

# El País Vasco ante la reforma liberal o el debate Fueros-Constitución (1808-1876)\*

CORO RUBIO POBES<sup>1</sup>  
Universidad del País Vasco

## Resumen

A la luz de las nuevas lecturas sobre los orígenes del constitucionalismo español, este artículo repasa el debate Fueros-Constitución que se desarrolló entre 1808 y 1876 cuestionando su planteamiento en términos de enfrentamiento de modelos contrarios mutuamente excluyentes y poniendo de manifiesto las sucesivas posibilidades de encaje constitucional que se dieron hasta la Restauración. Y lo hace tratándolo como un debate sobre el modelo de Estado y el reconocimiento de la realidad territorial.

**Palabras clave:** Fueros, Constitución, Provincias Vascongadas, Estado, Territorio, identidades políticas.

## Abstract

This paper touches upon the debate *Fueros-Constitution* from a new historiographical point of view. A debate that was developed, in general, within the frame of the Spanish state and, in particular, in the Vask country between 1808 and 1876. The author pays special attention to the model of State and to the recognition of the territorial reality.

**Key words:** *Fueros*, Constitution, Vask Provinces, State, Territory, political identities.

---

\* Fecha de recepción: 2 junio 2004.

<sup>1</sup> Profesora Titular de la Universidad del País Vasco. Facultad de Filología, Geografía e Historia. Dpto. de Historia Contemporánea. Avda. de la Universidad, 5. 01006 Vitoria-Gasteiz. E-mail: hcprupoc@vc.ehu.es.

«Las Provincias Vascongadas consideran su régimen, administración, fueros, usos y costumbres compatibles con toda clase de constituciones monárquicas representativas»<sup>2</sup>, afirmaba en 1855 la conferencia foral de diputados generales y comisionados de las tres provincias reunida en la guipuzcoana villa de Vergara para hablar sobre «la suerte del país» en las circunstancias que se vivían en aquel momento. La afirmación no estaba hecha sin conocimiento de causa; el territorio vasco había conocido ya la promulgación de tres textos constitucionales bien distintos –1812, 1837 y 1845– y bajo cada uno de ellos los Fueros habían logrado, no sin problemas, sobrevivir. Y lo seguirían haciendo hasta 1876, pasando incluso en 1869 por una Constitución de signo democrático. Palabras y hechos no obstante, los análisis historiográficos sobre el XIX vasco hablan<sup>3</sup>, con mayor o menor matiz, del debate Fueros-Constitución en términos de muy difícil o imposible compatibilidad entre ordenamientos y regímenes de distinta naturaleza mutuamente excluyentes, de enfrentamiento de perfectos contrarios. Problemas de compatibilidad ciertamente existieron, pero a la luz de las nuevas lecturas sobre los orígenes del constitucionalismo español los términos de aquél debate y sus conclusiones pueden ser mejor entendidos e incluso cobran nuevo significado. Alimentado en los sucesivos encuentros entre Constitución y Fueros, aquél fue en realidad un debate sobre la España liberal, sobre la manera de entender el nuevo Estado e incluso sobre el concepto mismo de España<sup>4</sup>, en el que los fueristas vascos defendieron un modelo de Estado que reconociera la pluralidad heredada y respetara las señas de identidad de las distintas partes que lo integraran, al menos de la parte que ellos representaban<sup>5</sup>. Y fue igualmente un debate sobre la manera de entender la foralidad y el propio concepto de *país vascongado*.

### 1. El primer planteamiento del debate: «el país bascongado se alegrará [de] que su constitución se extienda a todo el Reino»

El esbozo original del debate quedó trazado en 1808 cuando se produjo el primer encuentro entre los fueros vascos y un código legal concebido como norma suprema para el conjunto del Estado. El 15 de junio de 1808, el mismo día de la apertura de la Asamblea de Bayona –una asamblea corporativa sin poder constituyente–, el consultor del Señorío de Vizcaya y representante suyo en aquella reunión escribió afligido a su

---

2 Acta de la Conferencia de Vergara de 6 de febrero de 1855. El texto completo de ésta y de todas la conferencias que mencionamos en este artículo pueden consultarse en AGIRREAZKUENAGA, Joseba: *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, 2 vols. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia. 1995.

3 Incluido el mío en *Revolución y Tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*. Madrid: Siglo XXI. 1996.

4 SÁNCHEZ PRIETO, Juan M.: *El imaginario vasco. Representaciones de una conciencia histórica, nacional y política en el escenario europeo, 1833-1876*. Pamplona: Eunsa. 1993, p. 898.

5 RUBIO POBES, Coro: *Revolución y tradición...*, p. 253.

diputación comunicándole que existía un proyecto de texto constitucional «general para toda la España» y que en él «las Provincias Vascongadas no se distinguirán de las demás». «Tengo poca o para hablar de lo que siento, ninguna esperanza de la conservación de nuestra constitución», añadía Yandiola y pedía instrucciones sobre cómo actuar. La Diputación le contestó en estos términos: «el país bascongado se alegrará de que su constitución se extienda a todo el Reino, pero le será muy sensible que por la general del Reino sea derogada la suya». Merecen diseccionarse estas palabras, comenzando por el término utilizado para referirse a los fueros vascongados: *constitución*. Para entenderlo hay que situarse en el contexto semántico de la época. Si bien el moderno concepto de constitución, que se articula sobre dos ingredientes fundamentales, la garantía de los derechos y la separación de los poderes, nació con la Revolución francesa, el término se venía utilizando mucho tiempo atrás para significar diversas formas de ordenamiento colectivo, y se había ido llenando de contenido político desde finales del siglo XVIII<sup>6</sup>. No era desde luego la primera vez –junio de 1808– que las autoridades vascongadas lo utilizaban: José M<sup>a</sup> Portillo ha explicado magistralmente cómo las Provincias Vascongadas definieron en el siglo XVIII sus fueros como jurisdicción provincial, con la consiguiente capacidad de administración territorial, y desde los años finales de la centuria les fueron aplicando de forma creciente el término de *constitución provincial*<sup>7</sup>. Es decir, los fueron definiendo en términos constitucionales, aunque siempre dentro de una lógica jurisprudencial y de parámetros corporativos propios del Antiguo Régimen europeo, con el fin último de fijar un ámbito y una categoría de *poder provincial*<sup>8</sup>. Así, cuando en 1808 –y más propiamente en 1812– las Provincias se enfrentaron a la primera Constitución de la Monarquía española pudieron afirmar que poseían *constitución propia*; se trataba eso sí de constituciones de distinta naturaleza y que respondían a lógicas también distintas. De ahí que la diputación vizcaína expresara el temor de que fuera «derogada» su constitución «por la general del Reino», temor que veremos repetirse en nuevas ocasiones. También expresaba ya en 1808 un deseo que las autoridades forales convertirán en argumento recurrente: «el país bascongado se alegrará [de] que su constitución se extienda a todo el Reino». Lo que proponían con ello era generalizar la foralidad al conjunto del Estado, al menos la parte referida a la manera de *estar* de las Vascongadas en la Monarquía. Y ¿cuál era ésta? La de una comunidad perfecta –ha explicado Portillo–, república independiente,

6 PORTILLLO, José M<sup>a</sup>: «Constitución», en: Fernández Sebastián, Javier; Fuentes, Juan Francisco (dirs.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*. Madrid: Alianza. 2002, pp. 188-196.

7 La conferencia foral de 19 de diciembre de 1800 decidió dirigir una representación al rey para reclamar contra la petición de casi tres millones de reales a los Consulados de Bilbao y San Sebastián en calidad de donativo diciendo que «los individuos de que se componen son miembros de las mismas Provincias: participaban como tales de sus fueros e inmunidades por las cuales no pueden ser apremiados a contribución alguna que no hayan ofrecido voluntariamente (...). Un ejemplar como el que empieza a oprimir a los consulados no tendría semejante en las épocas que han discurrido: trastornaría la constitución del País: destruiría los fueros y abriría puerta franca a la total ruina de ellos y consiguientemente de todos los habitantes de las Provincias».

8 PORTILLO, José M<sup>a</sup>: *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las Provincias Vascas (1760-1808)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991, véanse especialmente pp.40-50.

que no separada, dentro de la corona española, vinculada a la monarquía no de forma esencial sino accidental<sup>9</sup>.

Las instrucciones de la diputación vizcaína a Yandiola hablaban de *constitución* propia, en singular, y referida a un *país bascongado* también formulado en singular. Venían las Provincias ya desde el siglo XVIII defendiendo y reflejando en su lenguaje la idea de *país*, de una comunidad amplia –regional podríamos decir– englobadora de las distintas comunidades provinciales, de un país cuyos miembros compartían la misma manera de *estar* en la Monarquía. En el siglo XIX, en el contexto de la revolución liberal y la construcción del moderno Estado español, esta idea se llenaría de contenido político y se convertiría en pieza central de un discurso identitario sobre la vasquidad, de un discurso sobre el *ser* de los vascos. Las elites políticas de las Provincias Vascongadas, interesadas en encontrar nuevos y poderosos argumentos con los que proteger la foralidad en el orden liberal, afirmarán crecientemente a lo largo del siglo XIX que estos tres territorios –coyunturalmente cuatro, incluyendo también a Navarra– *eran* un país singular habitado por un pueblo singular, diferenciado del resto de territorios y pueblos de la monarquía por su historia, su lengua, su cultura religiosa, su tejido social, y sobre todo por su régimen jurídico-político –los fueros– que no podía ser destruido sin destruir también al pueblo que lo había heredado de sus antepasados y era su comprometido custodio<sup>10</sup>. En el discurso político de las autoridades forales se repetirán por consiguiente una y otra vez a lo largo del XIX términos como *país bascongado* o *pueblo vasco* que subrayaban la unidad del territorio. No obstante, como podremos comprobar más adelante, cuando el constitucionalismo español propuso traducir a concretos términos legales de definición territorial ese *país* en singular surgieron reveladores escollos que pusieron de manifiesto la importancia de la realidad provincial.

Hay algo más de lo que se escribió y se discutió en aquella especial coyuntura de 1808 sobre lo que nos interesa reparar. En una carta enviada por Yandiola a la diputación vizcaína aseguraba que aunque la Junta de Bayona tuviera –que no tenía– poder efectivo para decidir sobre el texto constitucional que Napoleón quería otorgar a España, «jamás me sujetaría a su decisión, porque no reconozco en ella ni en la Nación autoridad para derogar nuestra constitución». Y añadía «Vizcaya nada tiene que hacer sino con su Señor, que es el Rey de España». Era ésta ciertamente una forma *tradicional* –propia de Antiguo Régimen– de entender la relación política con la monarquía, que no reconocía la validez de ningún cuerpo intermedio entre la Provincia y el Rey, pero no era una forma necesariamente reñida con los nuevos tiempos pues, lejos de desaparecer rápidamente, se le encontró utilidad en el orden constitucional al recurrir las Provincias a la comisión en

---

9 Véase PORTILLO, José M<sup>o</sup>: *Monarquía y gobierno provincial...* e igualmente «Las repúblicas provinciales vascas entre ilustración y crisis de la monarquía hispánica», en De Pablo, Santiago; Rubio, Coro (coords.): *Los liberales...*, pp. 55-92, cfr. 76.

10 Véase RUBIO POBES, Coro: *La identidad vasca en el siglo XIX. Discurso y agentes sociales*. Madrid: Biblioteca Nueva. 2003.

Corte, es decir a la representación directa de la Junta General ante la Corte real y el gobierno, como instrumento de representación e interlocución privilegiado con el Estado por encima de la representación electoral en las Cortes. Es decir, se otorgará mayor protagonismo simbólico y efectivo a los comisionados en Corte frente a los diputados a Cortes de las Vascongadas; el nombramiento de aquéllos era controlable, competía a las juntas y representaba directamente los intereses de las diputaciones forales, copadas por los fueristas hasta mediados de los años 60, mientras que los segundos eran elegidos en comicios generales que dominaron las fuerzas liberales hasta finales de los años 30.

Los temores de Yandiola no tardaron en confirmarse pues cuando fue entregado el proyecto de Constitución a los diputados de Bayona pudo comprobar que incluía un artículo derogando expresamente los Fueros, aunque finalmente logró ser suprimido tras una petición expresa al Emperador y la mediación del vizcaíno Mariano Luis Urquijo, ministro y secretario de la asamblea. El Estatuto de Bayona, finalmente aprobado, disponía en su artículo 144 que «Los Fueros particulares de las Provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas Provincias y de la Nación». Fue el único texto constitucional del siglo XIX que mencionó expresamente los fueros vascos; fueron eludidos en todos los demás. Y los mencionó sugiriendo que algún problema de encaje constitucional podían plantear que hacía necesario un examen de las Cortes. Su articulado además los disminuía notablemente pues derogaba la exigencia de la calidad de nobleza para acceder a los cargos públicos civiles y eclesiásticos y para obtener grados militares; trasladaba las aduanas interiores a la frontera; unificaba el sistema de contribuciones en todo el reino; separaba radicalmente el orden administrativo del judicial y establecía juzgados de primera instancia. Pero no los suprimía. Ni tampoco pudieron suprimirlos esas primeras Cortes de que hablaba el Estatuto de Bayona y que nunca llegaron a reunirse: la ejecución del Estatuto se previó realizar gradualmente hasta completarse el 1 de enero de 1813, pero la guerra de la Independencia impidió la aplicación de la mayor parte de su articulado. No obstante, la práctica política del régimen bonapartista español anuló de facto el régimen foral<sup>11</sup>.

## **2. Los Fueros ante la Constitución de Cádiz: de la «íntima analogía» a la ausencia de «perfecta uniformidad»**

La primera Constitución de la Monarquía española propiamente dicha, la promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, nació con el propósito de acabar «de una vez con la monstruosa institución de diversos estados dentro de un mismo estado que tanto se opone a la unidad de sistema en la Administración, a la energía del Gobierno, al buen orden y tranquilidad de la Monarquía», tal como afirmaba Agustín Argüelles en su famoso discurs-

---

11 Véase RUBIO POBES, Coro: *Revolución y tradición...*, pp. 68-73 y 133-134.

so preliminar. Años antes, concretamente el 5 de noviembre de 1809, la Junta de Legislación de la Junta Central, de la que Argüelles era secretario y cuya misión fundamental –y no cumplida– había sido redactar un proyecto de Constitución «buscando la más perfecta uniformidad»<sup>12</sup>, había expresado ya el deseo de «una Constitución única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía Española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reinos». Pero en Cádiz, y a pesar de que el cliché historiográfico hable de uniformismo, centralismo, negación de la pluralidad heredada e ignorancia foral, las cosas no fueron al parecer tan uniformemente excluyentes como se ha entendido. Clavero sostiene que aunque a efectos constituyentes el foro gaditano se cerró en banda a la posibilidad federal que representaba el modelo constitucional estadounidense –el de «una pluralidad de Estados con Constituciones propias conformando una misma Nación con Constitución común»–, posibilidad que hubiera ofrecido encaje constitucional a la foralidad vasca y reconocimiento a los criollos americanos respondiendo mejor a la realidad del Estado transoceánico que era entonces España, el constitucionalismo gaditano no fue sin embargo centralista y uniformizador. Aunque «Cádiz se encerró en la identidad de Monarquía como Nación y Estado a un tiempo» sin dejar espacio a una pluralidad igualitaria, sí ofrecía espacio a una «pluralidad de fondo potencialmente federal» entre entes políticos diversos bajo la soberanía del Estado-Nación; de hecho adaptaba el sistema institucional vasco de Juntas y Diputaciones y lo extendía al conjunto del Estado<sup>13</sup>. Porque el que las posibilidades federales se acabaran desechando, no significa que la realidad territorial no estuviera presente en la Constitución de 1812. No desde luego, ha explicado Portillo, como reconocimiento de señas de identidad política propias de cada territorio sino como asimilación de «la información útil de las historias constitucionales de los territorios». Es decir, de asimilación de los rastros de libertad que contenían éstas, de los ingredientes más liberales de representación, justicia y distinción de poderes de las antiguas constituciones territoriales que servían así de modelo<sup>14</sup>. Así se entiende que el general Gabriel Mendizábal en su proclama a los Vascongados de 16 de agosto de 1812 presentara al régimen foral como inspirador de la Constitución: «Os presento el Código de la felicidad social, la Constitución política de la Monarquía Española (...) Vizcaínos, Guipuzcoanos y Alaveses, vosotros habéis prestado el modelo. Vuestras leyes han sido el oráculo de la prosperidad nacional (...). Jurad pues Bascongados, unid vuestros corazones a los de la nación Espa-

12 ARTOLA, Miguel: *La España de Fernando VII*. Madrid: Alianza. 1999, pp. 316-318.

13 CLAVERO, Bartolomé: «Estado de jurisdicción e invento de constitución», en Arbaiza, Mercedes (ed.): *La cuestión vasca. Una mirada desde la historia*. Bilbao: Universidad del País Vasco. 2000, pp. 15-36, cfr. p. 27; «Los fueros vascos ante la confirmación constitucional (1812-1839)», en S. de Pablo y C. Rubio (coords.), *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País Vasco (1808-1876)*. Vitoria. Fundación Sancho el Sabio. 2002, pp.95-130, cfr. pp. 102-104.

14 PORTILLO, José M.: *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2000, p. 476 y 478.

ñola»<sup>15</sup>. Cuando la Diputación de Vizcaya declaró en junio de 1808 que «el país bascongado se alegrará [de] que su constitución se extienda a todo el Reino» no sabía lo cerca que estaba de que sus palabras, aunque no en el sentido que ella les dio, se hicieran realidad. Porque el sentido que ella les dio era el de introducir en la Constitución una concepción del lazo estatal que permitiera a las Provincias Vascongadas seguir conservando su autonomía, su independencia; que no alterara su modo de estar en la Monarquía hispánica<sup>16</sup>. El tipo de reconocimiento de la realidad territorial que existía en la Constitución de Cádiz no será suficiente para las Provincias Vascongadas; no les bastará con prestar su molde institucional, querrán que sus señas de identidad política, que sus constituciones, y por ende sus soberanías de origen, sean reconocidas, que esa pluralidad de fondo que encerraba la Constitución fuera más allá de donde iba.

Remitido el texto gaditano a las Provincias Vascongadas con una orden de la Regencia que les instaba a proceder a su juramento, las juntas generales de los tres territorios se fueron reuniendo entre el otoño de 1812 y el verano de 1813, según iban retrocediendo los franceses, bajo la presidencia de los generales Mendizábal (en Álava y Vizcaya) y Castaños (en Guipúzcoa). Las juntas vizcaína y guipuzcoana lo estudiaron, lo compararon con sus constituciones particulares y llegaron a la conclusión de que existía una «íntima analogía» entre ellos<sup>17</sup>. Dieron aquí un paso más allá de lo expresado en 1808; ya no solo presentaron los Fueros en términos constitucionales, afirmando soberanía de origen, sino que hablaron de la existencia de unos fundamentos comunes con la Constitu-

---

15 Citado por Javier PÉREZ NÚÑEZ en *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1996, p. 70.

16 Un modo que siguieron defendiendo durante la década ominosa y frente al reformismo fernandino, aunque utilizando argumentos distintos que apelaban a la esencial diferencia de «clases, distinciones y jerarquías» de la monarquía tradicional. Véase RUBIO, Coro: *Revolución y tradición...* p. 142.

17 La Junta General de Vizcaya declaró el 16 de octubre de 1812: «Después de un maduro y reflexivo examen en que 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, notándose en la de ésta alguna más ampliación que por la localidad y naturaleza de este suelo y por la población, costumbres y carácter de sus habitantes les ha convenido peculiarmente, (...) penetrada la Junta General de los sentimientos más grandes de respeto y aprecio hacia la Constitución política de la Monarquía española, decretó tributarles el homenaje más sincero de su obediencia y reconocimiento; y (...) no sabiendo la Junta si recibida la Constitución española es necesario renunciar absolutamente a la vizcaína o si son conciliables en todo o en parte las ventajas de las dos, resolvió [obtener] de S.M. o de S. A. las explicaciones aclaratorias de su Real agrado y justificación sobre este asunto.» La Junta General de Guipúzcoa, reunida en Deva, declaró el 31 de julio de 1813: «Leída la Constitución, se enteraron de su contenido los Procuradores, quienes, conociendo desde luego que según las bases fundamentales de este Código nacional y la Constitución nativa y original de Guipúzcoa tienen una íntima analogía y se conforman esencialmente (...); en esta inteligencia la Junta General admite y jura la Constitución de la Monarquía española, dejando encargada a la Diputación que se entienda con el Gobierno sobre las variaciones que la situación y esterilidad de este país fronterizo hacen necesarias para su existencia y bien de la Monarquía y al mismo tiempo se persuada de 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.»



ción de la Monarquía, unos principios compartidos. ¿Estaban realizando así una lectura liberal del Fuero meramente retórica? ¿Lo estaban presentando como un código liberal *avant la lettre* con el objeto de enmascarar su verdadera naturaleza, de revestir de modernidad a unos códigos de origen medieval que respondían a la lógica del Antiguo Régimen, de la monarquía tradicional? Observando la argumentación que para defender los Fueros utilizaron a posteriori las autoridades forales parece factible encontrar aquí un primer paso, un precedente; Pedro Egaña reconocía en septiembre de 1839: «Hemos ganado la opinión de Castilla a favor de los Fueros principal y casi exclusivamente por la circunstancia de presentarlos y hacerlos considerar como muy liberales y casi republicanos»<sup>18</sup>. Pero esto era en 1839. En el año 12-13, a la vista de la relectura que Clavero y Portillo han realizado del constitucionalismo gaditano, cabe otra posibilidad de interpretación de las palabras de las juntas: las Provincias, representadas en juntas, defendían el valor de sus antiguas constituciones particulares como depositarias de esos «rastros de libertad» que habían sido trasladados al corazón del constitucionalismo gaditano, de lo que resultaba una misma esencia, la libertad, compartida. Y la defensa de la idea de libertad primitiva asociada a los fueros no era propiamente una lectura liberal retórica –en el sentido de vacía de contenido– de los mismos; no estaban presentado a los Fueros como el compendio de las libertades modernas –cosa que sí harán los primeros liberales vascos<sup>19</sup>– sino leyendo la Constitución de Cádiz como expresión de libertad primitiva; de ahí la «maravillosa uniformidad», la «íntima analogía» de que hablaban.

Pero no se limitaron a reconocer esa analogía. Como había hecho la Diputación de Vizcaya en 1808, la Junta General de Guipúzcoa volvía en 1813 a proponer la foralidad como modelo a seguir y trasladar a la Constitución de la Monarquía, no sólo –especificaba– para la parte fundamental sino también para la parte reglamentaria, es decir, no sólo para introducir un principio histórico de libertad entre los fundamentos de la Constitución sino para trasladarlo a su dimensión política efectiva y concretarlo en algo más tangible para sus intereses; reclamaba así la introducción de una concepción del lazo estatal que permitiera a las Provincias seguir conservando su autonomía e independencia tradicionales. Un lazo federal podría permitirlo –aunque no cualquier lazo como se verá en 1873–,

---

18 Archivo del Territorio Histórico de Álava (ATHA), DH 151-23, carta de Pedro Egaña a la Diputación de Álava, Madrid, 16-IX-1839.

19 FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*. Madrid: Siglo XXI. 1991, pp. 163-170. En su número de 15 de enero de 1814 el periódico liberal bilbaíno *El Bascongado* insertaba un artículo sobre la opinión –favorable decía– en el país vascongado respecto a las instituciones constitucionales y en él se podía leer: «Ningún bascongado se asusta con el nombre dulce de libertad. La ha gozado desde que existe (...). Acostumbrados los bascongados a mirarse como iguales ante la ley y a una nobleza común, no se asustan con la abolición de los privilegios concedidos a ciertas clases en vilipendio de las demás (...). La soberanía nacional no es una novedad para los bascongados. (...) Ellos en sus juntas generales se han elegido sus jefes supremos principalmente los vizcaínos, y aunque les daban el título de Señores no lo eran de hacer lo que quisiesen. Había entre ellos y el Señor pactos o leyes constitucionales, cuya observancia debía jurar aquél como el Rey deberá jurar en adelante la Constitución de la monarquía».



pero las Provincias nunca llegaron a concretar aquella reclamación en estos términos. Ahora bien, la propuesta de extender o copiar la foralidad expresada en 1808 y en 1813 era una propuesta alternativa de modelo de Estado, una propuesta que tenía más que ver con la idea de un Estado plural de fondo federal que con el centralista que se acabaría, aunque defectuosamente, imponiendo.

La cuestión de la soberanía puede ayudarnos a ilustrar mejor este aspecto. Las juntas vascongadas de 1812-13 defendieron la soberanía de origen de sus Provincias y Señorío y la afirmaron en pie de igualdad respecto a la soberanía de la Nación-Estado y no solo en la medida en que equipararon sus constituciones territoriales con la de ésta. Aquellas juntas trataron de recrear un momento constituyente, de reeditar el *pacto* fundacional por el que –según defendían– las Vascongadas se habían integrado en la Monarquía hispánica y habían fijado las condiciones en que residían en ella. Se abrieron las juntas con el tradicional ceremonial del juramento a los Fueros y sólo después de efectuado éste entraron a examinar el texto gaditano: las juntas, las Provincias representadas, entendían que en esta coyuntura se asistía a un momento fundacional y querían hacer de él un nuevo pacto, querían fijar las condiciones de su inserción en el orden constitucional, la foralidad por delante y encima de todo, la conservación de la soberanía originaria; querían reeditar el pacto de origen. Resulta significativo al respecto que cuando en agosto de 1836 volvió a restablecerse la Constitución de Cádiz tras la sublevación militar de La Granja, la Diputación de Vizcaya se negó a cumplir la orden que había recibido de jurarla alegando que no podía hacerlo sin que fuera sometida previamente a la discusión de la Junta General, como se había hecho en 1812 y en 1820, pues ésta era el cuerpo realmente legitimado para tomar ese tipo de decisiones que afectaban a la Constitución de Vizcaya. Es más, cuando en 1837 llegó a conocimiento de las Provincias que el proyecto de nueva Constitución que se estaba elaborando disponía la unificación de códigos en todo el Estado, reclamaron que se suprimiera el artículo que hacía referencia a ello o en su defecto se incluyera otro que dijera que «las relaciones gubernativas, políticas y administrativas de las tres Provincias Vascongadas con el Gobierno constitucional de Isabel 2ª y sus sucesores serán las mismas que lo han sido en todos tiempos con los demás Reyes antecesores de España»<sup>20</sup>. Pero no adelantemos acontecimientos; volvamos a 1812.

Las juntas generales de 1812-13 decidieron finalmente jurar la Constitución –caso de Guipúzcoa– o acatarla –Vizcaya sólo le reconoció obediencia aunque ordenó a sus municipios proceder a la jura–. Hay dos matices en sus declaraciones que interesa no obstante destacar. En el caso de la junta vizcaína, y a pesar de que había afirmado previamente que los fueros vizcaínos y la Constitución compartían unos mismos principios fundamentales, expresaba dudas sobre la compatibilidad entre ambos textos e incluso sobre la necesidad de «renunciar absolutamente» a los Fueros. La junta guipuzcoana, a diferencia de su homónima vizcaína, parecía tenerlo mucho más claro y no se planteaba la posibilidad de

---

20 Archivo Foral de Bizkaia (AFB), Régimen Foral, reg. 1 leg. 3, carta de Pascual de Churruca de 6 de abril de 1837.

tener que renunciar a su constitución particular, aunque sí la necesidad de realizar algún reajuste para que la convivencia de ésta y el código gaditano fuera posible; ahora bien ese ajuste *necesario* tenía que hacerse en el texto gaditano –situando en consecuencia al fuero en una esfera de intangibilidad–, que debía ser adaptado a las especiales características de la provincia. Se estaba formulando así tempranamente el principio de excepcionalidad en la aplicación de normativas generales del Estado a las Provincias Vascongadas; un principio que –como ha señalado Pérez Núñez<sup>21</sup>– acabarán asumiendo los moderados e integrando en la normativa general del Estado. E igualmente, en la medida en que la junta señalaba como interlocutores para la futura negociación de ese ajuste a la diputación y el gobierno, se establecía un marco extraparlamentario de negociación que resultaría premonitorio.

A diferencia de lo sucedido en sus dos provincias hermanas, la Junta General de Álava no realizó declaraciones y se limitó, en noviembre de 1812, a publicar y jurar –dice el acta– «la sabia Constitución de la Monarquía española en los términos y circunstancias acordados y con la más plausible aclamación, regocijo y vivas por la conservación de la Religión Católica, libertad de nuestro amado Señor y Rey Don Fernando VII y de ésta su afligida Provincia por las armas del tirano Napoleón». No obstante, fue precisamente alavesa la primera voz que expresó una opinión diametralmente opuesta a las que hemos visto sostener a las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa: Trifón Ortiz de Pinedo, nombrado en el verano de 1808 comisionado en Corte de Álava, advirtió a principios de 1812 al Parlamento que la Constitución de la Monarquía que estaban preparando «destruye de raíz toda la Constitución Alavesa» y que «no puede ni debe obligar en manera alguna a la Provincia de Álava»<sup>22</sup>. Las palabras de Ortiz de Pinedo no deben caer en saco roto como anécdota aislada pues abrieron una línea en el debate Fueros-Constitución, la de la incompatibilidad por antagonismo, que volveremos a ver visitada, aunque no fue la que se acabó imponiendo.

Tras una primera y deficiente –por escaso tiempo– aplicación del orden gaditano y una experiencia de restauración absolutista que debilitó los incipientes grupos liberales que se habían formado en las principales urbes vascongadas, en 1820 las Provincias tuvieron ocasión de volver a debatir sobre la compatibilidad entre sus constituciones provinciales y la Constitución de la Monarquía. En esta ocasión las conclusiones de la comparación entre Fueros y Constitución resultaron distintas; la junta vizcaína ya no habló de la «maravillosa uniformidad de principios» entre ambas constituciones sino de la existencia de «un mismo espíritu» en ellas a pesar de que no observara –añadía– «una perfecta conformidad». Para que esta conformidad pudiera materializarse era necesario, según la junta, que la Constitución de la Monarquía aceptara «las sabias instituciones

21 PÉREZ NÚÑEZ, Javier. *La Diputación Foral de Vizcaya...* p. 641.

22 Citado por CLAVERO, Bartolomé. «Estado de jurisdicción e invento de Constitución»..., p. 18.

vizcaínas que organizan el régimen interior provincial»<sup>23</sup>. El sistema institucional de juntas y diputaciones que había adoptado la Constitución gaditana sin el contenido y atribuciones forales no era el que Vizcaya esperaba ver reproducido. Las diputaciones, como ha explicado Portillo, se habían creado en ella como freno al despotismo y no como principio federativo<sup>24</sup>. Las reticencias de la junta guipuzcoana fueron mucho mayores llegando en esta ocasión a declarar «enteramente opuesto» el régimen constitucional al sistema foral de Guipúzcoa<sup>25</sup>. ¿Qué había sucedido para que la misma Constitución de Cádiz suscitara conclusiones tan opuestas en 1813 y en 1820? Pues el primer desarrollo legislativo y reglamentario de la misma que a finales de 1813, a pesar de los esfuerzos de las autoridades forales para contenerlo o desvirtuarlo, se llevó por delante aunque por poco tiempo el orden foral. El caso de Vizcaya, estudiado por Pérez Núñez, es muy ilustrativo: la diputación general fue sustituida en noviembre de 1813 por una diputación provincial elegida en comicios celebrados en el septiembre anterior; los ayuntamientos tradicionales fueron reemplazados por cabildos constitucionales elegidos en diciembre de 1813; se comprobó la irreversibilidad de la transformación de Vizcaya en una provincia contribuyente cuando las Cortes le exigieron en noviembre del mismo año, como a todas las provincias, el anticipo de un tercio de las contribuciones directas asignadas; se vivió, según declaró la misma diputación provincial, una «subida insoportable de los precios» y el desabastecimiento de los pueblos a raíz de la declaración de la venta libre de los géneros de consumo en agosto de 1813; y además la Regencia propuso a las Cortes el 30 de enero de 1814 que las aduanas fueran trasladadas a la línea de costa y frontera<sup>26</sup>. Ese breve pero revelador desarrollo reglamentario había abierto algunos ojos, como los del síndico procurador general del Señorío de Vizcaya, Martín León de Jáuregui, quien declararía en la Junta General de Vizcaya de septiembre de 1814, una vez restaurada la

---

23 Junta General de Vizcaya de 26 de marzo de 1820: «En la gran carta, que va a ser el nuevo iris de paz y de regeneración de las Españas, se halla trasladado el espíritu de la constitución vizcaína (...). No se observa empero una perfecta conformidad sin que se hayan adoptado por la de la Monarquía las sabias instituciones vizcaínas que organizan el régimen interior provincial (...). Se complace la comisión en conceder el primer lugar de todas las afecciones de los vizcaínos a la de hallarse reunidos a la gran familia Española, y estrechar los vínculos de fraternidad que los enlazan desde que recayó este Señorío por derecho hereditario en D. Juan 1º de este nombre entre los Reyes de Castilla y León. Pero como jamás ha pertenecido a esta Corona, ni haya entre Vizcaya y su Señor cuerpo alguno intermedio, han sido siempre directas sus relaciones manteniéndose vigente hasta el día su especial pacto social. Puede a la verdad alterarse éste con expreso consentimiento de [la Junta] y aprobación del Señor, pero semejante alteración exige de todos modos el que precedan conferencias preliminares y se acuerde por todos los contratantes el modo y términos en que haya de verificarse».

24 PORTILLO, José M<sup>a</sup>: *Revolución de nación...*, p. 486.

25 Junta General de Guipúzcoa de marzo de 1820: «Este desprendimiento, exigido por circunstancias muy imperiosas, del derecho que dan a la provincia sus leyes para resistir a una innovación tan notable en la organización del gobierno municipal de sus pueblos, este reconocimiento virtual consiguiente de un jefe político y de otras disposiciones que se dirijan al establecimiento del régimen constitucional, opuesto enteramente al sistema foral de Guipúzcoa, es y debe entenderse bajo la reserva de recurrir a la superioridad, elevando las correspondientes súplicas fundadas en el derecho que tiene la provincia de que se le guarden sus fueros.»

26 PÉREZ NÚÑEZ, Javier: *La Diputación Foral de Vizcaya...*, pp. 82-86.

monarquía absoluta, que «es bien constante que la uniformidad del sistema gubernativo y los nuevos principios que en ella [la Constitución] se establecieron, arruinaban nuestra libertad, haciendo desaparecer nuestros Fueros y privilegios». Por si quedaban dudas, la segunda experiencia constitucional del Trienio, con tres años de plena vigencia del orden liberal, ofreció una idea más clara de lo que significaba la práctica constitucional española más allá de las potencialidades de la teoría. Durante el Trienio las Provincias fueron incluidas en los repartos fiscales y en las levas militares, se implantó en ellas la nueva organización judicial y las aduanas fueron trasladadas a la línea de costa y frontera.

Dados estos antecedentes, frustrada la aspiración de la Junta General de Vizcaya de 1820 de que la Constitución de la Monarquía aceptara «las sabias instituciones vizcaínas», no es de extrañar la actitud de su diputación cuando en agosto de 1836 recibió orden de volver a jurar el texto gaditano. La opinión que éste le mereció entonces fue ya definitivamente negativa en cuanto a compatibilidades sobre el mismo suelo, pues afirmaba que la gaditana «derogaba» la constitución vizcaína, «depósito precioso e inviolable»<sup>27</sup>. La solución que proponía sugería *otra forma* de compatibilidad: «Ninguna incompatibilidad hay en que se observe como hasta aquí en este Señorío su régimen foral y se gobierne el resto de la Monarquía por la Constitución del año 12». La respuesta del gobierno fue suprimir la diputación foral por negarse a jurar y sustituirla por una diputación provincial.

### 3. «Unos mismos códigos regirán en toda la Monarquía»: los límites de la unidad constitucional

Poco tiempo después volvió a plantearse una nueva tesitura de encuentro entre Constitución y Fueros, aunque con un texto muy distinto al gaditano, la Constitución de 1837, que se apartaba decididamente de las posibilidades federales abiertas en Cádiz y no admitía ninguna posibilidad de acomodo de un derecho propio de implicaciones políticas como los fueros vascos<sup>28</sup>. Aunque ya en Cádiz se desechó mayoritariamente la opción federal, en realidad esa posibilidad que entonces existió<sup>29</sup> se había cerrado definitivamente entre 1829 y 1836, años no constitucionales en los que España se definió como Estado-

27 «El deber principal, el más sagrado que su destino impone a los Diputados generales es conservar ileso la Constitución vizcaína por todos los medios que las leyes permiten. (...) Mientras existan como tales Diputados generales, sería una inconsecuencia de que no hallarían disculpa que se conformasen en jurar de nuevo otra constitución, (...) que deroga la primera, fiada por Vizcaya a su vigilancia como un depósito precioso e inviolable.». A.F.B., Órdenes y Circulares, nº 67, copia de un oficio de la Diputación de Vizcaya al comandante general Santos San Miguel de 2-IX-1836. Las diputaciones de Álava y Guipúzcoa asistieron a los actos de juramento de la Constitución de Cádiz sin realizar objeciones.

28 CLAVERO, Bartolomé: «Los fueros vascos ante la confirmación...», p. 95.

29 «El hecho es que la Constitución posibilitaba una concepción y práctica substancialmente *federales*, bien que no las favoreciera o que pudiera incluso dificultarlas. (...) La Constitución no significa solamente lo que quisiera entonces una sola de las partes por muy central que fuera o se pretendiera». CLAVERO, Bartolomé: «Estado de jurisdicción e invento de constitución...», pp. 28-29.

Nación y optó, tras las independencias americanas, por la centralización y el uniformismo; la Constitución de 1837, redactada y promulgada en un contexto de guerra civil, no cuestionó esa construcción ni recuperó el horizonte gaditano<sup>30</sup>. La evidencia de que esto era así, la constatación de que el Estado liberal español caminaba decididamente por sendas centralistas y uniformistas, había obligado a las autoridades forales a buscar una nueva fórmula que les permitiera garantizar la pervivencia de los fueros en el orden constitucional. Y la encontraron en una redefinición en clave *administrativa* de la foralidad. En 1834, tras la promulgación del Estatuto Real –que no contenía ninguna disposición expresa sobre el mantenimiento o no de los fueros, lo que quiso ser interpretado por las Provincias como aquiescencia, reforzada por el hecho de que el preámbulo con que el gobierno acompañó su promulgación hablaba de la restauración de las leyes fundamentales de la monarquía–, en 1834 decíamos, expresaron por primera vez de forma articulada esta relectura de la foralidad. El folleto publicado en Madrid aquel año y titulado *Observaciones sobre la necesidad de reformar el régimen administrativo de las provincias vascongadas*, primera expresión sistemática de una nueva ideología política, el fuerismo, decía cosas como ésta:

«En ninguna otra parte del globo se conocen instituciones más populares, más económicas, más garantías a 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. (...) No es extraño pues que haya en los naturales de esta Provincias pasión sin límites a tan ventajosas instituciones, y el Gobierno y las Cortes de Isabel II, lejos de aniquilarlas, deberían examinarlas, reconocerlas detenidamente, y vista su excelencia, conservarlas como un tipo de administración provincial, para extenderlas y plantearlas en las demás provincias de la monarquía».

Se redefinía así la foralidad en clave no ya jurisprudencial sino *administrativa*, es decir se presentaba a los fueros como un sistema de administración provincial perfectamente compatible con el orden constitucional<sup>31</sup>. Bajo este prisma poco importaba que el Estado fuera plural o no, lo que importaba es que fuera mínimo; la interpretación de la unidad constitucional que se hará en 1839, y que enseguida veremos, pondrá de manifiesto que los fueristas habían acertado con su estrategia. La lectura administrativa de la foralidad permitía además sustraer del filtro parlamentario a la foralidad<sup>32</sup>. Esta preocupación, la de evitar que las Cortes pudieran resolver sobre los fueros, fue una constante en las autoridades forales. De ahí que sostuvieran no estar legítimamente representadas sus

---

30 CLAVERO, Bartolomé: «Los fueros vascos ante la confirmación...», p. 113.

31 PORTILLO, José M<sup>a</sup>: *Monarquía y gobierno provincial ...*, p. 615.

32 PORTILLO, José M<sup>a</sup>: *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao: Universidad del País Vasco. 1987, p. 111.

Provincias en ellas y que la verdadera representación de las mismas fuera la que emanaba de las juntas generales y no de comicios constitucionales –que estaban ganando, no hay que olvidarlo, los liberales vascos–.

Volvamos a la Constitución de 1837. Al conocer que el proyecto de la nueva Constitución contenía un artículo específico sobre la unificación de códigos en todo el Estado, la Diputación de Vizcaya reclamó a los inspiradores del texto –Argüelles, Olózaga y Gómez Acebo– que lo suprimieran o bien incluyeran otro que dijera que «las Provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa se regirán en lo sucesivo con las mismas Leyes y Fueros que siempre se han regido». Lo hizo a través de una carta escrita por Pascual de Churruca, un militar guipuzcoano coronel de infantería del ejército isabelino, enviada a Madrid a instancias de la Diputación de Vizcaya el 6 de abril de 1837<sup>33</sup>. En ella se realizaba una lectura de los fueros en clave liberal presentándolos como compendio de las libertades modernas, llegando a afirmar incluso que eran la expresión de la soberanía popular vasca:

«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 *Árbol 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.»

La paternidad de la idea correspondió, como hemos dicho, a los liberales vascos de los años 10 del siglo, y de ellos la tomarían los fueristas<sup>34</sup>. Pero la carta de Churruca tenía un interés añadido: afirmaba que los Fueros no eran sino el resultado del ejercicio de la soberanía vasca, que no eran concesiones graciosas de ningún monarca<sup>35</sup> y que en consecuencia las Cortes españolas no estaban legitimadas para abolirlos:

«...la soberanía residió siempre en las repúblicas [vascongadas], en sus Pueblos. De ellas emanaron esas Leyes, esos fueros inmemoriales que no son ni concesiones, ni mercedes de ningún Monarca. (...) Dígaseme ahora en buena fe con qué derechos, con qué razón pueden las Cortes pretender la abolición de los fueros de este Pueblo, en todos tiempos independiente, en todos tiempos libre».

Todo el argumento de Churruca estaba construido al servicio de un claro objetivo: negar a las Cortes facultad para dirimir sobre el futuro de los Fueros, sustraerlos de la

33 A.F.B., Régimen Foral, reg. 1 leg. 3.

34 FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier: *La génesis del fuerismo...*, p.163-170.

35 Una línea de interpretación de la foralidad que la monarquía de Fernando VII trató de hacer valer durante la década ominosa para reforzar el poder de la corona.

jurisdicción parlamentaria. Y volvía sobre la idea de la ilegítima representación de las Provincias Vascongadas en las mismas:

«Nunca se crea que estas Repúblicas tienen verdaderos representantes y de su voluntad en el seno del congreso español, (...) los actuales han sido nombrados sin aprobación ni consentimiento de la Diputación general de las mismas, único cuerpo representativo de la Soberanía popular en este país en defecto de las asambleas o juntas generales de la Provincia.»

La Constitución se aprobó finalmente y se promulgó el 8 de junio con un artículo 4º que establecía: «Unos mismos códigos regirán en toda la monarquía, y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales». En esta ocasión las juntas vascongadas no examinaron ni debatieron el texto pues la situación de guerra civil dificultaba su reunión, así que fueron las diputaciones –su delegación permanente– las que tuvieron que enfrentarse al requerimiento de juramento. La diputación vizcaína se negó a promulgarla y jurarla alegando que «no pueden los diputados, sin incidir en la nota de la más infame y doble perfidia, prestarse a un juramento derogatorio de la Constitución vizcaína»; retomaba de esta forma la tesis de la incompatibilidad Fueros-Constitución que vimos expresar a Trifón Ortiz de Pinedo en 1812. La diputación guipuzcoana hizo lo propio, declarando no estar facultada para «guardar y hacer guardar y cumplir un código que en gran parte alteraría esencialmente la Constitución foral». Pero la diputación alavesa rompió este posicionamiento y accedió al jurar la Constitución interpretando que el artículo 4º no tenía nada que ver con la foralidad, eso sí añadió por si acaso la cláusula condicionante del «sin perjuicio de los fueros»<sup>36</sup>:

«...sin perjuicio de los fueros, franquezas y libertades con que se está rigiendo y se ha regido en todos tiempos y que son muy compatibles con la ley fundamental que en nada se advierte derogarlos. (...) Esta corporación nunca puede dar lugar a que un acto de tanta influencia sobre la provincia se interprete de otro modo que aquél en que ella lo concibe, ni pueda sacarse de él argumento alguno que induzca su aquiescencia en perjuicio de una administración que ha hecho la felicidad del país y es la más adelantada en la escala de la libertad y el progreso de cuantas se conocen en Europa.»

¿Abolía o no el artículo 4º la foralidad vasca? El tratamiento de la cuestión americana en esta Constitución, muy distinto al que se le dio en Cádiz, puede arrojar luz sobre la duda; «las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales» disponía un artículo adicional. Ello contradecía el artículo 4º impidiendo que «un solo fuero» rigiera

---

36 A.F.B., Expedientes, reg. 19 leg. 9 y A.T.H.A., DH 640-29.



para todos los españoles, pues españoles seguían siendo los habitantes de las *provincias* americanas: «Son Españoles todas las personas nacidas en los dominios de España» (título 1º artículo 1º). Y si no regía para los españoles-americanos ¿por qué entender que sí para los españoles-vascos?. La diputación alavesa no parecía estar tan descaminada. Y a pesar de que Vizcaya y Guipúzcoa se habían pronunciado en un primer momento en contra de la Constitución de 1837 en la inteligencia de que abolía la foralidad, también acabaron asumiendo la opinión de Álava: en julio de aquel año decía la Diputación general de Guipúzcoa a la reina regente: «los fueros de las Provincias Vascongadas no han sido derogados por V.M. ni por las Cortes de la Nación, y ellas y sus diputaciones tienen el mismo rango y atribuciones que siempre»<sup>37</sup>. Tampoco el gobierno entendió que la Constitución acabara de un plumazo con los fueros vascos, dado que poco después, el 16 de septiembre de 1837, y escudándose en la actitud de las diputaciones vizcaína y guipuzcoana de resistencia al juramento, promulgó una ley arremetiendo contra ellos. Esta ley suprimía las diputaciones forales y las sustituía por otras provinciales, autorizaba el traslado de aduanas a la costa y frontera y ordenaba la instalación de juzgados de primera instancia. Descalificaba, sostiene Clavero, a la propia Constitución actuando como si no hubiera entrado por sí misma en vigor para los territorios vascos y fuera necesaria una ley *abolitoria* –así la llama–<sup>38</sup>. Lo curioso del caso es que jamás hubo una ley abolitoria propiamente dicha, ninguna suprimió explícitamente los Fueros ni introdujo por sí misma una nivelación absoluta, y ello ofreció un espacio jurídico a las Provincias para mantener viva la foralidad; ni la ley de 16 de septiembre de 1837 ni el decreto de Vitoria de 29 de octubre de 1841<sup>39</sup> tocaron los derechos civiles ni los aspectos militares y fiscales de la foralidad, ni siquiera la ley de 21 de julio de 1876 puede calificarse propiamente de ley abolitoria pues mantuvo en pie juntas y diputaciones forales. Ahora bien, aunque no hubo nunca ley de abolición, sí hubo por el contrario una ley de confirmación de la foralidad.

Tras el acuerdo pactado en Vergara el 31 de agosto de 1839 y en cumplimiento suyo, el Gobierno presentó al Congreso el 11 de septiembre de 1839 un proyecto de ley que confirmaba los fueros de Navarra y Provincias Vascongadas sin condiciones, aunque con un artículo añadido –procedimental, dice Clavero, frente al esencial confirmatorio– que hablaba de celebrar conversaciones entre Gobierno y Provincias para un arreglo definitivo mediante «modificación» de los Fueros. Unas desconcertadas Cortes a las que se proponía, prosigue Clavero, incurrir en contradicción flagrante con la Constitución de 1837<sup>40</sup> –aunque en nuestra opinión no fuera tan flagrante pues la propia Constitución era

37 A.F.B., Expedientes, reg. 9 leg. 9.

38 CLAVERO, Bartolomé: «Los fueros vascos ante la confirmación constitucional...», p. 125.

39 En castigo a la sublevación de las diputaciones vascongadas contra el régimen de Espartero en octubre de 1841, se ordenó mediante esta ley la supresión de las diputaciones y juntas forales y el establecimiento de diputaciones provinciales, la sustitución de los corregidores políticos por jefes políticos, la organización de los ayuntamientos y de la justicia con arreglo a las leyes generales del Estado; se mantenía la supresión del pase foral y se trasladaban las aduanas a la línea de costa y frontera.

40 CLAVERO, Bartolomé: «Los fueros vascos ante la confirmación constitucional...», p. 117.

contradictoria—, discutieron el proyecto y acordaron el texto definitivo, que retocaba el proyecto original para añadir al artículo confirmatorio el controvertido matiz del «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía» y dejar de esta forma el artículo procedimental: «El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclama el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes». La ley reproducía en esta segunda parte la fórmula usada en la Constitución de Bayona, remitir los Fueros a discusión de las Cortes, pero estableciendo ahora claramente los límites del debate: la confirmación previa de los mismos. Las Cortes, admitían de esta forma la existencia del régimen foral dentro del orden constitucional, les otorgaban legalidad constitucional, reconociendo así el principio de compatibilidad entre Constitución y Fueros que habían defendido los fueristas. Ese reconocimiento lo había hecho ya el gobierno en 1837 y lo reiteraban las Cortes en 1839. Y nuevamente el gobierno: una ley de 16 de noviembre del mismo año 39 restablecía las juntas y diputaciones forales suprimidas en 1837 aunque manteniendo en vigor las provinciales.

La cláusula sobre la unidad constitucional daría mucho que hablar en años sucesivos, generándose un debate sobre su nada claro significado. No obstante, la interpretación que se impuso, y que los fueristas vascos hicieron suya, fue la que ofreció el ministro de Gracia y Justicia Lorenzo Arrázola en el Senado el 19 de octubre: «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». Juan Martín Carramolino, ministro de Gobernación, declaraba en otra sesión del Senado: «Unidad constitucional será la conservación de todos los grandes vínculos bajo los cuales viven y se gobiernan todos los españoles. Y la concesión de fueros que propone esta ley ¿ofende a la unidad constitucional? Claro es que no». No sólo entre los moderados sino también entre las filas del progresismo se defendió esta lectura: el propio decreto de Vitoria de 29 de octubre de 1841 promulgado por Espartero, decreto que respetaba «lo más esencialísimo del sistema foral, que era no pagar contribución, no dar hombres para el ejército»<sup>41</sup>, declaraba en su preámbulo dar «entero efecto» a la aplicación del principio de la unidad constitucional. Y así lo defendieron también los fueristas: el alavés Pedro Egaña afirmaría en los años 50 que «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». Rey y Cortes; a esto se reducía la unidad constitucional del Estado. El

---

41 Así lo afirma LASALA Y COLLADO, Fermín: *Última etapa de la unidad nacional. Los fueros vascongados en 1876*, 2 vols. Madrid. 1924, cfr. vol. 1, p. 291.

reconocimiento de la unidad del trono no presentaba mayores problemas para las monárquicas Provincias Vascongadas, pero otra cosa era el reconocimiento del segundo elemento del binomio, las Cortes como representación de la soberanía española, pues siempre defendieron la existencia de una soberanía vasca anterior, por tanto superior, a aquélla, a la que no estaban dispuestos a renunciar. Había cierta distancia entre las palabras y los hechos.

La ley de 25 de octubre de 1839 redefinió el debate Fueros-Constitución: importaba ahora a las Provincias dejar claro que en la unidad constitucional de la monarquía cabían los fueros vascos independientemente de que pudiera entenderse que el texto de 1837 los hubiera o no suprimido. Porque la ley de 25 de octubre de 1839, y no la Constitución establecía, según los fueristas, las reglas del juego y el marco del debate; era –decían– una ley de rango constitucional, que constitucionalizaba la foralidad; la Junta General de Vizcaya de 4 de julio de 1844 afirmaría que esta ley «es un acta adicional a la ley constitucional del Estado, y en este concepto se encumbra a una región superior a la de las leyes ordinarias»<sup>42</sup>; «ley constitutiva y fundamental» la denominaría la Junta General de Álava en noviembre de 1877. Establecía además ante los ojos de los fueristas un nuevo pacto originario que fijaba las reglas del juego, y al que quedaban obligados Cortes y gobierno: «jamás los únicos Poderes Soberanos de la Nación española tuvieron durante los siguientes sesenta años desembarazado el ejercicio de sus facultades después de esta Ley que Navarra y Vasconia apellidaron *paccionada*», explica el influyente liberal guipuzcoano Fermín Lasala en sus memorias<sup>43</sup>. Así lo defendieron:

«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. (...) El derecho de los vascongados está en que sean una verdad las palabras que el general Espartero pronunció (...). El convenio de Vergara y la ley de 25 de Octubre, confirmación de los antiguos derechos, esa 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».<sup>44</sup>

También el gobierno actuó como si esta ley constitucionalizara la foralidad, aceptando las reglas del juego por ella marcadas y tratando, en varias ocasiones en los años cuarenta y primeros cincuenta, de proceder a la modificación prevista con el objeto de adaptar el orden foral al marco constitucional, siempre infructuosamente. Que las Provincias se resistieran a ello presentando un frente unido ante lo que denunciaban como agresión a la

42 Citado por PÉREZ NÚÑEZ, Javier: *La Diputación Foral de Vizcaya...* p. 353.

43 LASALA, Fermín. *Última etapa...* vol. I, p. 214.

44 *Diario de Sesiones de Cortes, Senado*, intervención de Pedro Egaña en la sesión del 16-VI-1864.

foralidad, y que lo hicieran con éxito, no cambia el hecho de que ni el Gobierno ni las Cortes procedieran como si se hubiera producido una abolición de la foralidad en la Constitución de 1837 o debiera producirse en desarrollo suyo.

No cambiaron las cosas cuando en 1845 unas Cortes ordinarias de mayoría moderada abordaron una reforma en profundidad de la Constitución de 1837 y resultó de ello un nuevo texto constitucional. La Constitución de 1845, promulgada el 23 de mayo, volvió a guardar silencio respecto a los fueros vascongados –los navarros ya no planteaban problemas de encaje constitucional pues habían sido sustituidos por una autonomía administrativa y fiscal negociada en 1841– pero dejó claro en su artículo cuarto que «unos mismos códigos regirán en toda la Monarquía». No obstante, también aquí volvía a incluirse un artículo adicional sobre las provincias de Ultramar idéntico al de la Constitución de 1837. Además, ese silencio sobre la foralidad vasca, habiendo mediado la ley de 25 de octubre de 1839, ponía algo de manifiesto: la admisión de la foralidad en el orden constitucional que ésta había sancionado no era impugnada, nada cambiaba respecto a lo establecido en la citada ley. Y precisamente porque nada cambiaba las Provincias también guardaron silencio: la promulgación de esta Constitución no generó el debate sobre compatibilidades que se había producido en anteriores ocasiones. No tuvo ningún impacto, ni siquiera memorias de la época como las de Fermín Lasala hablan de ella más que para simplemente nombrarla. El debate Fueros-Constitución parecía definitivamente zanjado. Parecía quedar demostrado y asumido que los fueros vascos eran, como sostenía la mencionada conferencia foral de 1855, «compatibles con toda clase de constituciones monárquicas representativas».

#### **4. Nuevos ingredientes para el debate**

La excepcional coyuntura política abierta con la revolución Gloriosa de 1868 cambió la situación que hemos descrito: el nuevo texto constitucional que promulgaron las Cortes el 5 de junio de 1869, democrático y descentralizador, reabrió el debate Fueros-Constitución introduciendo nuevos ingredientes. Invitadas a participar en los actos de promulgación, las tres diputaciones vascongadas –dominadas ahora por los carlistas– se reunieron en conferencia foral el mismo día 5 y se negaron a ello bajo la consideración de que «la constitución contiene preceptos contrarios a los fueros, buenos usos y costumbres del país vascongado, por lo que no son ejecutables en el mismo en conformidad a la ley de 25 de Octubre de 1839» y de que todo lo que tenía que ver con estos temas era competencia de las juntas generales; no mediara una autorización y encargo expreso de ellas, decían, no podían tomar parte en tal acto. Y acordaron dirigir un recurso a las Cortes o al Gobierno exponiendo que la libertad religiosa decretada por el artículo 21 de la Constitución era contraria a los Fueros. En esa exposición, que se preparó en la conferencia del día 22, las diputaciones decían acatar «con lealtad inquebrantable» la nueva Constitución pero a la vez manifestaban su confianza en que «el código fundamental del Estado no será aplicable en este País en cuanto afecta a sus fueros, libertades, buenos usos y costumbres

reconocidos, confirmados y sancionados por la ley constitutiva de 25 de octubre de 1839, (...) derecho novísimo que arregla las relaciones de estos pueblos con la nación a que pertenecen». Añadían que «entre las disposiciones del Código fundamental del Estado, la que se refiere a la permisión del ejercicio público y privado de cualquiera culto, es una de las que más esencialmente lastiman las instituciones de estas Provincias y las creencias y sentimientos de estos habitantes, por lo que abrigan la consoladora esperanza de que esta prescripción, así como todas las demás que no están en consonancia con este secular y venerando régimen, no tendrán ejecución aquí». Si en anteriores ocasiones el debate Fueros-Constitución giró en torno a la concepción del Estado unitario frente a la del Estado «plural», ahora era el Estado confesional católico frente al Estado libreecultista el centro del debate. El catolicismo se presentaba así como parte esencial de la foralidad y de la identidad de los vascongados y se reclamaba el *derecho novísimo* de los mismos, instituido, en su lógica argumental, por la ley de 25 de octubre de 1839, a que no tuviera aplicación en su territorio aquella parte de la Constitución que vulneraba esa esencia e identidad. Nótese la vuelta que se ha dado al argumento del artículo procedimental de la ley de 25 de octubre de 1839; si en ella se hablaba de introducir modificaciones en los Fueros para hacer posible su encaje constitucional, ahora las diputaciones forales hablaban de adaptar la Constitución a la foralidad y no a la inversa. De cualquier forma, el mismo principio de excepcionalidad para las Vascongadas operaba en uno y otro argumento. Es preciso también constatar el notable salto adelante que se ha dado respecto a los primeros debates en torno a la compatibilidad Fueros-Constitución: la incompatibilidad derivada de algunas de las disposiciones de la Constitución –que no se concretaban más allá del artículo sobre libertad de cultos– no planteaban ahora una incompatibilidad de conjunto con los Fueros, precisamente porque ésta había quedado ya definitivamente descartada entre 1837-39. Pocas noticias más tenemos sobre este renovado debate Fueros-Constitución, pero al parecer no se desarrolló; el gobierno no presionó para que se jurara la Constitución en las Provincias Vascongadas<sup>45</sup> y éstas mantuvieron un cauto y táctico silencio sobre la cuestión<sup>46</sup>. Poco después llegaría la guerra y una nueva y muy distinta tesitura para la foralidad vasca.

---

45 Mikel URQUIJO explica en su obra *Liberales y carlistas. Revolución y fueros vascos en el preludeo de la última guerra carlista*, (Bilbao: UPV. 1994, pp. 46-47) que cuando las diputaciones forales recibieron la orden de jurar la Constitución, la remitieron a discusión de las Juntas generales, pero que el cambio en la composición de la Diputación de Guipúzcoa tras la celebración de juntas en julio, pasó a control de los liberales, dejó a Álava y Vizcaya solas en sus recursos contra la legislación religiosa. Añade que la última noticia que tiene sobre la jura es una resolución del Consejo de Ministros suspendiendo la obligatoriedad del juramento en los ayuntamientos.

46 El tratamiento de la cuestión americana en esta Constitución fue algo distinto a las dos anteriores: los artículos 108 y 109 del título 10 hablaban de reformar el sistema de gobierno de las provincias de Ultramar y de las provincias españolas situadas en el archipiélago filipino, «para hacer extensivos a las mismas, con las modificaciones que se creyeran necesarias, los derechos consignados en la Constitución» se aclaraba respecto al primer caso. Ya no se hablaba de leyes especiales sino de reforma de las mismas, pero no se decía nada de suprimir esa particularidad.

Proclamada la primera república española el 11 de febrero de 1873, se volvió a abrir un nuevo proceso constituyente que no podría sin embargo llegar a su fin debido al golpe de Estado militar del general Pavía, pero que dio a luz un proyecto de Constitución federal inédito hasta entonces en España. Este proyecto no parecía a priori poder plantear ningún problema de aceptación en las Provincias Vascongadas pues apostaba por el Estado «plural» que éstas implícitamente reclamaban; mejor dicho, por esa Nación de Estados que se frustró en Cádiz, si es que en algún momento se abrió allí como posibilidad, y en la que hubiera encontrado más fácil acomodo la foralidad vasca. El proyecto constitucional concebía a España como una federación de diecisiete Estados, cada uno con su propia Constitución y sus propios órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. El texto contemplaba la formación de uno de estos Estados con las tres Provincias Vascongadas denominado *Regiones Vascongadas*, formulado así, en plural. Pero a las autoridades forales les pareció que, a pesar de ese plural, no se respetaba la personalidad singular y diferenciada de cada una de ellas, su autonomía particular.

Decíamos al comenzar este artículo que a pesar de que las Provincias Vascongadas se presentaron reiteradamente en el discurso político del fuerismo como parte de un mismo país, el vasco, un mismo pueblo dotado de una constitución propia, en singular, cuando el constitucionalismo español propuso traducir a términos concretos de definición territorial ese *país* en singular surgieron reveladores escollos por parte de las propias Provincias. La primera ocasión se produjo en el Trienio Liberal y las resistencias que suscitó la propuesta de hacer de las tres provincias una sola denominada Provincia Bascongada obligó al gobierno a mantener la separación entre ellas tres provincias (decreto de 27 de enero de 1822)<sup>47</sup>, separación que también mantuvo Javier de Burgos en 1833. La proclamación de la I República y la apertura de un debate en las Cortes, de mayoría republicana federal, sobre la organización y estructura del Estado, obligó a las Provincias vascongadas a enfrentarse de nuevo a la cuestión territorial. La Junta General de Guipúzcoa reunida el mes de julio declaró lo siguiente:

«Considerando (...) que lo más arreglado a la historia de las repúblicas federales y lo menos ocasionado a conflictos es que cada Provincia constituya un Estado, como se verificó en la América del Norte, en la República Argenti-

---

<sup>47</sup> Cuando la *Comisión Especial para la División del Territorio* propuso la reunión de las tres provincias en una sola que pasaría a denominarse *Provincia Bascongada*, en singular, cuya capital sería Vitoria. La fuerza de los intereses e identidades provinciales quedó entonces de manifiesto pues Vizcaya se opuso radicalmente a que Vitoria fuese designada capital y ello obligó a la citada Comisión a variar el proyecto inicial. Propuso entonces la formación de dos provincias, Vizcaya por un lado y por otro una nueva provincia resultado de la unión de Álava y Guipúzcoa. Tampoco gustó, esta vez a la diputación alavesa, que reclamó alegando que supondría la pérdida de la «existencia política» de su provincia. Y el alegato es revelador: que las Vascongadas defendieran la existencia de una unidad entre ellas no significaba –en su modo de ver las cosas– que hubiera que traducirla necesariamente a términos territoriales legales y, aún es más, que su traducción territorial significara negar la identidad provincial (no olvidemos que se proponía una/dos provincia/s y no otra fórmula territorial). Ninguno de los dos proyectos barajados salió adelante.

na, en Suiza, en Méjico y en la América Central en su primera organización. Es de parecer que suceda lo mismo en el país Vascongado y que las tres Provincias acepten este pensamiento salvo siempre que lo reclame su interés común»<sup>48</sup>.

La junta afirmaba que entre los Estados que debían componer esa república federal debían estar por separado cada una de las Provincias Vascongadas y exigía respeto, dentro del nuevo marco federal, a la autonomía guipuzcoana: «En todos los Estados de las repúblicas federales se ha reconocido el principio de que cada uno puede darse su constitución y sus leyes. Guipúzcoa, igualmente que Álava y Vizcaya, posee un gobierno especial local, consagrado por los siglos y que ha hecho durante ellos nuestra felicidad; y Guipúzcoa tiene derecho a que sea respetada su autonomía». Cuando se presentaba la ocasión de materializar la tan defendida unión vascongada, los intereses provinciales y la identidad provincial primaban sobre otras consideraciones y lazos de hermandad. No obstante, también estaba ahí la salvedad del interés común que la declaración de la junta incluía. Y acordó finalmente:

«1º Que estando desde hace siglos constituida la Provincia de Guipúzcoa con su organización especial foral debe ésta ser respetada y exigirse que así lo sea, sosteniéndose los legítimos e indisputables derechos de Guipúzcoa. 2º Que al entrar Guipúzcoa en el grupo de la federación debe asegurar, respecto de la parte orgánica y de atribuciones, la autonomía perfecta de sus municipios, de su Diputación y de sus Juntas generales, tales como subsisten conforme a fuero, a la ley de 25 de octubre de 1839, a las disposiciones dictadas para su ejecución y a los acuerdos de las Juntas generales. 3º Que en cuanto a las relaciones con el Poder central o federal debe conservarse también el sistema foral vigente y atenderse con sujeción a él a los servicios generales. 4º Que la Diputación, inspirándose en la historia del país, en sus intereses bien entendidos y en los incontrastables (sic) títulos al mantenimiento de la constitución que posee en su fuero, y poniéndose, en lo necesario, de acuerdo con las Provincias hermanas de Vizcaya y Álava, vigile y gestione para que se conserven en toda su integridad las instituciones forales (...).»

El Regimiento General de Vizcaya discutió la cuestión pocos días después de haberlo hecho las juntas guipuzcoanas, planteándose la disyuntiva de gestionar por la reintegración de los Fueros o bien permanecer expectante hasta comprobar en qué medida podía afectarle la organización del Estado que estableciera la Constitución federal; y optó por esta segunda posibilidad, aunque expresando su voluntad de obrar de acuerdo con las dos

---

48 A.T.H.A., DH 847-12.



provincias hermanas de Guipúzcoa y Álava. También la diputación alavesa hizo lo propio; así se lo habían aconsejado sus diputados a Cortes Ramón Xérica y Pedro de la Hidalga:

«Atentos nosotros a salvar la autonomía de nuestras provincias y a que sobrenade en este inmenso diluvio el arca de nuestras instituciones, sin alardear empero de un espíritu de independencia absoluto que nos haga parecer como poco amantes del noble nombre de españoles que llevamos, creemos Señor Diputado que la conducta más procedente respecto a la Discusión del Código fundamental será la de una actitud pasiva y expectante. No tenemos autoridad, no tenemos prestigio los diputados de un país mirado hoy con aversión por España a causa de una guerra fratricida (...) para desafiar el justo encono que existe contra nosotros, y el tomar parte activa en la discusión constitucional sobre comprometernos a respetar los acuerdos de la Asamblea, que a no dudarlo nos serían contrarios, dificultan las gestiones que por otra parte haya de hacer esa Diputación con sus hermanas de Guipúzcoa y Vizcaya al objeto que nos indica V.E.»

Señalábamos más arriba que el proyecto de Constitución federal presentado en julio a discusión de las Cortes, contemplaba la formación de uno de estos Estados con las tres Provincias Vascongadas, las cuales formarían el denominado *Regiones Vascongadas*, formulado así, en plural<sup>49</sup>. La Junta Particular de Álava, es decir su diputación extraordinaria, reunida el 10 de agosto de 1873 examinó el proyecto y declaró que no podía aplicarse a las Provincias Vascongadas en lo que se oponía a sus Fueros «porque la situación especial del país descansa en la ley también constitutiva y fundamental de 25 de octubre de 1839 y porque es un principio eterno de derecho, de equidad y de sentido común el que las leyes especiales (...) no se derogan por las de carácter general»<sup>50</sup>. Añadía que de admitirse plenamente la Constitución, los Fueros quedarían de hecho anulados, que éstos se veían gravemente afectados por ella a pesar de que «alguna de sus disposiciones que hoy se ofrecen como el sùmmum de lo perfecto en la administración y gobierno en los pueblos lo hayan venido practicando desde la más remota antigüedad estas Provincias, cuyo régimen es más expansivo y libre que el que se intenta dar a la Nación». La Junta Particular estimaba que entre los puntos más graves que afectaban al Fuero estaba, además de la libertad de cultos y la separación Iglesia-Estado, la creación de un Estado regional vascongado porque cada provincia disponía de una autonomía propia «con

49 El artículo primero del proyecto decía: «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas. Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales».

50 A.T.H.A., DH. 847-12.

independencia de la otra»<sup>51</sup>. Y proponía finalmente que se añadiera al proyecto de Constitución un nuevo artículo «por el que se dijera] que atendida la organización especial de las Provincias Vascongadas, reconocida y confirmada por la ley de 25 de octubre de 1839, las disposiciones de la Constitución no son aplicables a dicho País en lo que se oponen a sus fueros», y que si esto no era posible, al menos se obtuviera una declaración parlamentaria «explícita y terminante» en el sentido expresado. También la Diputación de Guipúzcoa propuso incluir un nuevo artículo en el proyecto de Constitución que dijera que «se reconoce por ahora a las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya como constituciones de las mismas (o de sus estados regionales) la que está en sus fueros, tales como aparecen confirmados y respetados por la ley de 25 de Octubre de 1839 y Decreto orgánico de 16 de Noviembre del mismo año, salvas las modificaciones que se establezcan en la forma que la misma ley y la presente constitución determinan»<sup>52</sup>. Y hacía la propuesta bajo la siguientes consideraciones:

«El derecho de las provincias vascongadas al mantenimiento de su régimen foral es hoy, como en todas épocas, incuestionable, y debe esto proclamarse muy alto: descansa en el pacto remuneratorio de la voluntaria entrega a Castilla, en la estipulación solemne de 1839 que dio la paz a España y en la antiquísima posesión de nuestras libertades (...). Una de estas seculares libertades consiste en administrarnos y gobernarnos a nosotros mismos, (...). Esta situación, por origen y por todos sus accidentes, es distinta de la de las otras provincias: tenemos en el fuero nuestra constitución local, confirmada por la ley paccionada de 25 de octubre de 1839 (...). Y esta constitución, en ejercicio desde hace siglos, no puede alterarse sino del modo que el fuero y la ley citada establecen, y por unanimidad de los representantes de sus pueblos en la Junta soberana».

Juntas y diputaciones venían reclamando desde 1812 un reconocimiento de las señas de identidad política de las Provincias Vascongadas, de sus constituciones territoriales, y éstas estaban estrechamente ligadas a la realidad provincial: que en 1873 se propusiera la creación de un Estado que se dotaría de *una* constitución, traicionaba las señas de

---

51 «Que entre los puntos graves que afectan al fuero, costumbres, tradición, creencias y sentimientos del País, pueden contarse: 1º La erección del Cantón Regional vascongado porque estas Provincias disfrutan cada una su autonomía con independencia de la otra. 2º La libertad de cultos. 3º La separación de la Iglesia y el Estado. 4º Los servicios públicos que se imponen a los Españoles y a los Estados de los cuales están quitos y exentos los habitantes de estas Provincias por sus derechos perfectos paccionados en su voluntaria entrega a la Corona de Castilla, solemnemente confirmados después de cinco siglos de estar en quieta y pacífica posesión de ellos. Y 5º El organismo de los Estados y de los Municipios, que nada tienen que ver con el organismo y atribuciones que conservan desde remotísimos tiempos nuestros municipios, nuestras Diputaciones y nuestras Juntas, y cuya excelencia probada por tantos siglos ha hecho la felicidad de sus habitantes.»

52 Carta del diputado general de Guipúzcoa, Marqués de Rocaverde, a la diputación alavesa, Tolosa 26-VIII-1873. A.T.H.A., DH 847-12.

identidad política de cada territorio porque hacía desaparecer cada constitución provincial. Esto hablaba de hasta qué punto el discurso político de la unidad vascongada estaba al servicio de la defensa de la foralidad. Se requería sí un reconocimiento del principio territorial pero no en la clave que proponía el proyecto de 1873, no a cualquier precio. Este aspecto del debate Fueros-Constitución no se siguió desarrollando: la situación de guerra impidió reunir una conferencia foral que discutiera la cuestión y adoptara una decisión conjunta, aunque ya quedaba muy claro por dónde podía haber ido ésta. Además la experiencia republicana de 1873 fue muy breve y la Constitución federal no llegó a aprobarse.

### 5. Epílogo: la «última etapa de la unidad nacional»

La nueva guerra carlista que estalló en el *Sexenio democrático* colocó a los Fueros en el punto de mira de la opinión pública española y los hizo responsables del desencadenamiento de la contienda. A pesar de que las Provincias Vascongadas trataron de neutralizar la dura campaña lanzada contra ellos con otra en su defensa no pudieron lograrlo y el gobierno de Cánovas del Castillo encontró la ocasión oportuna para llevar a cumplido efecto la controvertida unidad constitucional del Estado que en su concepto aún no se había materializado.

Las autoridades forales eran conscientes del delicado momento en que se encontraban; el diputado general de Guipúzcoa Saturio Arizmendi escribió a sus homónimos de Álava y Vizcaya diciéndoles que era conveniente que la guerra se cerrara sin un nuevo Convenio de Vergara porque no interesaba en modo alguno que los Fueros se remitieran a discusión de las Cortes como en 1839, dado que en ella prevalecería la opinión contraria a los mismos que ese momento era dominante y «nos expondríamos o a perderlos o a sufrir perniciosas modificaciones»<sup>53</sup>. El 6 de abril de 1876 Cánovas convocó a los representantes de las Provincias para proceder al cumplimiento del artículo segundo de la ley de 25 de octubre de 1839 sobre modificación del régimen foral. La reunión se celebró a principios de mayo y en ella el presidente del gobierno expuso que según la Constitución de 1837, vigente cuando se promulgó la ley de 25 de octubre de 1839, todos los españoles estaban obligados a contribuir a la Hacienda y al Ejército y que esta obligación también competía a las Vascongadas con arreglo al artículo 6º de la Constitución. A finales de mayo Cánovas presentó en el Senado un proyecto de ley que disponía que las Vascongadas contribuyeran «con arreglo a la Constitución del Estado» a la Hacienda y al Ejército de la misma manera que el resto de los españoles, expresando en el preámbulo su deseo del «establecimiento inmediato de la unidad constitucional de la nación, que a toda costa debe quedar esta vez realizada», y solicitando autorización «para introducir, oídas de nuevo las provincias, si es conveniente, en el antiguo régimen administrativo conservado por sus venerables fueros, todas las alteraciones que el trascurso de los siglos pasados y

---

53 A.T.H.A., DH 847-18.

las duras experiencias del presente hagan necesarias». No era una ley de abolición foral, sino de modificación foral; era una ley para convertir a las Provincias Vascongadas en contribuyentes en pie de igualdad al resto del Estado y no para abolir lo que el propio texto del proyecto calificaba de «venerables fueros», que además se reconocían vigentes en la medida en que se pedía autorización para modificarlos. De nada sirvieron a las Provincias las campañas de prensa que lanzaron contra este proyecto de ley que calificaban abiertamente de «abolición de los fueros»; ni los discursos en las Cortes de sus diputados, ni las representaciones al Trono, ni la solidaridad catalana; tras su discusión en el Congreso, la ley fue finalmente aprobada el 21 de julio incluyendo un artículo 4º que autorizaba al Gobierno «para que, dando cuenta en su día a las Cortes, y teniendo presente la ley de 19 de septiembre de 1837 y la de 16 de agosto de 1851, y el decreto de 29 de octubre del mismo año, proceda a acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación».

Aquella no fue ciertamente una ley de abolición foral, pero sí un golpe muy duro para los Fueros; las repetidas denuncias de las conferencias forales contra una ley que había «traído en de por sí la abolición de las libertades históricas de la tierra euscará» así lo ponían de manifiesto<sup>54</sup>. La puntilla definitiva la recibieron al año siguiente, entre primavera y otoño de 1877, cuando fueron suprimidas las diputaciones y juntas forales por su resistencia a cumplir las órdenes del gobierno en aplicación de la ley. Nunca a lo largo del siglo XIX se produjo una abolición foral expresa ni en texto constitucional ni en legislación alguna, ni siquiera en la Constitución de 1876, que volvía a admitir leyes especiales<sup>55</sup>; la unidad constitucional del Estado fue interpretada a partir de 1839 de tal manera que la foralidad tenía cabida en ella; el moderantismo, hegemónico en el gobierno del Estado, encontró una utilidad práctica en el mantenimiento del orden foral... Pero la conjunción de un estado de opinión pública en España muy negativa hacia los fueros y de la llegada al poder de un hombre, Cánovas del Castillo, resuelto a completar la unidad del Estado-nación, entendiendo por tal uniformidad, cambió las cosas; vació de contenido los fueros hasta hacerlos desaparecer y cerró así el debate Fueros-Constitución que había recorrido todo el siglo. Acabó con los Fueros pero no con el particularismo vasco; el régimen de Concierdos Económicos no fue sino una expresión de éste. La memoria de la foralidad perdida quedó además definitivamente fijada en el imaginario colectivo vasco, como esencia de la vasquidad y como derecho imperecedero. La conferencia foral de 7 de

---

54 Conferencia foral de 18 de agosto de 1876.

55 La Constitución de 1876, aprobada por las Cortes el 27 de junio, volvía a recuperar en su título 13 el artículo «Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales» de los textos de 1837 y 1845, a pesar de que previamente había declarado «Unos mismo Códigos regirán en toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes. En ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales» (art.75). Admitía en suma leyes especiales y variaciones particulares; la foralidad vasca podía seguir encontrado cabida.

diciembre de 1876 declaraba: «Terminada la administración foral ha de entenderse siempre que queda en suspenso por causas superiores e invencibles y no concluida definitivamente; pues el País ha de conservar en todos tiempos incólume sus derechos de ser restablecida en ella como lo ha sido en épocas anteriores». Y la Diputación provincial de Álava afirmaba en febrero de 1880 en un escrito dirigido al presidente del Consejo de Ministros que la ley de 21 de julio de 1876 había roto «las tradiciones seculares» del pueblo vascongado «y perturbado profundamente su modo de ser». Y añadía: «la manera especial de ser del pueblo vascongado es perfectamente compatible con el buen gobierno y seguridad de la Nación»<sup>56</sup>.

Vitoria-Mayo 2004

---

56 A.T.H.A., DH 57-8.