

EL PAIS VASCO Y LA IMPLANTACION DEL ESTADO LIBERAL: CENTRALIZACION Y UNIDAD CONSTITUCIONAL (1)

Por CORO RUBIO POBES

SUMARIO

I. EL DEBATE SOBRE LA COMPATIBILIDAD ENTRE FUEROS Y CONSTITUCIÓN: a) *Planteamiento del debate*. b) *El discurso de defensa foral; un discurso dual*. c) *Fueros versus Constitución*. II. EL RÉGIMEN FORAL EN EL ESTADO LIBERAL: SUPERVIVENCIA Y ADAPTACIÓN: a) *La recreación del régimen foral*. b) *La aceptación por el Gobierno de la foralidad vasca*. c) *El logro de un consenso interno sobre los Fueros*. III. LA CRÍTICA AL MODELO DE ESTADO Y LA PROPUESTA ALTERNATIVA VASCA

La construcción en el siglo XIX de un Estado constitucional y parlamentario sobre los restos de la antigua monarquía hispánica, fenómeno que constituye el legado más importante de la Revolución liberal española, encontró en las Provincias Vascongadas una fuerte oposición a sus dos principales manifestaciones; el proceso constitucionalizador (la uniformización jurídica) y la centralización administrativa. Esta oposición, que singulariza al ámbito vasco del resto del Estado, se fundamentaba en su peculiar situación en el contexto político estatal: el tradicional sistema administrativo de estas provincias, el régimen foral, permanecía singularmente vivo al llegar el siglo XIX. El sistema unificador y centralista que intentó implantar el Estado liberal español en todo su territorio, chocó frontalmente en el País Vasco con un secular régimen político que se fundamentaba precisamente en todo lo contrario: en el principio de diversidad que había caracterizado durante siglos a la monarquía tradicional, o lo que es lo mismo, en el libre ejercicio de jurisdicciones provinciales y

(1) Este artículo extrae parte de un trabajo de investigación más amplio —financiado por el Gobierno Vasco— que constituyó en su día una tesis doctoral y que ha sido publicado bajo el título *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

locales y en la existencia de múltiples códigos legales. La implantación de un Estado constitucional unitario —proyecto intentado en 1812, 1820 y, de forma definitiva, en 1837— llevaba implícita la derogación de estos códigos —entre ellos los fueros vascos— y su sustitución por un texto legal único para todo el territorio bajo su administración. Ahora bien, las Provincias Vascongadas no se mostraron dispuestas a aceptar la desaparición de esas leyes tradicionales que habían asegurado —según declararon repetidamente— el bienestar de un país estéril durante siglos. Por ello, cuando se vieron obligadas a prestar juramento a un código constitucional único para todo el Estado, contestaron que ellas ya disponían de una «constitución» propia —su respectivo código foral— de naturaleza análoga a aquél, que hacía innecesaria su aplicación en estos territorios.

I. EL DEBATE SOBRE LA COMPATIBILIDAD ENTRE FUEROS Y CONSTITUCION

a) *Planteamiento del debate*

Aunque pueden buscarse antecedentes sobre el primer encuentro entre los fueros vascos y un código común para todo el Estado en 1808 con ocasión de la discusión del Estatuto de Bayona dispuesto por Napoleón (2), fue en 1812 cuando realmente se planteó el debate. Aquel año las Provincias Vascongadas fueron conminadas por vez primera a acatar una Constitución única para todo el Estado (3), y entonces comenzaron los problemas y la larga serie de discusiones para dilucidar si existía una relación de exclusión o de compatibilidad entre el texto constitucional español y la «constitución» particular de estos territorios, término con que pasó a ser invocado desde entonces el régimen foral. La declaración de la junta general vizcaína de 1812, reunida en Bilbao en el mes de octubre, ilustra claramente la conclusión a que se llegó en esta primera experiencia liberal: «Después de un maduro y reflexivo

(2) La novedad importante que aportaba este Estatuto —una carta otorgada que adoptó apariencia constitucional— consistió en que estaba pensado como un código único para todo el Estado, superándose por vez primera la multiplicidad de textos legales heredados de la Edad Media. El proyecto original del mismo, el que fue discutido en la Asamblea de Bayona, contemplaba explícitamente la supresión de los fueros vascos, pero gracias a la mediación del ministro Urquijo esta disposición logró ser finalmente excluida. No obstante, el artículo 144 del Estatuto definitivo remitía los Fueros a examen de las primeras Cortes «para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas Provincias y al de la Nación».

(3) El País Vasco se hallaba entonces bajo ocupación francesa. La resistencia contra el invasor fue organizada por juntas superiores provinciales creadas por orden de la Regencia —las instituciones forales habían sido suprimidas por los franceses en 1810— que adoptaron el nombre de *juntas-diputaciones*, con el objeto de asimilarse a las instituciones del país y obtener así la necesaria autoridad moral entre la población para hacer efectiva su gestión. Como no lo lograron, dispusieron la reunión de juntas generales en las tres provincias para que las sustituyeran por diputaciones en toda regla y a la vez juraran la Constitución de Cádiz. El general Mendizábal (en Alava y Vizcaya) y el general Castaños (en Guipúzcoa) se encargaron de verificarlo, presidiendo las juntas que se reunieron entre noviembre de 1812 y julio de 1813.

examen, resulta hasta la demostración la *maravillosa uniformidad* que hay entre los principios esencialmente constitucionales de la Constitución política de la Monarquía española y los de la Constitución que desde la más remota antigüedad ha regido y rige en toda esta provincia», en razón a lo cual decidió reconocer obediencia al texto gaditano. A similares conclusiones llegaron las juntas generales guipuzcoanas de 1813 al declarar que dicho texto y la «Constitución nativa y original de Guipúzcoa tienen una *intima analogía y se conforman esencialmente*» (4). Estas afirmaciones prefiguraban uno de los futuros contenidos del fuerismo, la idea de la perfecta integración del régimen foral en la organización constitucional del Estado en razón a la existencia de una esencia liberal común. Pero la junta guipuzcoana fue más allá de esta afirmación de compatibilidad entre Fueros y Constitución al declarar, tras jurar el código gaditano, que «aun para la parte reglamentaria de esta portentosa obra de la Nación, presenta el Código particular de la Provincia un *modelo* digno de que también sea seguido del mismo modo que en lo respectivo a las leyes fundamentales»; proponía así extender al resto de la monarquía el código foral en lugar de sustituirlo por otro código de aplicación general para todo el Estado, idea que volvería a formularse en posteriores ocasiones.

El debate en torno a la compatibilidad entre Fueros y Constitución volvió a plantearse en 1820, y en esta ocasión se expresaron mayores reticencias. Vizcaya por ejemplo, a pesar de que declaró que «en la gran carta se halla trasladado el espíritu de la constitución vizcaina» —retomando así los argumentos de 1812 en torno a la esencia liberal del Fuero—, matizó que «no se observa empero una perfecta conformidad sin que se hayan adaptado por la de la Monarquía las sabias instituciones vizcainas» y en razón a ello eludió el juramento (Junta General de Vizcaya, Guernica, marzo 1820). Guipúzcoa incluso fue más lejos y en esta ocasión llegó a declarar que el régimen constitucional era «opuesto enteramente al sistema foral de Guipúzcoa», limitándose a reconocer «virtualmente» la Constitución (Junta General de Guipúzcoa, Azcoitia, marzo 1820). Alava sin embargo juró, al igual que en 1812, sin reservas.

El desarrollo de estos debates permitió a la clase dirigente de las Provincias —encarnada durante siglos por la nobleza (hidalga y titulada) hacendada— elaborar un discurso de defensa foral que presentó a los Fueros como códigos liberales *avant la lettre* con el objeto de sustraerlos de la lógica de la monarquía tradicional y hacerlos perfectamente compatibles con el régimen liberal, asegurando de esta manera su pervivencia. Y es que en 1812 se inicia, o más bien se explicita pues los antecedentes de esta idea pueden buscarse en el siglo XVIII (en Manuel de Aguirre por ejemplo) (5), una línea de interpretación que presenta a los fueros vascos como

(4) Alava, sin entrar a discutir el tema, se limitó a publicar y jurar «la sabia Constitución de la Monarquía española» (Junta General de Alava, Arciniega, reunión de 27-XI-1812).

(5) Aguirre presentaba al régimen foral como una suerte de democracia asamblearia de propietarios. Véase al respecto J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN: *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (1750-1840)*, Madrid, 1991, págs. 47 y ss.

un conjunto de libertades ancestrales milagrosamente conservadas en el pequeño territorio vascongado en medio de la degradación general de la originaria libertad humana. Se pretendía con esta estrategia asegurar la supervivencia del régimen foral en el nuevo orden constitucional, sobre la base de la afinidad de sus respectivos principios constitutivos. Pero la *invención* de una tradición liberal donde sólo había contenidos medievales fue común tanto a los foralistas, deseosos de conservar un particularismo jurídico que, entre otras cosas, aseguraba el mantenimiento de la hegemonía socioeconómica y política de la nobleza hacendada del país, como a los liberales vascos, necesitados de argumentos con que justificar frente a éstos la implantación del régimen constitucional en las Provincias (6). De ahí que el periódico liberal bilbaino *El Bascongado* afirmara en 1814 (núm. 14 del 15 de enero) que «la opinión pública en el país bascongado es más favorable que ningún otro a las nuevas instituciones. Ningún bascongado se asusta con el nombre dulce de libertad. La ha gozado desde que existe», y añadiera que los vascos estaban acostumbrados «a mirarse como iguales ante la ley», que la soberanía nacional no era para ellos ninguna novedad y que desde antiguo existían entre ellos y su Señor «pactos o leyes constitucionales». Estas consideraciones preludiaban la creciente carga foralista que caracterizará al liberalismo vasco en la segunda mitad del siglo XIX y que se hará especialmente manifiesta en los años del Sexenio democrático (7).

b) *El discurso de defensa foral: un discurso dual*

Ahora bien, durante el primer tercio del siglo, el discurso de defensa foral empleado por las autoridades vascas fue dual: si frente al unitarismo liberal, los Fueros se presentaron como paradigmas de códigos liberales, susceptibles incluso de ser extendidos al resto del Estado; frente al reformismo fernandino de la restauración del 14 y de la década ominosa, se defendieron como esencia de la pluralidad y desigualdad de situaciones que caracterizaban a la monarquía tradicional. Y es que también ante Fernando VII fue necesario defender el régimen foral; desde 1814, arraigó en los políticos vascos la convicción de que su gobierno se estaba «impregnando poco a poco de algunas ideas liberales en algunas cosas» (8), lo que resultaba

(6) Lo que ha sido puesto de manifiesto por J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, *op. cit.*

(7) Durante el Sexenio el liberalismo vasco, que se transformó entonces en partido político, hizo de la defensa foral una de sus principales banderas ideológicas, bajo la consideración de que los Fueros constituían la más clara expresión de las libertades proclamadas por la Revolución democrática. Un encendido discurso de Fermin Lasala en el Congreso el 17-VII-1876 evidenció hasta qué punto el liberalismo había hecho suya la bandera foral: «Los fueros, ésta es la bandera del partido liberal, el cual la necesita para conservar su popularidad al mismo tiempo que da culto a las grandes ideas de nacionalidad, a las grandes corrientes que dirigen la civilización moderana. (...) Yo no os digo que en nada sea reformable la organización foral (...), pero os digo sí que (...) es preciso conservarla en bien del partido liberal».

(8) (A)rchivo (G)eneral de (G)uipúzcoa, Juntas y Diputaciones, sec.1, neg.12, leg.92, carta de Fco. José de Olazábal al diputado general de Guipúzcoa conde de Villafuertes, Azpeitia, 19-VI-1814.

claramente peligroso para los Fueros. El reformismo fernandino fue visto en las Provincias como una peligrosa prolongación de las novedades introducidas en las épocas constitucionales. Por ello recurrieron a argumentos de este tipo ante Fernando VII:

«El sistema de unidad es muy poco análogo sino incomprensible con el Gobierno Monárquico, que pide esencialmente clases, distinciones y privilegios» (9).

«Las jerarquías, las escalas y diferencias políticas son esenciales en las Monarquías. El espíritu de igualación, el combate de los privilegios, las teorías niveladoras están en oposición con esta forma de Gobierno, por lo mismo que conturban aquel orden respetable reconocido con el prestigio de la antigüedad (...). Vuestras Provincias Vascongadas han sido y serán con sus fueros útiles a V. M. y al resto de la Monarquía» (10).

Con esta estrategia tendente a ligar estrechamente la fortaleza y pervivencia del orden monárquico tradicional con la conservación del régimen foral, las Provincias trataron de frenar el impacto de la política reformista fernandina en sus territorios. La gran alarma que despertó en el país este reformismo —se reimprimieron los cuadernos forales, proliferaron las conferencias entre las Provincias y se acordó un frente común de actuación ante el Gobierno (Irurac Bat)— es fácil de explicar si atendemos a las fuertes críticas que el régimen foral recibió desde ciertos medios gubernamentales. Un buen ejemplo de ellas lo constituye el informe que en 1819 presentó a Fernando VII la *Junta de Reforma de Abusos de las Provincias Vascongadas* —constituida por R. O. de 6-XI-1815 para que informara al Gobierno de los fraudes hacendísticos que se cometían en estos territorios.

«[Su situación es] del todo antipolítica, esencialmente injusta y lo más depresivo de la Autoridad Soberana, cuyas disposiciones se censuran y se suspende su ejecución a beneplácito de las Diputaciones y Justicias del País. A sus fueros por otra parte se les ha dado por ellos mismos una extensión y un carácter que no tuvieron en su origen, figurando al intento una independencia que jamás existió y unos pactos con el Soberano que nunca se celebraron bajo este concepto. (...) Por consecuencia, cuando se juran estos fueros, se jura con ellos la más enorme desigualdad entre unos y otros súbditos; se jura el gobierno aislado de estas Provincias como si no fueran parte de la Monarquía española, subordinadas a su gobierno supremo y se jura la depresión de la Autoridad Soberana y del poderío real. (...) Se destruye el *principio de subordinación*» (11).

Ahora bien, para comprender el verdadero alcance del reformismo fernandino es necesario entenderlo dentro de la lógica de la monarquía absoluta: no respondió a ningún proyecto centralista y unitario, tarea del futuro Estado liberal, sino a una

(9) (A)rchivo de la (D)iputación (F)oral de (V)izcaya, Libros Históricos núm. 1, conferencia de Vitoria, 6 a 10-XII-1814.

(10) (A)rchivo (G)eneral del (S)eñorío de (V)izcaya, Libros Históricos núm. 1, conferencia de Mondragón de enero de 1829.

(11) (A)rchivo (H)istórico (N)acional, Estado, lib.62.

cuestión de mera necesidad hacendística (12) y a la voluntad de reafirmar el principio absoluto del poder real sobre *sus* súbditos y *sus* bienes patrimoniales. La cursiva destacada en el texto anteriormente citado resulta más que elocuente en este sentido; era efectivamente el *principio de subordinación* lo que preocupaba a la Corona mantener con toda su fuerza. De ahí que el gobierno fernandino negara el carácter pactista de los Fueros —vía interpretativa en la que insistieron una y otra vez las Provincias— y afirmara su carácter de privilegios otorgados por la Corona: «los fueros del país (...) no son más que unas gracias y privilegios dimanados de la autoridad soberana en la que reside la suprema potestad para reformarlos o suspenderlos cuando así lo exige el bien general de la Nación, el bien del Estado, los derechos y regalías de la Corona» (R. O. 13-VIII-1813). Sólo así era posible introducir en ellos las modificaciones pertinentes para que las Vascongadas dejaran de ser no sólo un recurso insuficiente, sino también un agujero de dinero para la Hacienda estatal debido al voluminoso contrabando que en ellas se efectuaba. Dicho reformismo tuvo además mayor alcance en el papel que en la práctica, pues Fernando VII nunca se atrevió a aplicar medidas tan radicales como el traslado aduanero a la línea de costa propuesto por la Junta de Reforma de Abusos, aunque ciertamente reforzó el ámbito jurisdiccional de los delegados gubernamentales para el control del tráfico aduanero y aplicó una dura política de revisión arancelaria que afectó sobre todo al ya precario comercio colonial.

En respuesta al informe de esta Junta de Reforma de Abusos, José Ibáñez de la Rentería, experto en temas forales, redactó por encargo de la Diputación de Vizcaya unas *Observaciones* que trataban de hacer ver la utilidad de los Fueros para la Monarquía: «La adoración que las Provincias tributan a los fueros por tantos siglos es laudable (...). Alimenta el patriotismo, y éste las virtudes que le son consiguientes y en ello saca el mayor provecho el Estado mismo y toda la humanidad» (13). Tras la apelación al patriotismo del texto hay que entender, en esta época y en este contexto, adhesión y fidelidad al monarca; de hecho, el propio autor declaraba que había escrito el texto para «poner en claro así la justicia con que posee este país sus fueros, usos y libertades, como su inalterable fidelidad y constancia en servir al Rey».

En suma, la propia flexibilidad e indefinición del Fuero permitía presentarlo tanto como quintaesencia del régimen jerárquico o como modelo de código liberal, según conviniera a las circunstancias. Y así se hizo entre 1808 y 1834. Pero a partir de la muerte de Fernando VII, esa argumentación que ligaba a los fueros vascos con la monarquía tradicional se abandonó definitivamente al resultar ya inviable en el marco del nuevo régimen político.

(12) Fernando VII necesitaba desesperadamente fortalecer la base económica de su reinado por lo que decidió exprimir al máximo el sistema hacendístico existente; las Provincias Vascongadas vieron alarmadas cómo se reforzaba el ámbito jurisdiccional de los delegados gubernamentales para el control del tráfico aduanero y cómo era aplicada una dura política arancelaria que afectó negativamente al ya precario tráfico colonial.

(13) A. G. S. V., *Contrabandos*, reg.2, leg.2.

c) *Fueros versus Constitución*

Ahora se hacía necesario lavar la imagen del régimen foral, desligarlo radicalmente del contexto de la monarquía tradicional que lo había alumbrado y presentarlo como el idílico paraíso de libertades de las utopías modernas. Se trataba en suma de hacerlo compatible con el nuevo Estado liberal. Se volvió por consiguiente a ensalzar las virtudes liberales del Fuero que habían sido proclamadas en 1812 y 1820:

«Nada es más natural que el amor de los Vizcaínos a su hermoso e incomparable gobierno, ni nada más digno de respeto que su magnífico *Arbol de la Libertad* plantado en Guernica. (...) El bello ideal de las utopías modernas en materias de buen gobierno se halla realizado en estas Provincias (...) Aquí el Pueblo ha sido siempre el único Soberano; aquí los hijos de la tierra han ejercido con la mayor lasitud sus derechos políticos; aquí las leyes y los fueros han emanado del Pueblo y han sido dadas por el Pueblo» (14).

No obstante, en esta tercera y ya definitiva experiencia constitucional el debate Fueros-Constitución adquirió nuevos matices. Cuando la diputación vizcaína recibió en 1836 la orden de jurar el repuesto texto gaditano, a pesar de que sus miembros aseguraron abrigar «sentimientos altamente liberales, porque han nacido y se han educado en un suelo en que se refugiaron y han florecido la libertad práctica y las luces cuando la desgraciada España yacía sepultada en el despotismo y la ignorancia», se negaron a jurar la Constitución gaditana —calificada eso sí de «código digno de veneración»— porque ello implicaría, según consideraron en esta ocasión, renunciar a la propia (15). Si una vez más se recurría a la interpretación liberal del régimen foral, era la primera ocasión en que la compatibilidad Fueros-Constitución era expresada en términos recíprocamente excluyentes; Fueros en Vizcaya y Constitución en el resto de la monarquía. Cuando llegó a conocimiento de la diputación vizcaína el proyecto de Constitución de 1837 y comprobó la existencia de un artículo que disponía la unificación de códigos en todo el Estado, intentó que éste se suprimiera, o que al menos se incluyera otro que dispusiera que «Vizcaya, Alava y Guipúzcoa se regirán en lo subcesivo con las mismas Leyes y Fueros que siempre se han regido» (16).

La Constitución fue finalmente aprobada con el temido artículo 4.º sobre unificación de códigos —«Unos mismos códigos regirán en toda la monarquía, y en ellos no se establecerá mas que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales»—, por lo que las diputaciones vizcaína y guipuzcoana se negaron a promulgarla y jurarla, mientras que la alavesa accedía a ello, aunque

(14) A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.1, leg.3, carta del militar guipuzcoano Pascual de Churruca enviada al Gobierno a instancias de la Diputación de Vizcaya, 6-IV-1837.

(15) A. D. F. V., *Ordenes y Circulares*, núm. 67, oficio de la Diputación de Vizcaya al general Santos San Miguel, 2-IX-1836.

(16) A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.1, leg.3, carta de Pascual de Churruca al Gobierno, 6-VI-1837.

con la cláusula condicionante de «sin perjuicio de los Fueros» (17). Las dos primeras respaldaron su negativa con el argumento de que la obligación de velar por los Fueros inherente a sus cargos se lo impedía, lo que equivalía en suma a decir que la Constitución atacaba a los mismos. De hecho, Guipúzcoa representó a la Reina expresando su esperanza de que «no puede ser el ánimo del Gobierno hacerla incurrir en la manifiesta contradicción de guardar y hacer guardar y cumplir un código que en gran parte alteraría esencialmente la Constitución foral, que en su nombre se ha prometido a los habitantes de la provincia conservar» (18). El paso del tiempo había permitido comprobar que Fueros y Constitución no podían convivir íntegra y simultáneamente en un mismo territorio; sin dejar de considerarlos afines, las Provincias se paraban ahora a reflexionar sobre la «esencial alteración» que provocaría en el régimen foral la extensión a ellas del orden constitucional. En la disyuntiva de elegir entre Fueros y Constitución, dejaban bien claro cuál era su opción; el problema consistía en que no había posibilidad de opción pues el establecimiento del orden constitucional era ya imparable.

II. EL REGIMEN FORAL EN EL ESTADO LIBERAL: ADAPTACION Y SUPERVIVENCIA

A partir de este momento, la clase política vasca —la parte más significativa de ella— fue adquiriendo progresiva conciencia de que la supervivencia del régimen foral en el seno del Estado liberal dependía exclusivamente de que fuera adaptado al nuevo contexto político, aunque ello llevara aparejadas ciertas inevitables renunciaciones. Ya en 1834 el comisionado en corte de Vizcaya Casimiro de Loizaga aseguraba: «trabajamos incesantemente por lograr modificaciones que salven nuestros más esenciales Fueros, ya que las circunstancias generales de la Monarquía y las particulares del País Vascongado *no ofrecen esperanza de continuar en su pleno goce,*» «ya que *el naufragio de nuestra nave foral es inevitable, sírvanos al menos de consuelo el que puedan salvarse algunas tablas*» (19). A pesar de que hasta mediados de los años treinta no se manifiesta con claridad la idea de la posible aceptación de una modificación en el régimen foral, ya en fecha tan temprana como 1808 apuntaba tímidamente; en una representación enviada por el Señorío de Vizcaya a Napoleón se le solicitaba que declarara que «la constitución de Vizcaya no queda derogada por la general que se da a España, y que *en caso de hacerse alguna modificación se la oiga para la más acertada combinación de sus intereses con los de resto de la nación*» (20). Pero fue a partir de los años treinta cuando la idea de la inevitable aceptación de ciertas renunciaciones en pro de la supervivencia del régimen foral fue

(17) (A)rchivo (P)rovincial de (A)lava, DH 640-29.

(18) A. G. S. V., *Expedientes*, reg.19, leg.9, acta de la diputación extraordinaria de Guipúzcoa, 3-VII-1837.

(19) A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.1, leg.1.

(20) A. G. S. V., *Libros Históricos*, núm. 7.

arraigando cada vez más en algunos sectores de la sociedad vasca. Pedro de Egaña por ejemplo, el más influyente de los políticos vascos de la época, se mostraba en 1839 dispuesto a transigir con «el sacrificio» de la supresión de la hidalguía «por razones de política»;

«Habiendo ganado como nosotros hemos ganado la opinión de Castilla en favor de los Fueros, *principal y casi exclusivamente por la circunstancia de presentarlos y hacerlos considerar como muy liberales y casi republicanos*, iríamos a perder lo mejor de nuestro terreno si ahora quisiésemos sostener (...) privilegios y diferencias odiosas de condición que para los efectos legales referidos han desaparecido en todas partes» (21).

a) *La recreación del régimen foral*

Resultaba cada vez más evidente para la clase dirigente de las Provincias la necesidad de adaptar el régimen foral al nuevo orden constitucional si querían asegurar su pervivencia. Para ello, a la vez que reconvirtieron el significado del Fuero afirmando la esencia liberal del mismo, lo despojaron en sus discursos de la carga simbólica de autogobierno que pudiera llevar consigo presentándolo como un simple mecanismo de *administración interior*, de tal forma que pudiera ser perfectamente defendible en un contexto constitucional y frente al previsible desarrollo de un sistema administrativo general y unitario para todo el Estado. Esta estrategia permitía además sustraer del filtro parlamentario a la foralidad (22). Las primeras manifestaciones explícitas de esta idea se formularon en 1834. La más destacable de ellas la constituye el folleto publicado en Madrid el citado año y titulado *Observaciones sobre la necesidad de reformar el régimen administrativo de las Provincias Vascongadas*, texto emblemático del fuerismo. Se decía en él;

«El Gobierno y las Cortes de Isabel II, lejos de aniquilarlas [a las instituciones vascas], deberían examinarlas, reconocerlas detenidamente y, vista su excelencia, *conservarlas como un tipo de administración provincial.*»

En el mismo sentido se expresaba una carta del comisionado en corte vizcaíno Casimiro de Loizaga, enviada a la diputación del Señorío en el mes de abril del citado año, en la que manifestaba sus temores por la promulgación del Estatuto Real y afirmaba: «La diputación espera como V. S. que se conserve la *administración interior* de este país, pues de otro modo se causarían perjuicios inalcanzables a su prosperidad material y a los intereses particulares» (23). Esta interpretación administrativa de la foralidad retomaba curiosamente la fórmula que encontraron los franceses en 1808 para gobernar las Provincias Vascongadas que acababan de ocu-

(21) A. P. A., DH 151-23, carta de Egaña a la diputación alavesa, Madrid, 16-IX-1839.

(22) Cfr. J. M. PORTILLO: *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao, 1987, pág. 111.

(23) A. G. S. V., *Régimen foral*, reg.1, lcg.1.

par. Conscientes de los problemas que podía plantearles suprimir el régimen foral, decidieron en un primer momento respetarlo con la puntualización de que se ocupara tan sólo de los asuntos referentes a la «administración interior» del país (24); es decir, mantuvieron el régimen foral reduciéndolo a un tipo de administración provincial. Replantada esta idea en los años 30, la clase dirigente de las Provincias encontró en ella la fórmula más idónea para introducir la foralidad vascongada en el orden constitucional.

Paralelamente, fueron reestructurando el sistema institucional foral; transformaron la diputación general en eje del sistema, en su institución más poderosa, por encima incluso de la junta general de la que emanaba y a la que estaba en origen supeditada, llenándola de atribuciones desconocidas hasta el momento y dándole un contenido político que nunca antes había tenido. En 1832, tras un largo forcejeo con el Gobierno iniciado en 1824, la diputación foral obtuvo la subdelegación de la Superintendencia de Policía; entre 1825-33 logró el control de las elecciones de ayuntamiento; en 1849 (Alava) y 1853 (Vizcaya y Guipúzcoa) consiguió la supervisión de los presupuestos y cuentas municipales. Durante el Gobierno Largo de O'Donnell, logró arrancar del ejecutivo el control del proceso desamortizador (dos reales órdenes de 1862 alteraron la composición de las juntas de ventas de bienes desamortizados en las Vascongadas, concediendo a las diputaciones forales mayoría representativa en ellas), de la formación de la estadística (en abril de 1859 se facultó a las diputaciones forales para recoger y coordinar los datos estadísticos relativos a las Provincias solicitados por la Comisión General de Estadística del Reino, lo que les entregó el control de la elaboración de los informes estadísticos y por consiguiente la posibilidad de ocultar aquellos datos que no convenía conociera el Gobierno) y de la instrucción pública en el territorio bajo su administración (en julio de 1859 una real orden dispuso que los diputados generales entraran a formar parte de las juntas provinciales de instrucción pública en sustitución de los diputados provinciales). La diputación foral, cada vez más poderosa, pudo de esta manera presentarse como la encarnación viva de la Provincia, el único interlocutor válido con el Gobierno, principal defensora de los Fueros y exclusiva intérprete de los mismos.

Pero esta reestructuración institucional no era suficiente para adaptar el régimen foral tradicional al nuevo orden político; fue necesario además introducir una nueva fuente de legitimidad, que completara, sin sustituir, a las ya existentes. Así, a la tradición, a la historia, al uso consuetudinario, se vino a añadir un referente constitucional: la ley de 25 de octubre de 1839, que confirmó los fueros vascos «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía», aunque remitiéndolos a modificación (25). Esta confirmación se realizó sobre la base de la interpretación

(24) Así se lo manifestó el general Verdier a la Diputación de Guipúzcoa, R. J. G. G., 1808, Elgoibar, junta de 7 de junio.

(25) La ley de 25-X-1839 rezaba así: «Artículo 1.º Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía. Artículo 2.º El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y

que de la unidad constitucional del Estado realizó Arrázola, ministro de Justicia del gabinete moderado Pérez de Castro: «Yo salvo la unidad de las cosas en los grandes vínculos, en los grandes principios, en las grandes formas y creo que se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey constitucional para todas las provincias, un mismo Poder legislativo, una representación nacional común» (26). Esta interpretación no tardarían en hacerla suya los fueristas, pues la flexibilidad de la cláusula condicionante permitía defender en el contexto constitucional el mantenimiento del particularismo jurídico e institucional vasco. También resultaba muy flexible la cláusula de remisión a modificación de los Fueros, al dejar en manos del ejecutivo la elección del momento oportuno para presentar a las Cortes un proyecto de modificación y al obligarlo a hacerlo oyendo antes la opinión de las Provincias, por lo que no creó mayor alarma en ellas; de hecho, nada más conocer el proyecto del Gobierno de confirmación foral, Pedro de Egaña tranquilizaba a la diputación alavesa diciendo que «si bien se indica la idea de la reforma, se establecen al mismo tiempo tales condiciones y se conceden tales treguas que las mismas Provincias pueden anular o imposibilitar *de hecho* la modificación en todo aquello que no sea sustancial e importante. Para eso están las palabras *oportunidad, oyendo a las provincias* (lo cual supone que ha de ser después de constituidos los órganos forales), *indispensable*, y en fin todo el contexto del artículo 2.^o» (27).

La ley del 39 fue interpretada por las Provincias como una confirmación «absoluta» de los Fueros (28). Fue erigida así en nueva fuente de legitimidad foral: «ésa es la base de donde arrancan los derechos y los deberes de los vascongados para con el gobierno, así como los derechos y las obligaciones del gobierno para con los vascongados» (29). Y no tardó en ser invocada por ellas como ley fundamental. Afirmando su carácter de *acta adicional a la Constitución...*

«La ley de 25 de octubre que en cierta manera vino a transformar aquellos derechos en derechos nuevos, reconociéndolos solemnemente, fue explicada o comentada en el Senado (...). En el seno de las Cortes además se ha declarado varias veces, y sin

Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y la Constitución de la Monarquía; resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando cuenta de ello a las Cortes.»

(26) (D)íario de (S)esiones de (C)ortes, Senado, sesión de 19-X-1839. No era ésta la única interpretación sobre la unidad constitucional del Estado que se expresó en aquellas Cortes. El marqués de Viluma, representante del sector más conservador del moderantismo, afirmó que dicha unidad «consistía en que todos los pueblos e individuos están sujetos al régimen que la Constitución establece con perfecta igualdad de derechos y obligaciones», por lo que dicha unidad era incompatible con los Fueros, pues éstos eran «unos privilegios» que hacían a los vascos «de condición distinta de la de los demás españoles».

(27) A. P. A., DH 151-23, carta de Egaña a la Diputación de Alava, Madrid, 21-IX-1839.

(28) «La confirmación acordada por la ley de 25 de octubre de 1839 no puede reputarse sino como absoluta.» Declaración de las Juntas Generales de Alava el 7-V-1864, recogida en D. S. C., Senado, sesión de 15-VI-1864, intervención de Pedro Egaña.

(29) D. S. C., Senado, sesión de 16-VI-1864, discurso de Pedro de Egaña.

contradicción, por hombres de opuestas opiniones políticas, no vascongados, que la ley en cuestión *no era una ley común como otra cualquiera, sino un acta adicional o una especie de complemento a la constitución del Estado*» (30).

... la convirtieron en un excelente refugio legal para el régimen foral, apelando a la cual toda disposición del Gobierno que contraviniera los intereses vascongados sería reclamada como *ilegal*, en tanto que no se atenia a la confirmación foral dictada por la citada ley y a que era dispuesta en una situación de interinidad —que desde luego las Provincias se encargaron de prolongar indefinidamente.

«Cualquiera que fuese la situación de las Provincias Vascongadas en los tiempos pasados, ¿cuál es hoy su situación legal? *That is the question*. La situación legal de las Provincias Vascongadas (...) arranca del convenio de Vergara y de la ley de 25 de octubre de 1839. (...) La ley, el derecho de los vascongados está en que esos fueros se respeten religiosamente, mientras no se lleve a cabo en la forma debida el arreglo foral» (s.o.) (31).

Se convertía así a la ley de 25 de octubre en la única definidora del estado legal de las Provincias, el cual se fundaba en última instancia sobre el reconocimiento tácito del principio de desigualdad en el gobierno del Estado; o al menos, así lo interpretaron ellas;

«El Gobierno y la Comisión [de fueros] proceden como si la ley de relaciones entre las Provincias Vascongadas y el resto de la Monarquía fuese una ley de nivelación o *igualdad*, y precisamente es todo lo contrario. Lo *legal*, en lo que atañe a las Provincias Vascongadas es la *desigualdad*. Así lo han querido la naturaleza, la historia, el derecho y los poderes supremos de la nación» (s.o.) (32).

Se elevó incluso a la ley de 25 de octubre a la categoría de pacto bilateral, otorgando así nueva legitimidad a la vieja teoría pactista entre el Soberano y las Provincias, que ahora se ponía al día trasmutando uno de los elementos del binomio, la Corona, por un elemento constitucional, el Parlamento, emanación de la voluntad nacional. En este sentido se expresaba Joaquín de Berroeta Aldamar ante el Senado en 1864:

«Yo considero, señores, y muy altos juriconsultos consideran como yo la ley de 25 de octubre de 1839 como *paccionada*, y esta circunstancia le hacía decir a uno de los más ilustres juriconsultos que hay hoy en Madrid, que dicha ley era constitucional, y así lo creo también, porque procede de un contrato bilateral, de un contrato respetable,

(30) A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.20, leg.1, observaciones de los comisionados vascongados al proyecto de arreglo económico interino de Alejandro Mon, Madrid, 4-XI-1846.

(31) D. S. C., Senado, sesión de 16-VI-1864, intervención de Pedro de Egaña.

(32) *Breves apuntes en defensa de las libertades vascongadas. Escrito leído a la llamada Comisión de arreglo de Fueros nombrada por el Sr. D. Juan Bravo Murillo en 1852, por el Exmo. Sr. D. Pedro de Egaña*, Bilbao, Imprenta de J. E. Delmás, 1870.

y más respetable aun para una nación de caballeros como es la nación española» (s.o.) (33).

Al dotar a los Fueros de una nueva legalidad, los fueristas vascos defendían implícitamente la idea de que la citada ley «constitucionalizaba» el régimen foral. Esta idea se iría desarrollando y explicitando con el tiempo; en las conferencias forales de enero del 65 se hablaría de ella como «ley constitutiva» (34); en 1877 las Juntas Generales de Alava la denominarían «constitutiva y fundamental» (35), y en 1892 Fidel de Sagarmínaga llegaría a afirmar que dicha ley «alteraba los principios de la Constitución de 1837, que estableció la uniformidad de leyes en toda la Monarquía» y que «tenía el mismo valor» que ella (36): en vez de ser la Constitución la que pusiera límites a la foralidad, era esta ley la que ponía límites a la Constitución.

No faltaron voces críticas que trataron de deslegitimar tal interpretación: el senador progresista andaluz Manuel Sánchez Silva denunció en numerosas ocasiones —para conminar al Gobierno a que obligara a las Vascongadas a contribuir a la Hacienda y al Ejército en la misma forma y medida que el resto de las provincias del Estado— que estos territorios «se hacen fuertes en un estado extralegal», sacando provecho de «la ley provisional de 25 de octubre de 1839» (37). Ahora bien, se considerara a esta ley un acta adicional a la constitución, una «ley constitutiva» —tal como hacían los fueristas—, o bien una mera ley ordinaria y provisional —como afirmaba Sánchez Silva— lo cierto es que ella introdujo definitivamente a los Fueros en la lógica del Estado constitucional (38); al reconocer su legalidad los insertó de facto en el orden constitucional.

Y esta legalización se hizo con el consenso de todas las fuerzas políticas. En las Cortes del 39, tanto moderados como progresistas estuvieron de acuerdo por una u otra razón en confirmar los fueros vascos y por consiguiente en legalizarlos —ambos convinieron en su utilidad para pacificar el país recién finalizada la primera guerra carlista y ambos los convirtieron en arma política arrojadiza contra su respectivo adversario (39)—. Las diferencias estibarón en las condiciones que debían limitar

(33) D. S. C., Senado, sesión de 20-VII-1864, intervención de Berroeta Aldamar.

(34) A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.6, leg.5.

(35) Declaración-protesta de las juntas alavesas de noviembre de 1877 contra la ley de 21-VII-1876. Ref. en FERMÍN LASALA: *Última etapa de la unidad nacional. Los fueros vascongados en 1876*, Madrid: 1924, t. II, págs. 197-203.

(36) F. SAGARMINAGA: *El gobierno y el régimen foral del Señorío de Vizcaya*, Bilbao, 1892, t. VIII, pág. 430.

(37) D. S. C., Senado, sesión de 21-III-1851 y de 28/29-V-1867 respectivamente.

(38) «Desde 1839 el “telos” de la constitución cubría la foralidad (...) y si bien involucraba a la foralidad en la dinámica legiferante del Estado constitucional —y por lo tanto le hacía participante también de las constitucionales posibilidades de derogación o mutación— mientras subsistiera la “confirmación foral”, conocían los fueros una garantía ignorada por ellos hasta entonces.» J. M. PORTILLO: *Los poderes locales...* pág. 106.

(39) Los moderados, presentando a las Cortes en septiembre del 39 un proyecto de confirmación foral sin restricciones (proyecto Arrázola), trataron de provocar una crisis política que obligara a disolver

esta confirmación. Los progresistas quisieron que quedara bien clara la plena vigencia del régimen constitucional en las Provincias, y algunos de ellos propusieron que se añadiera la cláusula de «sin perjuicio de la Constitución del Estado» —la Constitución del 37 disponía en su articulado la unidad de códigos en toda la monarquía—; pero se optó finalmente por una fórmula mucho más ambigua y flexible, la del «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía».

Nueva imagen, nuevo equilibrio institucional y nueva legitimidad. El resultado de la introducción de todos estos cambios fue la recreación del régimen foral, o más bien la construcción de una nueva foralidad, sustancialmente distinta de la tradicional y notablemente más fuerte, entendida ahora como foralidad *vascongada*, y no ya guipuzcoana, vizcaína o alavesa —el lema *irurak bat* (las tres en una) del frente vascongado de negociación con el Gobierno ilustra bien la elaboración de esta identidad territorial supraprovincial (40)—. El proceso de edificación de este nuevo régimen foral corrió paralelo al de construcción del Estado liberal español, incluso se dotó a sí mismo de una superestructura ideológica que lo justificara; el fuerismo, al igual que el liberalismo doctrinario hizo respecto del Estado liberal. Y es que el discurso que las Provincias desarrollaron en torno a la necesaria y conveniente conservación del régimen foral en el orden constitucional sobre la base de su analogía y perfecta compatibilidad, acabó conformando una nueva ideología política, el fuerismo. Una ideología creada y alentada directamente por esa nobleza hacendada del país que ejercía un dominio hegemónico del poder provincial y que había descubierto en torno a los años treinta del siglo la existencia de un liberalismo menos agresivo que el del Trienio, el liberalismo moderado, con el que compartía el ideal de una sociedad organizada bajo patrones jerárquicos y de orden y con el que era posible el entendimiento. Así que decidieron presentar a los Fueros como garantes de ese equilibrio y ensalzaron su utilidad para la monarquía constitucional y el gobierno del Estado, del mismo modo que en años pasados afirmaron su utilidad para la monarquía absoluta. En consecuencia, se presentó al régimen foral como modelo de orden constitucional, como un sistema de administración «popular» que combinaba a la perfección los principios de orden y libertad, garantizaba la obediencia del pueblo a sus autoridades y a la vez proporcionaba a las Provincias un grado de prosperidad impensable dadas sus estériles condiciones de partida.

el Parlamento, en el que habían conseguido mayoría los progresistas. Estos últimos, conscientes de tales intenciones, se esforzaron por evitar el problema proponiendo una conciliación; confirmar los Fueros, pero sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía. Arrázola aceptó y el proyecto fue aprobado en el Congreso.

(40) Cuando en enero de 1845 el ministro Pidal llamó separadamente a los comisionados vascos para tratar sobre el arreglo foral, todos se negaron a una audiencia individual y pidieron que fuera colectiva en atención —añadían— a la «federación» que desde antiguo existía entre las tres provincias, como lo demostraba la leyenda del *Irurak-Bat* con las tres manos enlazadas, y a que sus respectivos fueros tenían una base común. A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.9, leg.3, carta del comisionado Fco.Hormacche a la diputación foral vizcaína, 27-I-1845.

«En ninguna otra parte del globo se conocen instituciones más populares, más económicas, más garantías en favor del orden, de la libertad y demás objetos sociales, con más armonioso y enérgico enlace entre las autoridades que mandan y el pueblo que obedece» (41).

Los Fueros, afirmaban, «son el depósito de la verdadera libertad racional». Ahora bien, no obstante el lenguaje liberal de que se revistió el fuerismo, no cabe en nuestra opinión definirlo, según se ha venido haciendo, como la versión vasca del moderantismo hispano. Liberalismo y fuerismo constituyen en esencia dos ideologías distintas, aunque compartieran algunos principios y cumularan en intereses políticos, e incluso aunque el liberalismo vasco adquiriera una progresiva carga foralista a partir de los años cuarenta del siglo. El fuerismo, movimiento proteico que albergó en su seno distintas corrientes políticas, desde la transigente de los primeros años a la neocatólica de los sesenta, constituyó esencialmente una ideología antimoderna, conservadora y resistente, un intento de legitimar un particularismo jurídico de Antiguo Régimen en el nuevo orden constitucional.

b) *La aceptación por el Gobierno de la foralidad vasca*

Pero una cosa era que las Provincias reconvirtieran el significado del Fuero e incluso recrearan en su conjunto el régimen foral para hacer viable su permanencia en el seno de un Estado constitucional con vocación centralista y unitaria, y otra muy distinta que este nuevo Estado aceptara fácilmente y sin objeciones tal situación. Tanto el modelo de administración territorial del progresismo español —que fue concretado en la *Instrucción para el gobierno económico político de las Provincias* de 3-II-1823, reimplantado en octubre de 1836 y vigente hasta 1844— como el modelo administrativo del liberalismo moderado, que intentó ser establecido a partir del citado año y fue concretado en las leyes de ayuntamientos y diputaciones provinciales de enero de 1845, contemplaron la nivelación de las Provincias Vascongadas al régimen administrativo general del Estado. Y tanto moderados como progresistas trataron de hacerla efectiva. Y ello a pesar de que en 1839, en medio de una coyuntura política muy específica, condicionada por el final de la guerra carlista y la inestabilidad del gobierno moderado de Pérez de Castro, hubieran reconocido la legalidad del régimen foral. Pero ni unos ni otros consiguieron hacer realidad su propósito de nivelar la administración vasca a la del resto del Estado. Mediante una táctica permanentemente dilatoria del arreglo definitivo de los Fueros y la constante apelación a la *legalidad* del régimen foral reconocida por las Cortes del 39, cuando no mediante la amenaza de serias alteraciones del orden público en las Provincias e incluso de una nueva sublevación carlista, los políticos vascos lograron invalidar la larga serie de leyes y de órdenes gubernamentales que contravenían los intereses

(41) *Observaciones sobre la necesidad de reformar el régimen administrativo de las Provincias Vascongadas para fallar con acierto en esta materia*, San Sebastián, 1835.

forales. No pudieron evitar sin embargo el traslado aduanero, la implantación del régimen general de justicia o la introducción de algunas instituciones constitucionales, tales como las diputaciones y consejos provinciales o las gobernaciones civiles, pero lograron anular su influencia o controlar sus cuadros. Consiguieron salvar las tradicionales instituciones forales, incluso reforzarlas, y la especificidad de un régimen fiscal que, ciertamente, contribuía al Estado, pero lo hacía de un modo muy beneficioso para las Provincias.

Los momentos más duros se vivieron en la década de los cuarenta. El progresismo, de la mano de Espartero, acometió en 1841 una dura reforma del régimen administrativo de estos territorios, aprovechando su victoria militar tras la *octubrada* —la sublevación de las diputaciones forales vascas contra el gobierno esparterista—: suprimió las instituciones forales, trasladó las aduanas desde el interior a la línea de costa y frontera, implantó el régimen general de justicia y abolió el Pase foral (Decreto de Vitoria de 29-X-1841). Pero no se atrevió a suprimir completamente los Fueros, pues la personalidad fiscal y militar de las Provincias, aunque de forma un tanto ambigua, fue mantenida. Además, el progresismo no duró en el poder. Los moderados por su parte, decididos a hacer realidad su proyecto de establecer una Administración uniforme y centralizada, subordinada en todas sus partes al control estricto y directo del Gobierno, también arremetieron contra el régimen foral. Llegaron a aprobar un decreto el 4-VII-1844, conocido como Decreto Pidal, que refrendaba las disposiciones tomadas por Espartero en materia de aduanas, justicia y Pase foral, pero restauraba en contrapartida —y aquí fueron decisivas las habilidades negociadoras de Pedro de Egaña— las instituciones forales, juntas, diputaciones y ayuntamientos, suprimidas por aquél tres años antes. Aunque el decreto fue visto en un primer momento con desagrado por las Provincias, pronto reconocieron que realmente era un beneficio para ellas porque «había restituido al país vascongado la posición foral que había perdido» (42). En 1845 Narváez intentó aplicar a estos territorios las leyes de organización y atribuciones de ayuntamientos y diputaciones provinciales de enero del citado año, pero los hábiles políticos vascos lograron que se suspendiera la aplicación de estas leyes a las Provincias Vascongadas y que se elaborara una Instrucción especial que las acomodara a las especiales características del país. El principio de excepción para las Vascongadas en la aplicación de una norma general a todo el Estado se convirtió desde entonces en una constante.

Y es que el Gobierno acabó confiando en la administración foral para regir estas provincias, acabó aceptando en torno a los años cincuenta (43) el mantenimiento de

(42) A. G. S. V., *Régimen Foral*, reg.3, leg.1, carta de la Diputación Provincial de Vizcaya a Pedro de Egaña de 16-VII-1844.

(43) En la contribución extraordinaria decretada el 21-VI-1848 para todo el Estado, dejó de incluirse por vez primera a las Provincias Vascongadas en el reparto. De 1852 data el último proyecto de arreglo foral del reinado isabelino; el gabinete Bravo Murillo trató infructuosamente de finiquitar la espinosa cuestión de la modificación de los Fueros dispuesta en la ley de 25 de octubre, pero las Provincias consiguieron una vez más soslayar el arreglo.

un régimen particularista en estos territorios sentando así un principio de desigualdad en el seno de un Estado con vocación centralista y unitaria. Se instituía de esta forma una dualidad antitética entre la definición teórica del Estado que se quería construir y la realidad efectiva del mismo. Pero, ¿qué hizo posible esta permanencia? Además de la propia adaptabilidad del régimen foral a contextos políticos muy distintos, varios factores contribuyen a explicar este anómalo fenómeno. En primer lugar, la convergencia de intereses entre el liberalismo moderado artífice de la construcción del Estado y el fuerismo vasco; ambos compartían el ideal conservador de una sociedad organizada bajo patrones jerárquicos y de orden. El régimen foral, presentado como modelo de administración territorial que combinaba a la perfección los principios de orden y libertad, encarnaba el «justo medio» entre revolución y reacción que tanto ansiaba el liberalismo doctrinario. El régimen censitario de base agraria que éste defendía encajaba perfectamente con el sistema de representación foral, que, basado en la propiedad de la tierra, tenía además la virtud de reducir a la mínima expresión la representación de las ciudades, en las que los moderados vieron siempre focos de anarquía y revolución (44). Fuerismo y liberalismo moderado defendían los mismos intereses de clase, y en torno a este aspecto se efectuó su comunión política. Además, los moderados descubrieron que, respetando en la medida de lo constitucionalmente posible el régimen foral, podían encontrar en las autoridades forales el apoyo parlamentario que necesitaban para gobernar (45). Pero no sólo el moderantismo, hegemónico en el gobierno del Estado, contemporizó con el poder foral; los progresistas, siempre en un difícil equilibrio para mantenerse en el Gobierno las pocas ocasiones que lograban acceder a él —dado el heterogéneo conglomerado de fuerzas políticas y de intereses que confluyeron en su ascenso al poder—, se vieron obligados a confiar en las autoridades fueristas y en el régimen por ellas arbitrado, para asegurar el orden público en las Provincias frente a los temidos excesos de la revolución popular. Ni siquiera Espartero se atrevió a suprimir de un plumazo los fueros vascos, aunque tuvo la ocasión para hacerlo, si bien introdujo importantes modificaciones en la administración de estos territorios; los gobiernos del Bienio progresista, se quedaron mucho más cortos e incluso contribuyeron a reforzar el poder de las diputaciones forales entregándoles nuevas e importantes atribuciones. A esto hay que añadir asimismo el hecho de que el planteamiento descentralizador de la administración defendido por el progresismo favorecía en última instancia los intereses vascos. En suma, la incapacidad y falta de voluntad del

(44) M. C. MINA: «Ideología, Fueros y Modernización. La Metamorfosis del Fuerismo. II: siglos XIX y XX», *Historia Contemporánea*, 4 (1990), págs. 89-106.

(45) El bloque de poder surgido de la Revolución liberal, falto de un proyecto de integración social y acosado por la izquierda, necesitaba de la colaboración de las oligarquías provinciales para hacer efectiva su dominación; a cambio de la conservación de los Fueros, los fueristas dieron su apoyo parlamentario a los moderados y convirtieron al País Vasco en el más firme bastión conservador frente a los avances del progresismo. Cfr. J. M.^o ORTIZ DE ORRUÑO: «Las limitaciones de la revolución burguesa en España: el Estado liberal y los fueros vascos», *Trienio*, 13 (mayo 1989), págs. 183-200.

Estado para hacer realidad una España centralista y unitaria favoreció en última instancia la pervivencia —y recreación— del régimen foral en un contexto político totalmente distinto, e incluso antitético, al que lo había generado. El senador andaluz Sánchez Silva denunciaba ante el Senado en 1864:

«Ese es el origen de los fueros; la apatía de los Gobiernos. Ningún Gobierno quiere trazar la senda que le conduzca a la solución de este negocio; todos los gobiernos, por el deseo y por el interés de remover los obstáculos que se le presenten en el poder, dejan de resolver ciertas cuestiones» (46).

Y precisamente la cuestión irresoluta de los Fueros constituía la prueba más evidente del fracaso del modelo liberal moderado, centralista y unitario, que aunque no fue el único formulado, sí resultó ser el hegemónico y el que se acabó —defectuosa y definitivamente, eso sí (47)— imponiendo.

c) *El logro de un consenso interno sobre los Fueros*

Pero existe aún un último factor añadido que explica la peculiar supervivencia del régimen foral en el nuevo orden constitucional; el cese de las críticas internas al régimen que hasta 1847 había abanderado la burguesía (48) donostiarra. Porque desde luego, críticas existieron; no todo fue idílico consenso en torno al orden foral en el interior de las Provincias, a pesar de la imagen que en este sentido trataran de ofrecer ante el Gobierno las autoridades forales. Desde finales del siglo XVIII la burguesía donostiarra —en cuyo seno se formó el grupo liberal más importante del País Vasco (49)— venía reclamando la introducción de ciertas modificaciones en el

(46) D. S. C., Senado, sesión de 13 de junio de 1864, intervención de Sánchez Silva.

(47) Como ha señalado Juan Pablo Fusi, «la España del siglo XIX fue un país de centralismo legal, pero de localismo real» (en «La organización territorial del Estado», *España. Autonomías*, Madrid, 1989, pág. 19).

(48) Dos puntualizaciones en torno al concepto. En primer lugar anotar la imprecisión del término, pues hace referencia a un grupo social complejo en el que se mezclan situaciones muy distintas, desde quienes viven inmersos en el circuito del capital mercantil, financiero o industrial y basan sus ingresos en los frutos de estas actividades (comerciantes, armadores, banqueros), hasta quienes viven fundamentalmente de rentas (propietarios urbanos y/o rurales que viven en la ciudad e incluso invierten en alguna actividad lucrativa de carácter comercial, financiero o industrial), pasando por el grupo de las profesiones liberales. En segundo lugar, señalar que cuando atribuimos una acción a la burguesía, nos estamos refiriendo a una elite concreta —las clases no actúan sino a través de elites que se organizan— integrada por destacados comerciantes, o miembros de familias de comerciantes, y abogados.

(49) El liberalismo vasco fue durante los dos primeros tercios del siglo XIX un fenómeno minoritario y circunscrito a los núcleos burgueses de San Sebastián, Bilbao y Vitoria. Aunque también en Vitoria y especialmente en Bilbao existieron personas seriamente comprometidas con la nueva propuesta ideológica del siglo —como Víctor Luis Gaminde, Anacleto Díaz de Mendivil, Pedro de Lemonauria, Pablo de Jérica...—, fue en San Sebastián donde se consolidó el grupo liberal más fuerte y comprometido. A él pertenecieron destacados progresistas que desarrollaron una importante carrera política en cargos dependientes del Gobierno del Estado como Joaquín M.^a de Ferrer, Claudio Antón de Luzuriaga, Fermin Lasala y Urbieta, Eustasio de Amilibia, etc.

statu quo existente; pretendía con ello encontrar solución a sus perentorias necesidades de crecimiento económico y mayor representación política, solución que el régimen foral tradicional le negaba sistemáticamente al disponer un sistema de aduanas interiores —que impedían al comercio vasco acceder al mercado español en condiciones competitivas— y al restringir el acceso a los cargos públicos más importantes a la nobleza hacendada —a través de la exigencia de la hidalguía probada y de cierto nivel de rentas—. Su actitud crítica con el orden establecido, progresivamente radicalizada, acabó llevándole en 1834 a una ruptura con la Provincia, al obstinarse ésta, o lo que es lo mismo, la nobleza hacendada que controlaba sus instituciones, en un conservadurismo intransigente que veía en la introducción de todo cambio un peligro para los fundamentos de su secular hegemonía socioeconómica y política. Esta ruptura obligó a la ciudad de San Sebastián a vivir separada de la Hermandad provincial durante trece largos años, en los que se administró por sí sola y aplicó con diligencia cualquier novedad constitucional que contribuyera a hacer más representativo el orden político o a modificar el económico, dando entrada al «espíritu del siglo» y superando viejos resabios feudales.

«Los fueros en manos de nuestros gobernantes han sido un verdadero comodín, un instrumento elástico que ora se ha prestado dócilmente a sus exigencias, ora ha opuesto una resistencia invencible a los intereses de los profanos excluidos del santuario. En estas variaciones la agricultura ha sido siempre la preferida, la industria y el comercio las víctimas. Es la lucha eterna y universal de la propiedad contra el trabajo, de los bienes raíces contra los bienes muebles, es un resto mal estirpado de la organización feudal» (50).

Las burguesías vizcaína y alavesa por su parte se mostraron en todo momento menos conflictivas que su homónima guipuzcoana y más cómodas que ella dentro del régimen foral, bien porque encontraran en él importantes ventajas económicas (aduanas interiores que garantizaban a los alaveses una actividad comercial muy superior a la que tendría de no existir tales barreras) o bien porque no necesitaran introducir cambios drásticos en el orden económico tradicional para incentivar su actividad mercantil (que en el caso vizcaíno era más diversificada y no tan dependiente del decadente tráfico colonial como la donostiarra). Además, en ambos casos no existía la clara dicotomía entre Ciudad y Provincia, entre burguesía comercial y nobleza hacendada que se daba en Guipúzcoa, registrándose una mayor imbricación entre dichos elementos; en Bilbao y Vitoria residía lo más granado del grupo nobiliar —a diferencia del caso guipuzcoano, que radicaba en el interior y especialmente en Tolosa— y ambas ciudades eran sede de diputaciones y juntas generales —mientras que San Sebastián sólo acogía estas instituciones ocasionalmente—. Ello no significa

(50) (A)rchivo (M)unicipal de (S)an (S)ebastián, sec.E, neg.2, ser.II, lib.2058, exp.7, Informe de la comisión de fomento del comercio e industria, 15-XII-1839. Esta comisión fue creada en 1839 por el Ayuntamiento y Junta de Comercio de San Sebastián y estaba compuesta por dos representantes de cada entidad.

sin embargo que dichas burguesías no tuvieran motivos de conflicto con sus respectivas Provincias (fiscales y de representación política principalmente) o que alguno de sus miembros fuera comprometidamente liberal, pero ciertamente se mostraron en conjunto menos beligerantes que la donostiarra con el orden heredado. La Junta de Comercio de Bilbao llegó incluso a manifestar su disposición a sacrificar gustosa sus intereses mercantiles a la primera obligación que reconocían sus miembros como vizcaínos, la de guardar los fueros del país (51).

Ahora bien, a pesar de su actitud rupturista, la burguesía liberal donostiarra siempre reclamó la *modificación* y no la supresión del sistema heredado. No fue una burguesía propiamente revolucionaria. Su beligerancia hacia el régimen foral nunca fue más allá de una crítica más o menos radical contra determinados aspectos del mismo. Y ello porque encontró ciertos elementos en él que le interesaba sobremanera conservar (exenciones fiscales, monopolios de tabaco y sal, amplias atribuciones de los ayuntamientos e incluso un mecanismo censitario de acceso a los cargos públicos que, pulido en su aspecto más negativo —requisito de hidalguía—, mantenía al margen del poder al pueblo). En 1840, en pleno enfrentamiento con la Provincia, la Junta de Comercio de San Sebastián aseguraba que la Ciudad nunca se opuso «a la conservación de la parte útil y conveniente del sistema foral» y que estaba dispuesta a apoyar a la Provincia para obtener del Gobierno el mantenimiento de esa parte útil de los Fueros, a condición claro está de que «se destierren las prácticas viciosas, que se fomenten la industria y el comercio, que se respeten los derechos adquiridos, que se creen intereses nacionales, que se mantenga en todo su vigor la unidad Constitucional de la Monarquía» (52). Esto explica que a finales de los años cuarenta, una vez conseguidas sus principales reivindicaciones (aduanas, juzgados y reconocimiento de su ayuntamiento constitucional), los liberales donostiarras abandonaran su actitud de rebeldía y adoptaran progresivamente posturas más conservadoras y de consenso con el orden establecido. Este factor y los anteriormente mencionados, permitieron que al llegar la década de los cincuenta quedase asegurada la supervivencia del régimen foral, renovado y fortalecido, en el seno de un Estado constitucional —teóricamente— unitario.

III. LA CRITICA AL MODELO DE ESTADO Y LA PROPUESTA ALTERNATIVA VASCA

La férrea oposición que las Provincias manifestaron frente a la centralización administrativa y la uniformización jurídica que acompañaron a la construcción del Estado liberal español —férrea y productiva, pues lograron su objetivo de conservar

(51) A. G. S. V., *Expedientes*, reg.12, leg.12, representación al secretario de Estado por la Junta de Comercio de Bilbao, 26-XI-1832.

(52) A. M. S. S., sec.E, neg.2, ser.II, lib.2061, exp.4, acta de la Junta de Comercio de San Sebastián de 6-VIII-1840.

el régimen foral—, plantea de inmediato un interrogante: ¿hay que interpretar esa oposición como una negativa absoluta, un rechazo frontal hacia dicho Estado, o tal vez estaba revelando una forma distinta de entenderlo, un concepto diferente de lo que debían ser sus principios constitutivos? Para abordar esta cuestión es previamente necesario desprenderse de prejuicios presentistas y ceñirse a los testimonios de la época, tratando de entender en el siglo y en el contexto en que se producen las diferentes manifestaciones que la clase política vasca realizó al respecto.

Precisamente una de estas manifestaciones, temprana pues data de 1840, nos ofrece una primera respuesta al interrogante planteado. Se trata de una intervención ante el Parlamento del diputado guipuzcoano Valentín Olano en febrero del citado año. En ella, Olano reclamó el respeto a los fueros vascos apelando a un liberalismo de corte inglés respetuoso con la herencia del pasado: «porque si hay una máxima como la de la Convención nacional de Francia de coger un cuchillo y trinchar el país a su gusto, hay en Inglaterra y en otros países el principio de edificar sobre lo existente y de respetar lo establecido» (53). Sólo de esta forma, valorando y respetando la herencia del pasado, los fueros vascos tendrían perfecta cabida en los nuevos tiempos, en el Estado constitucional, y dejarían de ser mirados como resabios medievales. No en vano Olano afirmaba; «sobre nuestros fueros se puede sostener muy bien la libertad, sin que se nos diga que somos de la edad media, que nuestras libertades son cartas-pueblas y otras vulgaridades semejantes». Por voz de Olano, las autoridades fueristas vascas estaban reclamando con estos argumentos la aplicación en España de un modelo estatal de tipo inglés, descentralizado y plural, que asumiera y respetara la herencia del pasado, en lugar del modelo francés, centralista y uniformizador, que propugnaba el liberalismo moderado responsable de la construcción del Estado.

Necesitados de argumentos con que defender y justificar el mantenimiento del régimen foral en el nuevo orden constitucional, los fueristas volvían sus ojos a Europa en busca de otras alternativas al Estado centralizado y uniforme que trataban de imponer los moderados. Así, apelaban en sus discursos ante el Parlamento no sólo a Inglaterra sino también a Austria, Dinamarca, Suecia, Alemania... e incluso Turquía, como modélicos ejemplos de respeto al principio de diversidad:

«Francia con una revolución horrible ha logrado la uniformidad. Es casi la sola nación que en Europa la haya logrado (...). Noruega, Suecia, dos Estados diferentes, están bajo el dominio del Rey de Suecia con constituciones diferentes, con Cámaras distintas, la Dieta en Suecia, el Storthing en Noruega, y todo eso funciona perfectamente. (...) En Dinamarca, que tenía estados diferentes y distintos orígenes, viven los ducados del Schleswig, Holstein y Lanemburg con Constituciones diversas, con régimen diferente, con autonomía propia, bajo el dominio eminente de Dinamarca (...). Austria tiene varias autonomías (...) y todas funcionan porque se ve la gran dificultad de unificarlas. Turquía tiene varios principados, varias dependencias que son también autonomías bajo el dominio eminente de la Sublime Puerta. (...) La Confederación

(53) D. S. C., Congreso, sesión de 26-III-1840, intervención de Valentín Olano.

Germánica se compone de una infinidad de estados, grandes unos, pequeños otros; y en estos últimos se respeta la autonomía tanto como en aquéllos. ¿No vemos las ciudades anseáticas, las ciudades libres de Almania, pequeños territorios, ducados que pueden caber en la superficie de Madrid y que sin embargo tienen una autonomía que se les respeta? (...) La Gran Bretaña, compuesta de tres grandes partes, que son Inglaterra, Escocia e Irlanda, tiene diferencias notables en su organización y representación parlamentaria. Tiene en cada una de estas partes distinta administración. Pero no es sólo eso lo particular; lo más digno de observarse es el que tenga una legislación cuasi toda consuetudinaria y en la que es diferente la de un pueblo de la de otro» (54).

Se trataba en suma de hacer ver al Parlamento que existían otras formas de entender el Estado, distintas al modelo francés que tanto gustaba a los moderados y que tan peligroso resultaba para el mantenimiento del particularismo vasco. Y es que Francia representaba para los fueristas la encarnación máxima del «principio nivelador» que, según afirmaban, desde 1789 asolaba Europa sembrando la anarquía y destruyendo la personalidad de los pueblos:

«El principio *nivelador* declara la guerra a todo lo que ha existido, a todo lo que esté sellado con la sanción del tiempo, a todos los recuerdos históricos, a todas las instituciones tradicionales, en una palabra, a cuanto más aprecian, estiman y veneran los hombres. La revolución de 89 alzó de nuevo su cabeza en 1848, y con la mágica voz de *igualdad* lanzó una sentencia de exterminio contra la obra de generaciones. (...) La historia y la tradición son depósitos preciosos, herencias sagradas, que sólo la violencia de la revolución o el ímpetu de la conquista pueden arrancar a las asociaciones humanas para sepultarlas en los abismos del poder absoluto o de la anarquía. La índole característica del pueblo español, sus recuerdos eminentemente monárquicos, el sistema conservador y moderado que el gabinete actual representa y capitanea, son otros tantos antemurales que por sí mismos se oponen a la invasión de semejantes sofismas. Pues bien: la abolición y aun la simple alteración de los Fueros de las Provincias Vascongadas presentan infinitamente más analogía con el principio *nivelador* francés que con el espíritu de estabilidad, proverbial hidalguía, heroica constancia y caballeroso respeto a los pactos que han dado tanta reputación en Europa a nuestra noble patria. Por una especie de milagro (...) nos hemos preservado de los infortunios que han conmovido tantos tronos y han destruido tanta masa de ventura y bienestar en otras partes. No hemos sido revolucionarios porque éramos españoles» (55) (s.o.).

Aunque largo, el texto no tiene desperdicio. No sólo se expresaba en él el más rotundo rechazo a todo lo que Francia representaba agitando el espantajo de la anarquía revolucionaria, sino que también se trataba de ligar estrechamente al carácter y la esencia de lo español el respeto a la tradición y la herencia del pasado, con el objeto de añadir argumentos al mantenimiento del régimen foral. En 1845 Pedro de Egaña y Joaquín Aldamar escribían: «la centralización [es] tan útil, conveniente y racional en Francia, donde la revolución no ha dejado una sola institución ni

(54) D. S. C., Senado, sesión de 21-VI-1864, discurso de Joaquín de Berroeta Aldamar.

(55) *Breves apuntes en defensa de las libertades...*, págs. 11-12.

creencia en pie, como injusta, perjudicial e ilógica en España, tierra de varias monarquías y de diferentes costumbres, donde gracias a Dios subsisten todavía los principales y más sólidos fundamentos del edificio que nos legaron nuestros padres» (56). Para los fueristas, la mejor forma de asegurar ese «edificio», el respeto a la herencia del pasado era conseguir que...

«la España en el siglo XIX practique (...) lo que en los tiempos antiguos y en la Europa moderna han practicado y practican los Gobiernos de elevadas miras, los políticos ilustrados y los hombres más notables por su talento y por sus luces; esto es, el *mantenimiento de las autonomías* en los países en que, como en Alava, han sido los pueblos con ellas felices, y han contribuido con todo género de sacrificios (...) al bienestar, a la independencia y a la grandeza y prestigio de las naciones a cuya integridad pertenecen» (57).

Pese a la aparente modernidad de estas afirmaciones, los políticos vascos no estaban reclamando una autonomía en el sentido moderno del término, sino el respeto al principio de diversidad y a la personalidad singular de los distintos pueblos y regiones integrantes de la monarquía, lo que se concretaba para el caso vasco en el mantenimiento de lo que ellos mismos denominaban la *administración provincial*. Las *Observaciones sobre la necesidad de reformar el régimen administrativo de las Provincias Vascongadas* de 1834, planteaban precisamente la justicia de conservar el régimen foral en razón a que en la «distribución proporcional es en donde verdaderamente reside la unidad de ley, la condición igual de la administración». De forma muy distinta opinaba el gobierno moderado, que no reconocía «diferencia alguna legal ni política entre las provincias de España» y afirmaba que «todas tienen igual consideración e iguales derechos, conforme a la Constitución de la monarquía» (58).

Los fueristas aseguraban sin embargo que su propuesta no implicaba una amenaza a la unidad constitucional del Estado, al menos a la forma en que ésta era entendida por los propios moderados, pues como señalaba Egaña retomando la interpretación de Arrázola al respecto: «reconocida la unidad del trono, la unidad del poder legislativo y todos los grandes vínculos que enlazan el orden constitucional monárquico, los Fueros de las Provincias Vascongadas no perjudican ni pueden perjudicar a la unidad constitucional de la Monarquía» —siempre, eso sí, que se persiguiera la *unidad* y no la *uniformidad* como denunciaban los fueristas que hacía el Gobierno—. Para reforzar este argumento, se volvía a traer a colación el caso inglés;

«Los gobiernos más absolutos como los más liberales están completamente de acuerdo en reducir el sentido de la locución *unidad política* al menor círculo posible,

(56) (A)rchivo (G)eneral de (G)uipúzcoa, Topográfico, exp.3802, carta de Egaña y Joaquín Aldamar a la Diputación de Guipúzcoa, Madrid 14-V-1845.

(57) Declaración hecha por la Junta general de Alava en su reunión del 7-V-1864,

(58) D. S. C., Senado, sesión de 18-VI-1864, intervención del presidente del Consejo de Ministros Alejandro Mon.

concretándola en la *unidad del mando supremo*, sin creer que la infringen en manera alguna las instituciones locales que arreglan la administración de las provincias y municipios. (...) En Inglaterra puede asegurarse que no hay más *unidad constitucional* que la obediencia a un solo Monarca, a un solo cuerpo legislativo, y algunos principios de la *Magna carta* que han podido acomodarse a las costumbres modernas» (s.o.) (59).

La reclamación de los fueristas vascos, que no eran desde luego la única voz crítica que cuestionaba el modelo que se alzaba como hegemónico, se venía a sumar así a otras propuestas alternativas sobre la construcción del Estado, entre las que destacaban las federales, fundamentadas en «el carácter esencialmente no homogéneo de la nación española», y las de la burguesía industrial catalana, que defendía un modelo de Estado-nación forjado sobre la industria y el mercado nacional en lugar de sobre los intereses agrarios (60). El debate Fueros-Constitución quedaba así subsumido en un debate de mayor calado, un debate sobre la forma específica que debía adoptar el Estado liberal español que se estaba construyendo. Ahora bien, hay que hacer notar que tras la reclamación de los fueristas no sólo se encontraba el deseo de preservar el legado histórico del territorio vasco, sino también la voluntad de asegurar el mantenimiento de los seculares mecanismos de dominación social que los mismos Fueros ponían en manos de la nobleza hacendada; eran dos caras de una misma moneda. El estallido de la Revolución del 68 frenó el desarrollo de estos debates al desviar la atención de la clase política vasca hacia nuevos problemas.

(59) *Breves apuntes en defensa de las libertades...* págs. 117-118.

(60) Sobre ambas propuestas alternativas al modelo moderado véase J. TRÍAS VEJARANO, «Los diferentes "modelos" de Estado-nación en el ciclo revolucionario español del siglo XIX», en A. GIL NOVALES (ed.): *La Revolución burguesa en España*, Madrid, 1985, págs. 151-177.