es, en principio, un procedimiento recaudatorio especial que permitía a las Diputaciones decidir sobre la forma de allegar los recursos necesarios para hacer frente al cupo, que podían afrontar mediante otros recursos distintos a la exacción de los impuestos concertados. En la medida en que tuvieron otros ingresos (ferrocarril de Triano, para la Diputación de Vizcaya, cuyos beneficios fueron de tal magnitud que por sí solos le podrían haber permitido afrontar el cupo hasta mediados de la segunda década del XX; puerto de Pasajes, para la de Guipúzcoa; granja agropecuaria de Arcaute, para la de Álava) las Diputaciones no tuvieron por qué acudir a la exacción de todos los impuestos concertados. Parece que, globalmente, fue buen negocio para Diputaciones hasta años 1930.
- c) Pero esto no quiere decir que no acudieran a la exacción de impuestos (ni siquiera la de Vizcaya, la de mayores recursos).

Los cupos los obtenían las Diputaciones, además de mediante otros ingresos propios, a través de impuestos directos e indirectos (sistema muy semejante a las provincias de régimen común). Los impuestos a la industria y al comercio estaban entre los primeros, mientras que, entre los segundos, el impuesto de consumos, al que prefirieron acudir las Diputaciones, constituyó una de las más importantes fuentes de ingresos de las provincias (igual que en las de régimen común).

Dos razones tuvieron las Diputaciones para que se adoptase este sistema: por una parte, la Diputación de Vizcaya acordó recargar el consumo para obtener la cantidad que, por contribución de «inmuebles, cultivo y ganadería», impuso a las Vascongadas el R.D. noviembre 1877, y, por otra, esta práctica –de recargar los consumos– se extendió al primer Concierto –y a los siguientes–, cuya exposición de motivos afirmaba que la sustitución de las contribuciones directas por impuestos indirectos era «el medio generalmente usado en las provincias y propuesto al Gobierno por los Comisionados de las Diputaciones, como más apropiado para las circunstancias del país».

La suficiencia de la recaudación por consumos y otros recursos permitió a las Diputaciones, en particular a la de Vizcaya, no tener que buscar estos recursos a base de impuestos directos a la industria y al comercio, que se beneficiaron de la exención fiscal sobre los beneficios. Sólo a partir de la renovación de 1906, con la introducción de la contribución directa, comenzaron a repartirse las cargas tributarias de forma más equitativa.

En la medida en que las Diputaciones obtenían del impuesto de consumos (que pesaba más sobre las clases más bajas) sus principales recursos económicos, la aplicación del régimen concertado pudo considerarse injusta desde el punto social. En tal sentido fue denunciado por las izquierdas, particularmente por el socialismo, que –sin rechazar el Concierto– reivindicó, no solo en las provincias vascongadas sino en toda España, una reforma del sistema fiscal, y concretamente la abolición del impuesto de consumos. Pero incluso, después de que se llevara a cabo esta medida en 1911, las Diputaciones –en un claro exponente de la autonomía fiscal que habían alcanzado– lo mantuvieron en las Vascongadas.

- d) La cuestión de si la presión fiscal para los vascos era mayor o menor que en las provincias de régimen común. Aunque los representantes vascos en general defendieran que el Concierto no reportaba tan grandes beneficios como suponían algunos y que colocaba a las provincias en idéntica situación a las restantes provincias (desde fuera del País Vasco, se tenía la conciencia de que se pagaba menos: las polémicas en este sentido fueron bastante habituales; en un sistema de cálculos complejo, según qué datos se tomen se pueden sostener los dos argumentos), la convicción de que se pagaba menos ha dado paso hoy a la constatación de que el Concierto introdujo una situación de privilegio para los vascos.

Desde luego, para las clases propietarias y empresariales, cuyos beneficios no fueron sometidos a imposición directa hasta muy tarde, y aún cuando lo fueron, la presión fiscal fue menor que en régimen común.

Pero probablemente también para el conjunto de la población (aunque el impuesto de consumos y tributación indirecta permitían probablemente una mayor presión fiscal). Por un lado, porque la proporción cupo/presión fiscal se desequilibraba con el tiempo.

Por otro lado, porque las cantidades con que debían contribuir anualmente las provincias eran proporcionalmente inferiores a las ingresadas por las provincias de régimen común, puesto que –a falta de catastros y datos estadísticos fiables– los cupos se calcularon sobre una riqueza menor que la existente en realidad: en el preámbulo del decreto de febrero de 1878, que los representantes vascongados conocieron antes de su publicación y aceptaron, se afirmaba que los cálculos para la fijación del cupo se realizaron sin una previa recopilación de datos estadísticos por falta de catastros y amillaramientos; deficiencia que las provincias subsanarían para el futuro.

Pero lo cierto es que las provincias no tuvieron en lo sucesivo mayor interés por aportar datos reales, pues esa situación les beneficiaba; incluso hay comunicaciones entre las Diputaciones en los momentos de las negociaciones poniéndose de acuerdo para no facilitar esos datos.

Finalmente, dos aspectos del Concierto que cabe señalar, desde el punto de vista político son:

- a) Las negociaciones que exigieron siempre las diferentes renovaciones: fueron siempre largas, difíciles, tensas, rotas y reemprendidas muchas veces por la dificultad de llegar a acuerdos desde unas posiciones de partida siempre muy distantes:
 - * En una primera fase, en las negociaciones con los técnicos del Ministerio de Hacienda, no era posible el acuerdo; éste se alcanzaba cuando pasaba, en segunda fase, a los políticos, entre los que jugaban papel importante los intermediarios (Chávarri, Urquijo, Horacio Echevarrieta...).
 - * Interesaba en esas negociaciones no tanto «pagar menos», sino qué negociar, por qué conceptos pagar: la riqueza del momento o el aumento de la riqueza desde el acuerdo anterior. Se buscaba también la consolidación de los descuentos, la concertación de nuevos impuestos y la ampliación del periodo de vigencia.
 - * Los problemas en la negociación se despejaban cuando el Gobierno aceptaba los planteamientos de las Diputaciones como un pacto y se procedía a renovar las cantidades, normalmente sobre aumento de riqueza y no sobre riqueza total; momento en que se podía poner de manifiesto la «liberalidad» de las Diputaciones.
- b) Desde el punto de vista político, cabe señalar la general unanimidad de los partidos políticos en la defensa del Concierto, salvo las iniciales reticencias de los socialistas (por mantener, al amparo de la autonomía

fiscal, durante más tiempo que en el sistema fiscal español un impuesto como el de consumos que pesaba más sobre los grupos sociales más desfavorecidos) y del nacionalismo vasco (de su sector más radical, aranista, para el que el Concierto debía su legitimidad, en definitiva, a la legitimidad española).

2.2. Las Diputaciones vascas durante la etapa provincialista (1833-1978)³

2.2.1. Las décadas centrales del siglo XIX: la «neoforalidad liberal»

A partir de 1833, y en esa gran etapa provincialista, la organización territorial y sus instituciones administrativas básicas se fundamentaron (prescindiendo de los partidos judiciales para la organización del sistema judicial, organizados en 1834; de los distritos o circunscripciones electorales, en que se dividía el territorio de cada provincia para las elecciones tanto provinciales como generales; o de la jefatura o comandancia militar) en:

- a) El municipio, regido por el ayuntamiento, que puede ser simple (constituido por una sola entidad de población) o compuesto, integrado por diferentes núcleos de población, que pueden ser concejos (con cierta autonomía administrativa y a cuyo frente se sitúa un alcalde pedáneo) o no (si no tienen reconocida esa autonomía).

La administración municipal fue regulada en 1845 y 1854 (que reproducía una norma de Javier de Burgos, de 1834), en el sentido de afirmar una administración municipal uniforme y férreamente estructurada en una administración central, a través de la provincial, objetivo que se enfrentó a grandes dificultades.

- b) La provincia (establecida formalmente en 1833 y regulada en 1845 con nuevas normas sobre la administración provincial), regida por
 - * la Diputación (reorganizada también en 1845, en un sentido de reforzar la centralización de la Administración central), institución representativa del territorio;
 - * el Jefe político (Gobernador civil, más tarde), representante de, y nombrado por, el Gobierno;
 - * y sede también de las diferentes delegaciones de los Ministerios del Estado (que, junto a los altos Consejos, integran la Administración central liberal).

Para las provincias vascongadas, en las décadas centrales del siglo XIX se configuró un entramado institucional distinto al de régimen común y que dotó a

³ Entre la escasa bibliografía específica para el tema de las instituciones, cabe destacar el capítulo que les dedica la obra de AZAOLA, José Miguel de, *El País Vasco*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988.

sus Diputaciones de importantes peculiaridades y atribuciones que no tuvieron las de régimen común (como se vio en el Tema 1) y que han permitido hablar de la etapa de la «neoforalidad liberal» (sobre la que no volvemos en este tema).

2.2.2. De la Restauración a la República (de la ley de 1876 a la guerra civil)

La ley de julio de 1876 dio paso, por un lado, al Concierto económico; y, por otro, a la asimilación legal de las instituciones vascongadas a la organización institucional del sistema de la Restauración canovista, que, en lo relativo al régimen local, se sustentaba, como en la etapa anterior, sobre los Ayuntamientos (y entidades menores), en el ámbito local, y las Diputaciones, los Jefes políticos o Gobernadores civiles y las Delegaciones ministeriales, en el ámbito provincial, regulado por la Ley provincial de 1877 y, después, la de 1882). Tras la supresión de las Diputaciones forales, en 1877 (por su intransigencia a cumplir la ley de 1876) y su sustitución por otras de régimen común, las Diputaciones vascongadas debían renovarse (según prescribía el en su art. 2º del R.D. de 1879) conforme a la ley provincial de 1877 cuando tuviese lugar la renovación de las Diputaciones de régimen común, algo que ocurrió en septiembre de 1880. De esta forma, con el sistema de la Restauración, la organización institucional vascongada quedó legalmente asimilada a la organización institucional común.

Pero, a pesar de esa asimilación a la organización institucional común, de hecho, y pronto también de derecho, las Diputaciones vascas adquirieron funciones y competencias especiales, más amplias (incluso amplísimas) que las de régimen común (en detrimento de las de los ayuntamientos o los gobernadores civiles); y, con ello, se convirtieron en la institución clave del régimen local y de su entramado institucional, o del especial régimen económico-administrativo del que disfrutaron las Provincias Vascongadas y Navarra. De ahí que surgieran eventualmente organismos para su control, como las Juntas de Hermandad alavesas (o el Consejo navarro) o que, a pesar de su carácter de Diputaciones provinciales, adquirieran una conciencia de peculiaridad que permitió considerarlas de hecho (y, con el tiempo, también de derecho) forales, en su denominación aceptada comúnmente. El diferente tratamiento de los Gobiernos españoles a las Diputaciones vascas se pondría de manifiesto claramente en la Dictadura de Primo de Rivera o en la II República.

Este progresivo fortalecimiento de las Diputaciones provinciales vascas y el carácter clave que con ello adquirieron obedece, al menos, a tres factores: el mantenimiento, después de la ley de 1876, de las atribuciones que tenían antes de esa fecha; el Concierto Económico; y la configuración de un especial régimen económico-administrativo, más amplio que el derivado directamente del régimen concertado y que, junto a él, garantizó a las Diputaciones una capacidad de autogobierno superior al de las Diputaciones de régimen común.

En primer lugar, las Diputaciones vascongadas siguieron teniendo, de hecho, después de 1876 (1877, 1878), las atribuciones que tenían antes de esa fecha (cuando, a su vez, como se ha señalado, habían asumido las atribuciones de las tradicionales Diputaciones forales y las nuevas Diputaciones provinciales): la Diputación de Vizcaya venía a reconocer, en 1880, que «el peculiar sistema administrativo del País, (...) no ha sufrido hasta el presente [1880] modificación esencial, si se exceptúa (sic) la constitución de la Diputación en la forma y por el procedimiento que las demás del Reino, puesto que le están sometidas hasta el día cuantas atribuciones en materias económico-administrativas gozaban las generales del Señorío»⁴.

En segundo lugar, el Concierto económico proporcionó atribuciones especiales a las Diputaciones vascas. La cuestión de estas atribuciones especiales se planteó pronto, una vez establecido el Concierto, pues como afirmaba más tarde Estecha, en 1918, cuando esta doctrina y práctica ya se había consolidado: «Es evidente (...) que si las Diputaciones Vascongadas habían de responder al Estado del cumplimiento de las bases convenidas, era preciso reconocer las atribuciones y otorgar las facultades especiales, extraordinarias y amplísimas, ya que los medios ordinarios de que disponen las Diputaciones sujetas a la Ley general son sumamente limitados»⁵. Sin embargo, esas atribuciones y competencias especiales de las Diputaciones nunca fueron fijadas legalmente: no se llegó a dictar ninguna norma de alto rango que concretara las competencias y atribuciones de las Diputaciones. Los representantes vascos reclamaron en algún momento esa norma, pero pronto se dieron cuenta de que tampoco tenía interés que se dictara: prefirieron que no estuvieran contempladas de forma cerrada porque eso facilitaba, cuando surgían «conflictos de competencias», las negociaciones entre las Diputaciones y los Gobiernos en las que aquéllas, al amparo de esa inconcreción, trataron –aunque sólo fuera oficiosamente– de obtener preceptos legales o gubernativos que progresivamente ampliaran y consolidaran su autonomía. Incluso, se puede decir que esa indefinición-confusión es la que quedó consagrada legalmente:

- a) El primer pronunciamiento en este sentido estuvo en la Ley provincial de 1882, cuya transitoria cuarta sentó el precedente legal (la fórmula) que en futuras leyes de régimen local, presupuestarias o de Concierdos se refiere a las atribuciones de las Diputaciones Vascongadas:

«Mientras subsista el Concierto económico consignado en R.D. de 28 de Febrero de 1878, y las Diputaciones de las Provincias Vasconga-

⁴ E. ALONSO OLEA, *Continuidades y discontinuidades...*, p. 365, en págs. 361-366, útiles para fortalecimiento y nueva foralidad que supuso el régimen concertado para Diputaciones.

⁵ ESTECHA Y MARTINEZ, José M^a, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, ed. de J. Agirreazkuenaga, 1997.

das 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 capítulos VI y X de la presente ley [comunes a todas las Diputaciones], sino de las que con posterioridad a dicho Concierto han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo».

- b) Esa fórmula se convertiría en la más sencilla y más amplia recogida en el artículo 14 del R.D. de 1 de febrero de 1894, que aprobó la segunda renovación general del Concierto: «las Diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo».

Entre esas atribuciones especiales, amparadas bajo fórmula tan general, están, desde luego, las directamente derivadas del Concierto (es decir, de la obligación de satisfacer el cupo anual al Estado), que ya se han señalado y, como se ha dicho, dotaron a las Diputaciones vascas de una cierta autonomía fiscal, cuando no de un sistema fiscal propio.

Y, en tercer lugar, decíamos, el hecho de que las atribuciones de las Diputaciones no se limitaron al terreno fiscal sino que, fundamentándose en él, configuraron un peculiar o especial régimen económico-administrativo que iba más allá del ámbito fiscal. A partir de los textos legales mencionados (Ley provincial de 1882, renovación del Concierto en 1894), quedó clara conciencia de que «las Diputaciones Vascongadas tenían facultades especiales en de carácter económico-administrativo. Entre esas atribuciones especiales (aparte de las directamente derivadas del Concierto) de las Diputaciones, algunas sólo indirectamente derivadas del régimen concertado fueron (Alonso Olea, *ibidem*):

- a) El examen y aprobación por parte de los presupuestos y cuentas de los Municipios (control que en régimen común correspondía al Gobernador civil), reconocidos a las Diputaciones Vascongadas por R.O. de 8 de junio de 1878 (aunque adquiridos a mediados del siglo XIX)

En este terreno, las atribuciones de las Diputaciones alcanzaban la aprobación de los arrendamientos de bienes municipales y de los créditos particulares a favor de los pueblos; pero no a la enajenación de bienes, derechos reales o títulos de la Deuda pública o la contratación de empréstitos por parte de los Ayuntamientos, por lo que tampoco era plena la jurisdicción de la Diputación sobre los Ayuntamientos en materia económico-administrativa.

- b) Y la reglamentación del personal dependiente de las Diputaciones y de los Ayuntamientos:

Fue reconocida en 1897, pues parecía «natural consecuencia» la «necesidad de conceder amplitud a las Diputaciones y Municipios, a fin

de que puedan designar libremente su personal, (...) [que] ha de poseer precisamente conocimientos especiales (...) con relación al método, organización, reglamentos peculiares, legislación interna por que se rigen en su administración particular las Provincias Vascongadas y Navarra».

Con el tiempo, y gracias al criterio interpretativo muy amplio de los Gobiernos, fue ensanchándose la esfera de competencia local en la materia, y se extendió al nombramiento de personal de archivos provincial y municipal (1899), al de médicos (1906) o maestros (1901) que antes estaba en manos de los municipios.

En 1917 y 1920, se aprueban disposiciones que reconocen explícitamente las «atribuciones especiales» o «facultades privativas y propias», entre las que se incluyen tanto las relativas a «reglamentar, (...) aquellas relaciones y servicios de Administración local que por costumbre y tradición eran peculiares al país», como las derivadas de «las necesidades modernas aconsejaban a los Gobiernos de la Nación que implantasen en territorio común, y que era necesario adaptar a la especialidad de las mencionadas provincias».

Las corporaciones provinciales vascas estaban facultadas, por una parte, para designar libremente su personal y, por tanto, para reglamentar lo referente al nombramiento y separación de los empleados provinciales y, por extensión, a la organización de los distintos Cuerpos y a su dotación. Por otra parte, respecto a los empleados municipales, la Diputación, respetando la autonomía de los municipios en cuanto a su nombramiento y separación, confeccionaba y aprobaba los correspondientes Reglamentos a los que los Ayuntamientos se sujetaban en sus decisiones.

Pero, además, las Diputaciones vascas también asumieron –al amparo de esa indefinición normativa y legalmente reconocida– atribuciones especiales que en nada derivan del régimen concertado (Alonso Olea), y que suponían más bien un mantenimiento de la situación propia del régimen de autonomía foral en que habían vivido durante siglos, el recuerdo de un pasado foral (Olábarri-Arana). Entre ellas, las señaladas de personal; las relativas a algunas parcelas de lo que era en la época la administración de fomento (administración forestal, montes comunales. red de carreteras y caminos, ferrocarriles...), que, para las Diputaciones, eran «relaciones y servicios de Administración local que por costumbre y tradición eran peculiares al país», esferas de competencia secularmente encomendadas a las instituciones forales vascas; o las facultades especiales que tenían las Diputaciones en materia de vigilancia y seguridad, la beneficencia o la sanidad, que recordaban los tiempos de autonomía foral.

Ciertamente, hubo campos en que las Diputaciones no tuvieron ninguna autonomía ni constituyeron una excepción al régimen común (tan importantes como las obras públicas municipales, la contratación provincial o municipal, el

servicio militar o –salvo, parcialmente, entre los años 1902 y 1912– la instrucción pública).

Pero la asunción por las Diputaciones de ese conjunto de atribuciones, facultades y competencias configuró un amplio régimen económico-administrativo especial que garantizó a las Diputaciones una capacidad de autogobierno superior al de las Diputaciones de régimen común; un régimen más amplio que el derivado directamente del régimen concertado, que constituía una pervivencia de la secular foralidad y tenía su fundamento legal, en última instancia, en la ley de 21 julio 1876: así lo sintieron, al menos, algunos caracterizados miembros de las Diputaciones provinciales vascongadas (en un hecho que hay que tener en cuenta para valorar el carácter abolicionista de los fueros que se ha atribuido a dicha ley). En un interesante informe propuesto por las tres Diputaciones vascongadas sobre una enmienda al proyecto de ley de administración local planteado infructuosamente por Maura, en 1904, y redactado por cuatro importantes ex-diputados provinciales alaveses (que habían negociado con el Gobierno la renovación del Concierto en 1894 u otros asuntos) y cuya argumentación fue aceptada en ese momento por las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa, se afirmaba que: «Siempre el Gobierno, guiado por un espíritu centralizador e igualitario, tuvo empeño en que apareciera que estas atribuciones –«las atribuciones que vienen ejerciendo las Diputaciones Vasco-Navarras, así en el orden administrativo como en el económico»– eran derivación del concierto económico y subsistentes, por tanto, únicamente al amparo de éste». Pero «las Diputaciones Vascongadas han estado siempre en la firme persuasión de que a pesar de la infausta ley de veintiuno de Julio de mil ochocientos setenta y seis, y aún por lo que la misma dispone, han conservado atribuciones especiales, tanto en el orden administrativo como en el económico, independientemente de los conciertos». Al menos desde la renovación del Concierto por R.D. de 1894, las Diputaciones vascongadas interpretaron su mencionado art. 14 como un reconocimiento legal de que su peculiar régimen económico-administrativo era de diferente origen que el régimen concertado.

* * *

La progresiva extensión y consolidación de su peculiar régimen económico-administrativo (en la medida en que nuevas facultades y atribuciones vinieron exigidas progresivamente por la necesidad de atender a las cada vez más complejas haciendas provinciales, lo que no hizo sino incrementar su autonomía) contribuyó a potenciar la conciencia de las Diputaciones (que eran oficialmente Diputaciones provinciales) de su peculiaridad, lo que se tradujo en la utilización y consolidación del término «forales» (aceptado primero, de hecho, y después común y hasta legalmente, como en Navarra), lo que, a su vez, contribuyó a la afirmación de esa singularidad.

Y tuvo importantes consecuencias en varios órdenes.

De ese especial régimen económico-administrativo se derivó una cierta resolución del «problema vasco» (el problema de reconocer institucionalmente la personalidad histórica del País Vasco): es cierto que el régimen concertado y ese especial régimen económico administrativo no ERA más que un recuerdo del régimen foral, y que los vascos no se conformaron con este régimen especial; pero también lo es que consagró una autonomía económico-administrativa, y con ello una personalidad propia, con la que los vascos se identificaron plenamente (la unanimidad de las fuerzas políticas vascas en defensa del Concierto Económico, salvo las iniciales reticencias del nacionalismo vasco y del socialismo, fue general y creciente).

El fortalecimiento de las Diputaciones, que se erigieron en la institución clave en el conjunto del régimen político-institucional vasco, por las amplias atribuciones con que contaban respecto a la vida municipal, y por ser las únicas encargadas de administrar el régimen concertado y de tratar con el poder central (si acaso, acompañadas en esta función por los representantes en Cortes) todo lo relativo a la renovación, vigencia y evolución del mismo y a cualquier alteración que se pudiese producir en el régimen económico-administrativo peculiar, fue particularmente importante en un sistema en que carecían de control «parlamentario»: la gestión de las Diputaciones no era controlada por ninguna asamblea representativa (Juntas Generales, Ayuntamientos) ni, de hecho, por el Gobernador civil (que tenía esa función en el régimen común), lo que le dio un poder omnímodo impropio de un régimen demoliberal. Se puede hablar de un déficit democrático en el funcionamiento de las instituciones, sustentadas sobre la Diputación.

En contraposición con la apreciación anterior, ese papel nuclear de las Diputaciones vascas en el entramado institucional y, en definitiva, en la vida política vasca explica el interés de todas las fuerzas políticas por el control de la corporación provincial, que –desde la instauración del sistema de la Restauración canovista– se renovaba por mitades en las elecciones provinciales que se celebraban cada dos años; y explica también que la vida política muchas veces girara más en torno a ella que en torno a los representantes parlamentarios. En relación con ello, y en la medida en que el sistema de partidos en el País Vasco presentaba una mayor diversificación que en la política española y, en la medida en que las diferentes fuerzas políticas vascas estuvieron representadas en las Diputaciones (dinásticas –conservadores, liberales...–, carlistas, republicanos, nacionalistas vascos, católicos independientes, incluso, con el tiempo, socialistas...), la confrontación entre ellas jugó como factor de control interno de la Diputación. En la medida en que en la Diputación estuvieron representadas, desde finales del s. XIX, fuerzas políticas mucho más enfrentadas entre sí que las de los partidos del turno presentes en la política provincial española de régimen común, y que esas fuerzas controlaban la vida local, la hacienda y la vida económico-administrativa de la provincia, el funcionamiento interno de estas ins-

tituciones, su vida política, tuvo probablemente un carácter más democrático, más moderno que las restantes corporaciones provinciales españolas, integradas por fuerzas políticas más afines.

Consecuencia también de ese fortalecimiento de las Diputaciones y de la indefinición en que quedaron sus atribuciones especiales fue la abundancia y frecuencia de conflictos entre las instituciones provinciales vascas y los Gobernadores civiles respectivos como representantes del poder central, por un lado, y entre las Diputaciones y los Ayuntamientos, por otro.

Particularmente significativos fueron estos conflictos entre las Diputaciones, cuyo régimen económico-administrativo peculiar supuso una concentración de funciones en la corporación provincial, y los Ayuntamientos, que, en la medida en que eran controlados por unas Diputaciones con atribuciones crecientes y superiores a las de régimen común, en algunos casos, sintieron ese control como excesivo y asfixiante para la autonomía municipal y vieron mermada su autonomía respecto a los ayuntamientos de régimen común. De ahí, el creciente malestar en muchos municipios vascos ante la centralización de sus Diputaciones, que les colocaba en desventaja respecto a otros municipios españoles, no por intromisión del poder central, sino de las Diputaciones. En particular, este malestar provocó reacciones dentro del propio País Vasco y se puso de manifiesto en grandes ayuntamientos o en aquellos en que empezaron a tener mayor presencia las fuerzas políticas no oligárquicas (nacionalismo vasco, socialismo, carlismo), que no dominaban la Diputación y que reclamaron mayor autonomía.

Ante esa pérdida de su autonomía, algunos ayuntamientos vascos aprovecharon para intentar recuperarla a través de los proyectos de reforma de la administración local con los que, particularmente en el siglo XX, pretendía Maura regenerar y democratizar el régimen político de la Restauración, potenciando la autonomía de las entidades locales. El más importante de dichos proyectos fue el debatido en el Parlamento entre 1907 y 1909 (el «Gobierno largo» de Maura), y venía a reconocer una mayor autonomía para los municipios respecto a la tutela-control por los Gobernadores civiles, en las provincias de régimen común. En el País Vasco, los principales ayuntamientos, que podían ver frustrada esa mayor autonomía en la medida en que esa función de control siguiera en manos de las Diputaciones, impulsaron un movimiento municipalista que enfrentó a muchos Ayuntamientos con las Diputaciones⁶: mientras éstas

⁶ En torno a 1909, y en el marco del movimiento promovido por algunos ayuntamientos vascos en favor de la recuperación de su autonomía, se podían leer en la prensa manifestaciones como la siguiente: la Diputación «se mueve desde el año 1876 en un sentido esencialmente centralizador que perjudica sensiblemente a la Hacienda municipal (...) y no podemos en interés de nuestros administrados consentir que la Diputación se erija en administradora por sí de los bienes generales». Y, tras un velado reproche a las Diputaciones provinciales, por no haber tratado desde 1878 de restablecer las leyes forales, el manifiesto continuaba: «antes al contrario, se han conformado con sumar y sumar atribuciones centralizadoras que nunca les ha regateado el Estado español; y hoy, las actuales Diputaciones provinciales vascongadas son un organismo que adolece de todos los defectos de sus similares de Castilla, con la agravante de que, en materia económica

pretendían el mantenimiento del «statu quo», de forma que el proyecto de Maura no tuviera efecto en País Vasco en caso de ser aprobado, los ayuntamientos eran favorables a su aplicación en el mismo caso. Ese enfrentamiento se trasladó, al menos, al seno de algunas fuerzas políticas, como el carlismo, cuyos representantes mantuvieron posturas distintas según estuvieran en la Diputación o el Ayuntamiento⁷.

Aunque el proyecto no se llegaría finalmente a aprobar, por lo que no se modificó el «statu quo» del régimen local, esa reacción de los ayuntamientos se plasmó, al menos, en la reivindicación de la constitución de organismos de control de las corporaciones provinciales, que en algún caso acabaron cristalizando⁸. Así, en el Ayuntamiento de Bilbao emergieron reivindicaciones de mayor autonomía municipal respecto a la Diputación, al menos desde 1906 y al calor de la entrada de socialistas y nacionalistas en la corporación. Y se plantearon de forma abierta con motivo de la discusión parlamentaria del proyecto de Maura. La reivindicación pasó de Bilbao a San Sebastián y Vitoria, promovida en estos casos por fuerzas de carácter liberal, aunque no llegó a cristalizar más que en Álava (quizá por la mayor sintonía de las fuerzas políticas mayoritarias en el Ayuntamiento de Vitoria y la Diputación).

En esta provincia, su Diputación, que no siempre secundó con entusiasmo las gestiones de las Diputaciones «hermanas» para que el proyecto de Maura les reconociera las atribuciones especiales de las que gozaban en materia económico-administrativa —respetadas no obstante en el proyecto— y, en el marco de las mismas, «recabar de los poderes centrales nuestra reintegración foral absoluta», el movimiento dio lugar, en virtud de un acuerdo de la Diputación⁹, a la

disfrutan de un poder absoluto contra el que no puede apelarse (...). No es pues extraño que tal acaparamiento de facultades haya motivado frecuentes quejas de los Municipios, quienes, con sobrada razón y justicia, han recabado para sí, en distintas ocasiones, parte de los derechos que la Diputación monopolizaba». «Viento de libertades agita de nuevo a los municipios vascongados —se leía en el manifiesto citado ante en el texto. Lo mismo guipuzcoanos que vizcainos y alaveses, no se resignan a vivir durante los veinte años del concierto económico bajo la inmediata dependencia y tutela de las Diputaciones provinciales, y tratan de recobrar su personalidad que con el admirable régimen foral antiguamente disfrutaron. Es natural y lógica la revuelta. Aquí, en Vasconia, lo tradicional es el Ayuntamiento; lo nuevo y exótico, la Diputación provincial». ARANA, Ignacio — PAULÉ Pilar, «Autonomía municipal y pervivencia de la foralidad: las Juntas de Hermandad de Álava», en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del pueblo vasco. Historia y presente. Bayona, Pamplona, Vitoria, Bilbao y Donostia, 14-25 Marzo 1988*, en *Cuadernos de Sección. Derecho. Eusko Ikaskuntza*, nº 6 (1989), pp. 241-255.

⁷ Unos años más adelante, en 1917, ante la eclosión de las demandas autonómicas promovidas por el nacionalismo vasco en las Diputaciones, *La Libertad*, al tiempo que llamaba la atención contra dicha fuerza política y contra lo que entendía un intento separatista —aunque no utilizara esta expresión—, reconocía que «nuestro antiguo régimen» estaba «hoy más viciado por las Diputaciones mismas que por el Poder central».

⁸ ALONSO OLEA, Eduardo J., «Los proyectos de reinstauración de las asambleas representativas por las Diputaciones provinciales (1876-1937)», en AGIRREAZKUENAGA, J. y URQUIJO, M., eds., *Contributions to European Parliamentary History. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions* (Bilbao, Juntas Genetrales de Bizkaia, 1999), pp. 459-481.

⁹ En una sesión celebrada el 25 de enero de 1909, con carácter reservado, la Diputación de Álava aprobó por unanimidad que: «los Comisionados gestionarán con el mayor empeño la admisión por parte del Gobierno de la fórmula o enmienda convenida; y en el caso de que no fuese posible obtener la admisión de dicha fórmula, se gestionará otra en virtud de la cual se establezcan las Juntas Generales como organismo superior de las Diputaciones (...); y, finalmente, que si no se

constitución de unas Juntas de Hermandad –parcial restauración de las tradicionales Juntas de Hermandad de Álava, aunque sin las facultades de éstas– como organismo representativo de los municipios y con la voluntad de controlar la gestión económica de la Diputación y de desempeñar una función consultiva de la corporación provincial.

Las Juntas de Hermandad –una institución poco conocida en la historiografía de la provincia y sorprendentemente olvidada por los foralistas y alaveses– se reunieron anualmente entre 1909 y 1922¹⁰. Ciertamente, su operatividad fue escasa (en concreto, sus repetidas demandas en favor de una mayor autonomía de los Ayuntamientos no tuvieron eco en la Diputación) y desaparecieron antes del acceso de Primo de Rivera al poder en septiembre de 1923, aunque después de esta fecha se reformara su Reglamento. Probablemente no constituyeron más que un marco institucional en el que se ventilaban los particulares intereses de los Ayuntamientos y sus aspiraciones a una mayor independencia económica y administrativa respecto a la Diputación.

* * *

En la larga etapa provincialista, que perduraría hasta 1978, las Diputaciones vascas (cuyo fortalecimiento y peculiaridad explica el distinto tratamiento de que fueron objeto por parte de Primo de Rivera, al exceptuarlas de la disolución de que fueron objeto las diputaciones de régimen común al poco de la llegada al poder del dictador), gestionadas por Comisiones Gestoras durante los años de la II República, mantuvieron su papel central en el régimen local. Únicamente cristalizó, de forma efímera (y bajo las circunstancias excepcionales de la guerra), un nuevo modelo autonomista –cuyos primeros pasos se remontan a 1917–, que crea una nueva realidad política intermedia entre la provincia y el Estado, la Euskadi autónoma (que estuvo vigente entre octubre de 1936 y junio de 1937, realmente sólo para Vizcaya), con sus correspondientes instituciones entre las que el Gobierno Vasco es la pieza clave.

2.2.3. El franquismo y sus epígonos

La derogación del Concierto económico en Vizcaya y Guipúzcoa alteró las atribuciones y el papel de sus Diputaciones, que perdieron la mayoría de los

consigue que en la Ley de Administración local se consigne el establecimiento de la Juntas Generales, se implanten éstas por autoridad propia de las Diputaciones antes de que dicha ley principie a regir».

¹⁰ ARANA, Ignacio, «Las Juntas de Procuradores de Hermandad de Alava, 1909-1927», en II CONGRESO MUNDIAL VASCO, *Los derechos históricos vascos. (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987)* (Oñate, HAEE/IVAP [Instituto Vasco de la Administración Pública], 1988), pp. 85-110. ARANA, Ignacio – PAULÉ Pilar, «Autonomía municipal y pervivencia de la foralidad: las Juntas de Hermandad de Álava», en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del pueblo vasco. Historia y presente. Bayona, Pamplona, Vitoria, Bilbao y Donostia, 14-25 Marzo 1988*, en *Cuadernos de Sección. Derecho. Eusko Ikaskuntza*, nº 6 (1989), pp. 241-255

rasgos privativos que habían mantenido desde 1877, lo que supuso una drástica reorganización de la administración y reducción del personal (que, en buena medida se integró en los Cuerpos de Recaudadores de Arbitrios provinciales, constituidos en 1938) al pasar algunos servicios directamente al Estado (enseñanza) o ser finalmente eliminados (miñones y miqueletes lo fueron definitivamente, en 1967).

Álava, en cambio (como Navarra), mantuvo su peculiar régimen administrativo, que incluso parece experimentar un cierto fortalecimiento institucional durante la guerra: así, la Diputación añadió el calificativo de «foral» al de provincial, en 1938, que sería en lo sucesivo el predominante. Una Diputación –foral– que, en los años siguientes, adquirió una imagen de eficacia administrativa, a la que contribuyeron el fuerte desarrollo económico de la provincia, desde los años 1950, y el progresivo deterioro de las infraestructuras provinciales de Vizcaya y Guipúzcoa.

En Álava, volverían a constituirse, en 1958, unas Juntas Conmemorativas que, en realidad, se redujeron a un «periódico contacto de la Diputación con los pueblos» –según la moción aprobada por la Diputación el 20 de mayo de 1958, que estuvo en su origen–, que carecieron de otro contenido que «las florituras discursivas, el desfile de las comitivas y la majeza etiquetera de los Junteros», a pesar de la demanda formulada por el alcalde de Vitoria –un año después y con gráfica expresión– en favor de una mayor efectividad. En los años sucesivos, estas Juntas estuvieron integradas, de forma monocolor, por los Procuradores de Hermandad, designados gubernativamente, y la representación de las «fuerzas vivas» del momento, y celebraron sus sesiones, que no duraban más que un día, en mayo, en «tierras esparsas», y en noviembre, en Vitoria. Ocupaban su tiempo con exposiciones generales sobre la actuación y problemas de las administraciones provincial y locales, sin que faltara la sistemática adhesión al Caudillo y a los principios fundamentales del régimen. La única situación en la que se puso de manifiesto la reivindicación de un contenido más concreto para esta institución (en cuyas primeras sesiones volvió a plantearse el problema de la autonomía municipal y se aludió a la posibilidad de establecer un concierto de los Ayuntamientos con la Diputación semejante al que ésta tenía con el Estado) se produjo en 1959, cuando el alcalde de Vitoria, Ibarra, realizó la intervención aludida, pero el Gobernador civil rechazaría con firmeza todo tipo de planteamientos administrativos o políticos y confirmaría el carácter consultivo del organismo.

Así transcurrieron los años y las sesiones, con un carácter costumbrista, hasta que, en octubre de 1975, se planteó la propia Diputación la reorganización de las Juntas como un órgano de participación del pueblo alavés. Tras la muerte de Franco en noviembre de ese año, y al hilo del proceso de democratización, y con él de descentralización, fue tomando cuerpo la necesidad de que las Juntas se configuraran como órgano directivo de la política provincial alavesa. Esta

preocupación se reflejó claramente en las propias palabras del Presidente de la Diputación en la última sesión celebrada por las Juntas Conmemorativas, que tuvo lugar el 26 de junio de 1977, en Oyón, al pedir «que las Juntas se transformen para dar paso a unas nuevas, más democráticas, más representativas, con más poderes políticos». Esta transformación se había iniciado ya con la designación de una Comisión mixta que, desde abril de 1977, estaba trabajando en la elaboración de un proyecto de regulación de las nuevas Juntas que se proyectaba recuperar en las provincias vascas; y culminará con el Real Decreto del 26 de enero de 1979, estableciendo el actual funcionamiento de las Juntas Generales alavesas.

2.3. El marco institucional autonomista

La segunda etapa –la estatutista o autonomista–, a partir de 1978, en el marco del sistema demoliberal y del Estado de las autonomías configurado por la Constitución de ese año y del Estatuto de Gernika, de 1979, se caracteriza por una organización institucional político-administrativa en tres niveles:

- a) El Gobierno Vasco, como ejecutivo, y el Parlamento Vasco, como legislativo, de un sistema demoliberal convencional, junto al Delegado del Gobierno (y subdelegados en cada provincia, en sustitución del Gobernador civil) y las Delegaciones ministeriales, instituciones representativas del Estado, muchas veces vaciadas de contenido competencial, en el ámbito autonómico.
- b) En la Comunidad Autónoma Vasca, Euskadi o País Vasco (las tres denominaciones son correctas en el estatuto de Gernika), las Diputaciones (forales) y las Juntas Generales, como ejecutivo y legislativo respectivamente de un sistema demoliberal en cada una de las provincias o territorios históricos (término que prefiere utilizar el nacionalismo vasco). (Juntas Generales de naturaleza diferente a las de la foralidad tradicional, por su propia composición, pues ya no son la institución municipalista).
- c) Y los Ayuntamientos (y, en su caso, entidades menores).

Esta configuración constitucional enmarca una dinámica histórica en la que cabe destacar algunos hechos:

- a) Por una parte, los conflictos entre instituciones, derivados de las diferencias entre las fuerzas políticas –que acaban configurando sistemas de partidos en parte diferentes en cada uno de los territorios de la CAV– mayoritarias en ellas.
- b) El hecho de que el Gobierno Vasco sea un ejecutivo que no tiene el control de los ingresos, de la Hacienda (que, por el Concierto Económico,

está en manos de las Diputaciones), lo que le confiere un rasgo excepcional en el modelo demoliberal occidental.

Este rasgo motivó, desde la Transición y la construcción del sistema democrático, la necesidad de reorganizar las competencias entre las Diputaciones, la institución tradicional que aspiraba a conservar sus competencias, y el Gobierno Vasco, la institución de nuevo cuño que aspiraba al control de la Hacienda, lo que se planteó en la Ley de Territorios Históricos, que provocó conflictos entre las instituciones (fruto de las diferentes competencias de unas y otras vinculadas al Concierto económico) e incluso dentro del Partido Nacionalista Vasco (entre partidarios de las instituciones tradicionales, las Diputaciones, y sus competencias; y los partidarios de potenciar la institución nueva, el Gobierno Vasco, en detrimento de aquella): tensiones que desembocaron en la escisión de Eusko Alkartasuna.

A la vista de la dificultad de delimitar en una ley las competencias del Gobierno y las Diputaciones y las relaciones entre ellas, parece que, en los últimos lustros, se ha producido una dinámica de vaciamiento de competencias de las Diputaciones por el Gobierno Vasco, que ha alimentado los conflictos entre estas instituciones (y que reproduciría la dinámica de las Diputaciones respecto a los Ayuntamientos, a finales del siglo XIX y principios del XX)¹¹.

¹¹ Este hecho parece constatar un informe realizado por la UPV (por un equipo dirigido por Milagros García Crespo), a instancias de las Juntas Generales de Álava, del que daba cuenta un reportaje publicado por *El Mundo*, 16 febrero 2006, y que cifraba en 79 millones de euros el gasto realizado por el Ejecutivo y el Parlamento vascos en áreas que competen a los territorios. El informe analizaba las áreas en que las invasiones competenciales son más evidentes (Agricultura, Ganadería y Montes; y asistencia social) y señalaba las tres vías por las que se estaba produciendo esa invasión: la aprobación de leyes sectoriales que alteran de hecho la distribución establecida en la LTH; los decretos del GV cuya proliferación ha producido un progresivo vaciamiento de competencias de desarrollo normativo y ejecución que corresponden a los territorios históricos; y la utilización expansiva del poder de gasto.