

# *Las oportunidades de construcción del Estado liberal español: La «España Foral»*

Joseba Agirreazkuenaga \*

Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitatea

## 1. Respuestas a la cuestión España «nación de naciones»

Estas jornadas se articulan en torno a un interrogante. Una cuestión que no tiene una respuesta única sino plural, como la realidad misma. La elaboración de sistemas de respuestas alternativas y abiertas es una de las tareas propias del historiador frente a la tarea de otros investigadores sociales tentados por el determinismo y la razón inexorable.

En la introducción historiográfica a la historia canónica de España, escrita por R. Menéndez Pidal en 1947, una coyuntura política en la que yada media España, muerta por la otra, como un siglo antes describió Larra, encontramos un apartado titulado «El localismo como accidente morboso» con la siguiente conclusión: *«Por el contrario, federalismo, cantonalismo y nacionalismo modernos vienen ellos por sí a destruir la unidad multiseccular y no logran estabilizarse; lejos de representar la España auténtica (contra la tesis defendida por Boch Gimpera en la Valencia de 1937) no responden sino a un momento anormal y transitorio, desmayo de las fuerzas vitales que no puede prolongarse sin grave peligro. Aparecen como una enfermedad, cuando las fuerzas de la nación se apocan extremadamente; pues toda enfermedad consiste*

---

\* Dep. Historia Contemporánea. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Apdo 644. Bilbao (hcpagzij@lg.ehu.es).

en el autonomismo de algún órgano que se niega a cooperar al funcionamiento vital unitario del cuerpo»<sup>1</sup>.

Sin embargo, José María Jover Zamora, consciente de la trascendencia intelectual de la empresa historiográfica que heredó, respondió positivamente en 1981, a la pregunta titular de estas Jornadas: «*La nueva fisionomía de España apuntaba, tras la aventura intelectual frustrada de los iberistas y ante los renacimientos culturales de sus regiones, a la condición egregia de "nación de naciones" visible, contemporáneamente, en la Gran Bretaña de la era victoriana o en la nueva Alemania creada, mediante un lazo federal entre sus Estados integrantes, en 1871*»<sup>2</sup>.

No obstante, el ambicioso y estimulante proyecto historiográfico no practica dicha concepción historiográfica de «nación de naciones» ya que, al parecer, dicha visión de nación de naciones era consecuencia de la «revolución cultural del romanticismo». Por tanto debe circunscribirse a una «nación de naciones» culturales. El concepto federalista político, de los «Estados» políticos al parecer es producto de la ingenuidad<sup>3</sup>.

Debemos precisar el contenido que atribuimos al concepto «nación de naciones»: Limitado a la esfera «lingüístico-cultural» o bien con referencia a un sistema de relaciones de poder entre colectividades con manifiesta «conciencia de ipseidad» y voluntad de ejercerla en la esfera del poder público. «Admitir como hecho histórico la conciencia de ipseidad de una colectividad cualquiera en un tiempo cualquiera no exige creer que esa nación, pueblo o grupo humano constituya una unidad natural. Los "sujetos agentes" colectivos ni son atemporales, ni tienen acta de nacimiento»<sup>4</sup>. ¿Seremos capaces de acordar un vocabulario común con semántica precisa para cada tiempo y espacio en relación a conceptos tales como Patria, nación sin nacionalismo, nación sin Estado, nacionalismo, Estado unitario, plural, Imperio, provincia?

<sup>1</sup> R. MENÉNDEZ PIDAL, *Los españoles en la historia* (ed. 1951), Madrid, 1991, pp. 196-197.

<sup>2</sup> J. M. JOVER, *Historia de España. La era isabelina y el sexenio democrático* (1834-1874), Madrid, 1981, p. 100.

<sup>3</sup> No parece que lo fuera en Suiza. Acaba de aparecer un libro sobre Suiza en nuestro panorama historiográfico, lo cual espero que contribuya a difundir la experiencia del Estado-Nación suizo. Juana MARTÍNEZ MEHCALIEH, *Suiza en la Europa de los nacionalismos (1840-1874)*, Alicante, Interlibro, 1998.

<sup>4</sup> D. CATALÁN, «Introducción. España en su historiografía: de objeto a sujeto de la historia», en R. MENÉNDEZ PIDAL, *Los españoles en la historia* (ed. 1951), Madrid, 1991, p. 16.

Por otro lado, para iniciar nuestra reflexión sobre el tema, es necesario, previamente, pensar con D. Catalán sobre la lenta "invención" de la Historia de España desde "el pueblo godo", como "nación" y como "mito", pasando por el nacimiento en la cristiandad europea de *naciones* diferenciadas, la concepción mesiánica de España con una misión en la historia universal y la revisión propuesta por Masdeus sobre los españoles en el siglo XVIII, para introducirse en los discursos nacionalistas de los siglos XIX y XX. De esta manera nos habituaremos a contemplar la temporalidad y caducidad que todo discurso científico conlleva implícitamente. Las vinculaciones entre historiografías y los complejos procesos para "convertir todo en nacional" son evidentes. El título de mi ponencia se refiere a oportunidades de construcción liberal, porque las revoluciones, los cambios y permanencias son consecuencia de un juego de oportunidades.

Los modelos de estandarización de la Administración pública, identificados con centralización y unitarismo, se convirtieron en el nuevo mito del Estado-nación napoleónico, una de las grandes construcciones europeas de dimensión global. El Estado-nación en Europa se formó a partir de una organización burocrática articulada en torno a una de las "naciones" o comunidades políticas. La Administración pública aparece como si fuera el principal agente de modernización y progreso del Estado primero y de la sociedad después. Se produce un culto a la integración administrativa por el nuevo Estado y en Europa la nueva construcción del Estado-nación destaca por la "libertad de gobiernos" con alternancias y el equilibrio de poderes, lo cual conforma una especificidad europea frente al despotismo de Oriente. Estos elementos otorgaron al nuevo Estado-nación postnapoleónico un carisma especial de manera que la estructura será imitada por el resto del mundo<sup>5</sup>. En esta perspectiva, a propósito de la "reflexión provocadora" de B. de Riquer<sup>6</sup> en referencia a J. J. Linz y "la historia de unos proyectos parcialmente fracasados" podría afirmarse que el Estado-nación español ha sido y es tan fuerte y está aparentemente tan legitimado como otros Estados de Europa, lo cual no contradice el proceso de la débil nacionalización española. ¿Cuándo se produce la quiebra o la debilidad rela-

---

<sup>5</sup> S. WOOLF, *Europe and the Nation-State*, European University Institute, Working Paper, HEC, núm. 91/11, Florence, Badia Fiesolana, San Domenico, 1991; «The construction of a European world-view in the revolutionary Napoleonic years», en *Past and Present*, núm. 137, Oxford, 1992, pp. 95-97.

<sup>6</sup> B. RIQUEL, *El nacionalismo español contemporáneo*, Madrid, 1996, p. 32.

tiva, porque no ignoro que el Estado español sigue siendo fuerte? ¿Durante la restauración canovista? ¿Qué se puede afirmar del Reino Unido, acaso era un Estado débil y fracasado porque Irlanda lograrse separarse en el cenit de su expansión imperial y lo sigue siendo porque Escocia pretenda autogobernarse con plena soberanía? ¿Estamos ante el final del ciclo del Estado-nación en Europa? El análisis de las historiografías recientes manifiesta que los historiadores participan de los discursos de "renacionalización" histórica de sus respectivas identidades nacionales en los Estados de Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia, un renacimiento neonacionalista en combinación con una normalidad de la identidad Europea. Y de nuevo los historiadores en papeles de otorgamiento de legitimidad histórica para los referidos Estados-nación.<sup>7</sup>

La soberanía absoluta era un principio incuestionable en las primeras etapas de las naciones políticas. De la soberanía absoluta de origen divino, se había transitado a la soberanía del Parlamento o Asamblea representativa. Pero el debate de particularidad y uniformidad no cesó, si bien la antítesis de «nacional» versus «real», inundaba de uniformidad el discurso político. Nacional fue un «adjetivo que hizo mucho furor en España en los primeros años del gobierno representativo. Sustituía con frecuencia a su contrario el adjetivo real, estuviera bien o mal sustituido. Entonces se crearon los abogados de los tribunales nacionales, las cárceles, estancos y carreteras ídem; se suprimió la Guardia Real y se organizó la Nacional; hubo quien llamó patrimonio nacional al real patrimonio y decretos nacionales a las reales órdenes»<sup>8</sup>.

En suma, dos personalidades intelectuales y políticas, que al mismo tiempo impulsaron sendos discursos historiográficos<sup>9</sup>, pueden sintetizar y encarnar el argumento sobre distintas concepciones de la nación de naciones: A. Cánovas del Castillo y F. Pi i Margall.

El primero consolidó la obra del doctrinarismo moderado en el que inició su carrera política, con un discurso conservador en el que no

<sup>7</sup> «Apologias for the nation-state in Western Europe since 1800», en *Writing national histories. Western Europe since 1800* (ed. S. BERGER, M. DONOVAN, K. PASSMORE), London, 1999, pp. 3-13. «Historians today would do well not to continue the unholy alliance with governments and states in constructing diverse forms of national identity, but rather to show up these identities as multi-faceted, fragile, contested and continually in a state of making and remaking.»

<sup>8</sup> J. RICO Y AMAT, *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos*, Madrid, Imp. F. Andueza y Compañía, 1855, pp. 267-268; facsímil, 1994.

<sup>9</sup> I. PEIRÓ, *Los guardianes de la Historia. Historiografía académica de la Restauración*, Zaragoza, 1995.

faltan las consabidas apelaciones a la raza y un nacionalismo español, basado en la uniformidad, asimilacionista desde perspectivas castellanistas.

El segundo conecta más directamente con la tradición liberal individualista, la autonomía del individuo. Una estructura en colectividad por definición aparece como frágil, como ciertamente lo es la convivencia democrática, pero dicha aparente debilidad es fuente de la más fuerte legitimidad. Su nacionalismo es más proyectivo, de futuro y de raíz democrática en cuanto se funda en la libre voluntad de la unión, si bien reconoce derecho a la Confederación para reprimir por la fuerza la decisión unilateral de uno de los Estados.

## 2. De Monarquía compuesta a Estado-nación unitario

La Monarquía hispana de la modernidad era una Monarquía compuesta. Fue en el siglo XVIII con los decretos de nueva planta cuando se consolidó jurídicamente un concepto de España identificado con una corriente histórica concreta de la Monarquía española centralizante. La excepción la establecieron las denominadas provincias exentas: Navarra con *status* de Reino y las provincias de Álava, Gipuzkoa y Señorío de Bizkaia, en éstas los juristas defienden en el siglo XVIII el edificio foral con argumentos tomados de los teóricos del pactismo y de la tradición jurista de la Corona de Aragón<sup>10</sup>. En dicho contexto surgen reacciones y reflexiones como las de Manuel Larramendi: «¿*Qué razón hay para que la nación vascongada (...) nación privilegiada y del más noble origen, no sea nación aparte, nación de por sí, nación exenta e independiente de las demás?*»<sup>11</sup>. En 1764 se fundó la Sociedad Bascongada de Amigos del País, un proyecto académico-científico-cultural pero con consecuencias políticas. El artículo 1 de los estatutos evocaba nuevas preocupaciones: «*El objeto de esta Sociedad es el de cultivar la inclinación y el gusto de la Nación Bascongada hacia las Ciencias, Bellas Letras y Artes, corregir y pulir sus costumbres; desterrar*

<sup>10</sup> J. ARRIETA, «Las autoridades jurisprudenciales de la Corona de Aragón en el “Escudo” de Fontecha y Salazar», en A. IGLESIAS (ed.), *Estat, Dret i societat al segle XVIII. Homenatge al Pral Josep M. Cay i Escoda*, Barcelona, 1996.

<sup>11</sup> M. LARRAMENDI, “Conferencias curiosas, políticas, legales y morales sobre los Fueros de la M. N. Y M. L. Provincia de Guipúzcoa», *Sobre los Fueros de Guipúzcoa* (ed. I. I. TELLECHEA), San Sebastián, 1983, p. 58.

*el ocio, la ignorancia y sus funestas consecuencias, y estrechar más la unión de las tres Provincias Bascongadas de Álaba, Vizcaya y Guipúzcoa»* <sup>12</sup>. De esta manera, la unión de las provincias o naciones, como también son calificadas, fue uno de los objetivos primordiales. La «Nación Bascongada» se contempla integrada de otras naciones o comunidades que agrupan en colectivo a las personas del mismo lugar de nacimiento. Coetáneamente el concepto de nación aparecía atribuido en Francia a la parte consciente de los ciudadanos que pregonaban la construcción de un nuevo sistema político liberal, opuesto a la Monarquía absoluta. La Sociedad obtuvo el reconocimiento real. Del primigenio plan de su fundador, Xabier M. Munibe, Conde de Peñafloreda, «Plan de una Sociedad Económica o Academia de agricultura, ciencias y artes útiles y comercio», el proyecto alcanzó otros vuelos y en 1765 se presentaron proyectos historiográficos: el *Plan del discurso previo a la Historia Nacional de las tres Provincias de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya*, las *Instrucciones para escribir la Historia Nacional* y, por último, la *Idea general de la Nación Bascongada y señaladamente de la Provincia de Guipúzcoa* <sup>13</sup>. En 1775, los representantes de las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, se reunieron en su sede de Bergara en «Conferencia» o reunión política. Introducen un objetivo de articulación de la comunidad política vasca. Es coetáneo el grito de D. M. A. de la Gángara, en 1763, cuando en sus *Apuntes sobre el bien y el mal de España* escritos del orden del Rey (Carlos III): «No tengo más patria, más partido, más paisanaje, ni más sangre que España, España y España.»

Los representantes de las tres Juntas Generales se reunieron en Bilbao en octubre de 1793, declarada la guerra entre Francia y España. El orden del día de las Conferencias, según nos manifiesta Prudencio María Verástegui, era «*tratar del veedor de fierro en Cádiz, de establecer para lo sucesivo iguales Juntas anuales, de los medios legítimos de recobrar nuestros fueros y derechos, de aclarar algunos artículos que pueden interrumpir nuestra armoniosa correspondencia; y en fin de todo aquello que se considere ser de interés común de las tres. El recargo de derechos sobre nuestro frutos y manufacturas y los medios de afianzar más nuestra*

<sup>12</sup> Estatutos de la Sociedad Bascongada de los Amigos del País, Vitoria, 1765.

<sup>13</sup> Archivo del Territorio Histórico de Álava. Fondo Prestamero, Caja] 1, núms. 1-2 y 1-4. Véase I. OLÁBARRI, "Proyectos historiográficos de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País", en *1 Seminario de Historia de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, San Sebastián, 1986, p. 462.

*recíproca amistad son los artículos que interesan a nuestras poblaciones*»<sup>14</sup>. Esta Conferencia contaba con unos objetivos ciertamente ambiciosos y novedosos en relación con la tradición político-institucional vigente, ya que trataba de institucionalizar sólidamente una instancia común de dirección política.

Inmediatamente las Juntas Generales de Gipuzkoa reunidas en Getaria ejercieron su grado de soberanía y se mostraron proclives a pactar con los republicanos franceses para que Gipuzkoa pudiera adherirse a la República francesa.

El diplomático e intelectual prusiano W. von Humboldt, después de una larga estancia de cuatro meses en Vasconia escribió en 1801 una reflexión de plena actualidad: «¿Cómo debe tratar a la nación vasca la Monarquía española (pues para la República francesa sólo pueden tener sus distritos vascos una importancia muy secundaria) para hacer su fuerza y su actividad tan provechosas para España como sea posible? (...). La segunda pregunta tiene un interés práctico superior, y tanto más cuanto que ahora es frecuente el caso de que pueblos diferentes se reúnan en un mismo Estado. Pero hay que confesar libremente que hasta ahora siempre se ha pensado más en desembarazarse sólo de las dificultades, que opone la disparidad, que en utilizar lo bueno, que consigo trae la peculiaridad»<sup>15</sup>

### 3. La cultura política foral

En el siglo XIX podemos distinguir varios discursos político ideológicos en el marco de la cultura política foral. Aranguren y Sobrado elaboró a principios del XIX en debate con Llorente un discurso de legitimación jurídica y política sobre el fundamento de la independencia originaria<sup>16</sup>. El discurso de Yandiola y demás representantes de Juntas Generales y Cortes de Navarra es bien explícito en favor de la defensa de la «constitución foral» en la Asamblea de Bayona. Las personalidades

---

<sup>14</sup> J. AGIRREAZKUEENAGA (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao, 1995, pp. 120-126.

<sup>15</sup> W. HUMBOLDT, *Los Vascos*, San Sebastián, Eusko Ikaskuntza, 1925, p. 120.

<sup>16</sup> J. M. PORTILLO, I. VIEJO (eds.) y F. ARANCUREN, *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale el doctor Don Juan Antonio Llorente (1807-1808)*, Bilbao, 1994.

que partieron en las Cortes de Cádiz no ostentaban representación de las Juntas Generales. En resumen, al comienzo del siglo XIX hay un sujeto político colectivo representado en las Juntas Generales, asambleas representativas, con evidente conciencia de «ipseidad» y de legitimación social de un poder de autogobierno, en el marco de la Monarquía absolutista y a partir de 1839 de la Monarquía constitucional. La selección de textos que reproducimos en nota es una muestra de la evolución de los contenidos que definen la cultura política de los dirigentes políticos entre 1840 y 1860 <sup>17</sup>. Una novedad importante es el uso de la categoría «política vascongada» difundida por R. Ortiz de Zárate en

---

<sup>17</sup> Pedro EGAÑA: «Ahí no debe haber carlistas ni liberales, moderados ni exaltados, sino Fueristas o lo que es lo mismo, buenos y leales Vascongados. Cuando un pueblo está amenazado de perder su nacionalidad, es mal ciudadano el que predica la división...» (10-7-1844). Texto de una carta transcrita por M. VÁZQUEZ DE PHADA, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao, 1984, p. 462.

Ascensio Ignacio ALTIÑA: «Los que aspiran a que la causa Vascongada no aparezca unida a la de ninguno de los partidos en que por desgracia está subdividida la nación no hostilizan al poder constituido, sea cual fuere», A. 1. ALTIÑA, *Refutación al discurso del Sr. D. Francisco Manuel Egaña, procurador de la Unión de Arguisano en las Juntas Generales de Hernani*, San Sebastián, 1855.

Artículos de Ramón ORTIZ DE ZÁRATE, «Política Vascongada», IRURAC BAT, «Apuntes sobre la defensa legal del País Bascongado». «Los Fueros, buenos usos y costumbres de las Provincias Bascongadas sufren todos los días y sufrirán constantemente en lo sucesivo repetidos ataques de parte del gobierno supremo, cualesquiera que sea el color político de los hombres que ocupan el poder... Conviene que las Conferencias de las tres Diputaciones sean más frecuentes y periódicas en cada uno de dos meses... Salvar las instituciones forales. Esta debe ser la bandera de todos los bascongados, sin distinción de partidos políticos» (Vitoria, 1857). *Escritos de Don Ramón Ortiz de Zárate*, Bilbao, 1900, pp. 1 Yss.

El documento que el 18 de agosto de 1866 remitió la Diputación de Navarra a las otras tres comienza con la siguiente afirmación:

«La historia y la tradición de las Provincias Vascongadas y Navarra, su carácter y su fisonomía, sus costumbres y sus creencias, sus sentimientos y sus intereses son idénticos. Unos mismos son los rasgos de su territorio y uno mismo el aspecto que presenta. El idioma Vascongado que es su lenguaje (sic) primitivo y general, se conserva y se conservará perpetuamente en este país y servirá de glorioso escudo al pueblo euskaro para preservarse de las venenosas doctrinas que esparce con inquieta mallo por todos los ámbitos del mundo el espíritu revolucionario (...) es cuando los pueblos que tienen la conciencia de su dignidad y fe en sus destinos providenciales deben asociarse y unirse por los vínculos más íntimos a fin de que sin perder su respectiva autonomía realicen la unidad en sus más importantes manifestaciones.» Archivo Foral de Bizkaia, Fondo Casas de Juntas de Gernika, Régimen Foral, Reg. 7, legs. 3 y 7.

Carta de Juan TELLINI, ex Diputado General a la Diputación, 28-3-1873: «uniéronse respectivamente las Provincias Vascongadas a la Corona de Castilla conservando empero su especial modo de ser, y /Irrose usó un pacto bilateral, que de ser quebrantado por



la publicística de la época, ya que inicia la transición de una cultura foral corporativista a otra de matriz territorial, en la que los individuos de un territorio se erigen en sujeto colectivo político.

#### **4. La España Foral y la puramente constitucional: Elites en la definición de «nación»**

Después de 1839 el discurso foral se transformó en neofuerismo pero demostrando un *continuum* con la legalidad históricamente heredada. En el siglo XIX se formuló un Derecho público foral que deriva en un Derecho político vasco. Esta es la gran novedad jurídica porque tal Derecho se elabora dialécticamente con el Derecho público constitucional español hasta 1876. Fueron numerosos los proyectos de arreglo de los Fueros en el ámbito del Derecho público y privado. Los representantes de Navarra negociaron la modificación en 1841, pasando de Reino a provincia y más adelante a «provincial foral» procurando interpretar la ley de modificación en términos de pacto.

Para reflexionar lo que sucedió en el siglo XIX en términos de Derecho y de legalidad es preciso subrayar el hecho de la diarquía jurisdiccional, entre la Constitución liberal revolucionaria y los ecos de la Constitución histórica cuya evolución en el lenguaje del Derecho público se produce en Vasconia, es decir en la «España Foral.»<sup>18</sup>

En este contexto se forjó una Administración pública foral, con unas Juntas Generales que representaban a una comunidad erigida en política, según parámetros homologables por el régimen liberal, aunque respecto al sistema electoral se discutieran proyectos contradictorios y fueran evidentes los problemas<sup>19</sup>. Pero a la postre, se forjó un proceso de «nacionalización» vasca, con un discurso político fuerista, sin problematizar el sentimiento de pertenencia a la nación española, como unión política superior.

---

la Corona, o su gobierno, es cuestionable y de justicial riguroso, el derecho de los vascos a ser lo que fueron antes de su incorporación (...) defensa legal de ese principio...». M. VÁZQUEZ DE PRADA, *op. cit.*, p. 573.

<sup>18</sup> B. CLAVERO, «El cambio político a examen clásico: de la diarquía jurisdiccional a la monarquía constitucional», *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Madrid, 1994, pp. 127-135.

<sup>19</sup> M. URQUIJO, *Liberales y carlistas. Revolución y Fueros vascos en el preludeo de la última guerra carlista*, Leioa, LJPV-EHU, 1994, pp. 113 Yss.

Un texto de Pi i Margall puede servir de síntesis para explicar los términos de esta nacionalización: *«No hace seis años se administraban y se gobernaban aún por sí mismas. A excepción de Navarra, que como he dicho, se regía por el pacto de 1841, celebraban todas periódicamente juntas generales en que bajo una y otra forma, estaban representados sus pueblos y se trataba y resolvía los más arduos negocios. Elegían en esas juntas una Diputación, y la residenciaban después que había cumplido su encargo. Por medio de estos poderes imponían y recaudaban tributos, levantaban empréstitos, pagaban los intereses de su deuda, la amortizaban y llenaban todas sus obligaciones. Tenían sus guardias forales, sus milicias. Cuidaban de sus intereses materiales y morales: los caminos y las demás obras públicas, los montes y los plantíos, el culto y el clero, la beneficencia y la enseñanza. Construían y mantenían sus cárceles. Todo sin intervención del Estado. Mediante la aprobación del Estado reformaban su propio fueros y hasta las leyes generales del reino (...). Algo de esto subsiste aún en aquellas provincias y algo más en Navarra (...). ¿Se está seguro, repito, de que esas y otras provincias no vuelvan a levantar pendones por sus antiguos fueros? En mi opinión, duerme elfuego bajo la ceniza»* 20.

Por otro lado también se había producido un proceso de unidad: *«Derecho penal, Código de Comercio, leyes uniformes de enjuiciamiento, una misma Ley de Aguas y una misma Ley de Hipotecas. La organización de los tribunales (...). En lo administrativo y lo político es casi completa. Buena o mala hay ya una sola Constitución para todas nuestras provincias. La unidad monetaria no tardará por fin en ser un hecho. Todos los pueblos tienen por lengua oficial la castellana... unidad religiosa»* 21.

La Ley de 21 de julio de 1876, impuesta por el doctrinarismo de A. Cánovas del Castillo, y su discurso sobre la nación pudieran quizás ser a lo mejor unas de las fuentes más sólidas sobre las que se fundó social, política e ideológicamente el éxito, relativo, del nacionalismo vasco-euskalerrriako y el doctrinario e integrista de Sabino Arana. Un sentimiento de frustración, de truncamiento atraviesa las conciencias intelectuales, quizás una melancolía por la pérdida de algo real y no solamente imaginario como era la construcción subestatal con bucle literario, realismo político, elevada legitimidad político-social con mecanismos para ejercer la socialización. Por ello me atrevo a defender que primero fue la construcción político-burocrática desde una Asamblea

<sup>20</sup> F. PII MARCALL, *Las nacionalidades*, Madrid, 1967, vol. II, pp. 77-78.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 100-101.

representativa como eran las Juntas Generales y después se difundió la conciencia de «patria euskara» que desembocaría en nación vasca: Una «nación contrato» en la tradición del fuerismo político y una «nación espíritu» con una nueva conciencia nacional forjada en el anticastellanismo tradicional tornado en antiespañolismo.

En la evolución finisecular hacia la nación política vasca es preciso destacar la intervención de personalidades ligadas al republicanismo (Becerro de Bengoa, Herminio Oloriz...). Becerro de Bengoa escribió en 1877 que «cada una de estas provincias constituye dentro de la federación o fraternidad euskara una especie de Estado independiente y autónomico y las tres están unidas en la identidad de la sangre y de la ley formando el Irurac bat de nuestro original y primitivo pueblo»<sup>22</sup>. Al mismo tiempo, debemos destacar el discurso de los otros marginados por el sistema de Cánovas, los carlistas, en el que se fundían anties-tatismo y antiliberalismo, ideas éstas que alcanzaron otro sentido en la doctrina de Sabino Arana. Pero los procesos de arreglo y actualización de los Fueros me parecen que son más significativos en cuanto que generaron estructuras y hábitos políticos de larga duración en la conformación de la pluralidad real de España en el ámbito del poder de la Administración pública. En los fueristas liberales, también subyace cierta desconfianza hacia la eficacia del nuevo Estado, por lo que procurarían la construcción de un subestado a su medida.

## 5. Los proyectos de arreglo de Fueros: 1839-1876

En septiembre de 1839 fue formulado el primer proyecto de arreglo foral adaptado al marco constitucional español, en una de las «conferencias» interprovinciales<sup>23</sup>. Los firmantes pertenecían tanto al libe-

---

<sup>22</sup> R. BECERRODE BENGEOA, *El libro de Álava*, Vitoria, 1877, p. 288.

<sup>23</sup> El artículo 8.º del acuerdo especificaba lo siguiente en el acta de la Conferencia en Bilbao, el 19 de septiembre de 1839:

«8.º Que no obstante la persuasión en que está la conferencia de que ni en ellas ni las diputaciones de que emanan residen facultades suficientes para adoptar ni proponer modificación alguna a los fueros del país, pudiendo suceder que arrastradas por los acontecimientos fuesen aquéllas llamadas a discutir esta interesante y gravísima cuestión, como única representación actual aunque imperfecta de las provincias vascongadas cree necesario fijar rápidamente las bases generales a cuyos límites en su opinión deberían circunscribirse esas modificaciones. Estas bases podrían ser: que se uniformase el país con el resto de la nación en el sistema judicial; que suprimido

ralismo moderado (Urioste de la Herrán) como el progresista (Calbeton). Todos los arreglos de los Fueros buscaban una forma de inserción de la manera de estar de los vascos en el marco constitucional español que se definía en la esfera de la Administración pública como un Estado unitario y centralizado. En adelante, el tema de los Fueros se refiere al poder público de autoorganización que podrían alcanzar las comunidades vascas. El ejercicio del poder público es un elemento medible, al margen de los discursos de legitimación, en pro o contra, que emergían sin descanso. Se trata por tanto de la definición y los límites de un poder público en el contexto de la nueva España constitucional.

Esquema del citado primer arreglo de septiembre de 1839:

1. Justicia: Poder judicial independiente, el sistema general del Estado.

2. Sistema político administrativo: Suprimen la representación del representante del Estado en Gipuzkoa y Bizkaia, siendo investido el Diputado General de turno con tales atribuciones, tal y como sucedía en Álava. Continuidad de las Juntas Generales, institución representativa en cuyo seno se elegía el órgano de gobierno, la Diputación general.

Respecto al ejército no dicen nada, luego continuaría el destacamento de San Sebastián. En suma, las instituciones forales propias se convierten en parte de la Administración periférica del Estado.

---

así en Guipúzcoa y Vizcaya el encargo de corregidor quedasen confiadas sus atribuciones políticas y administrativas a los respectivos Diputados según la Constitución Alavesa; que con objeto de hacer desaparecer la prevención hostil que en las demás provincias del reino excita contra éstas la exención del servicio militar, se conviniese con el Gobierno en que se les designe en cada quinta su cupo redimible con dinero o con hombres presentados por ellas; que reconocida la necesidad de que las provincias vascogadas contribuyan también al sostenimiento del Estado, se fije, mancomunadamente, en los términos más ventajosos posibles un encabezamiento invariable a lo menos por veinte o treinta años, por equivalente de todas sus contribuciones directas o indirectas; encabezamiento cuya distribución entre sí debe quedar a las mismas provincias; que apareciendo de este modo que éstas lejos de ser ya gravosas al resto de la nación contribuirían como todas las demás sin gastos de administración ni de gobierno, se solicitase la libertad de comercio con las colonias como lo hacen los demás puntos de España y aun extranjeros, y que nuestra industria no tuviese más gravamen que la misma industria española; y que conviene atendidas las circunstancias actuales, que no se haga mención ni de establecimiento de aduanas ni de otras medidas fiscales que siempre han excitado grande antipatía en el país» (M. Urioste de la Herrán, J. Calbeton, L. Samaniego), J. AGIRREAZKUENAGA (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia. Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y el/entualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao, 1995, t. 1, pp. 290-291.

3. Estructura económico-fiscal: Contribución pactada del cupo, una cantidad alzada y autonomía recaudatoria. Sorprende que defiendan la continuidad de las aduanas en el interior ya que su traslado se convirtió en la bandera de la burguesía donostiarra. Por lo tanto, un mercado yuxtapuesto, pero con las ventajas del mercado nacional para los productos industriales vascos, ya que eran conceptuados como extranjeros.

4. Contribución militar o de sangre: Contribución al servicio militar, pero sustituyéndolo por dinero o cubierto con voluntariado.

5. Cuadro competencial: Las facultades tradicionales ejercidas por las Juntas Generales. Era el tiempo de la construcción y expansión de la Administración pública.

El proyecto del consultor de las Juntas Generales de Bizkaia, el liberal Casimiro Loyza, diciembre de 1839:

1. Justicia: «Con arreglo a lo que estuviere resuelto o se resolviese sobre el orden de enjuiciar por las leyes generales del Reino» (art. 13 de proyecto de arreglo foral).

2. Sistema político administrativo: El corregidor permanece en su función de representante real y del Gobierno. Las Juntas Generales eligen la Diputación general que se denomina también Foral. Los artículos 3, 4 Y 5 contemplan una visión de la soberanía compartida mediante el pacto con la Corona, ya que se hace efectivo el pase foral. Ninguna ley general o viceversa de las Juntas Generales será efectiva hasta que reciba la sanción real o el pase foral o dictamen según el cual se compruebe que no iba en detrimento del *corpus* doctrinal de los Fueros y viceversa. En suma, se construye un sistema político en Bizkaia, que se yuxtapone al creado para la generalidad del Estado. No contempla la continuidad de las Diputaciones Provinciales.

3. Estructura económico-fiscal: Las aduanas permanecen en el interior. Contempla el pago de un cupo regular a la Hacienda central, pero la Administración fiscal recaudatoria permanece bajo control de la Diputación. La creación de nuevas figuras fiscales solamente sería posible mediante el mutuo acuerdo o reconocimiento con la Corona. Solicita que los productos industriales de Bizkaia no sean gravados en el interior de la Península como si fueran extranjeros y los puertos de Bizkaia podrían negociar libremente con los puertos de América.

4. Contribución militar o de sangre: Siguiendo la tradición solamente contempla el servicio ordinario a la armada de marina, rea-

lizada por los puertos costeros. La contribución al ejército de tierra solamente se realizará en caso de invasión del territorio de Bizkaia.

**5. Cuadro competencia!:** Se reserva la Diputación el ejercicio de las competencias comprendidas en la Administración pública.

Este proyecto de estatuto especial refleja el proyecto político que propugnaban los fueristas liberales de inspiración conservadora, que en términos sociales correspondía a la aristocracia solariega con título nobiliario o sin él y a la burguesía financiera de Bilbao, dos sectores íntimamente entrelazados en la política matrimonial. Una construcción política, con una gran autonomía, política, económica, concebida de forma yuxtapuesta en el conjunto constitucional español, siendo la Corona la garante de la unión constitucional en la nación española. La España Foral era una manera de estar en el conjunto español.

En Álava y Gipuzkoa, también fueron elegidos personajes de un perfil social y una tendencia política e ideológica similar. El grupo alavés fue probablemente el más clarividente políticamente en el decenio de los cuarenta a tenor de los proyectos que elaboraron. Las ideas y proyectos políticos de Fausto Otazu e Íñigo Ortés de Velasco, merced a la correspondencia publicada, pueden ser operacionalizados en un sentido similar <sup>24</sup>.

Sin embargo, ni la comisión de Fueros de las Juntas Generales de Bizkaia ni el pleno de las Juntas aprobaron la defensa de este proyecto. El tema de la aceptación de la reforma judicial dividía a los miembros. Al final prevaleció la idea según la cual había que reivindicar el restablecimiento íntegro del sistema foral para a continuación iniciar la negociación. Por otra parte, deseaban conocer cuáles eran las intenciones del Gobierno central, pues a él le correspondía la iniciativa. Así pues los comisionados destinados a Madrid fueron a reivindicar el restablecimiento de la estructura judicial tradicional y la anulación de las Diputaciones Provinciales, así como a escuchar las propuestas del Gobierno. Cualquier alteración del régimen foral debía recibir la sanción de las Juntas Generales, por lo que no llevaban mandato para negociar aspecto alguno.

En realidad un sector de la Junta se opuso al proyecto de Casimiro Loyzaga porque alteraba de hecho algunos aspectos tradicionales del Fuero, como por ejemplo la justicia. Era probablemente el discurso

---

<sup>24</sup> J. VIDAL ABARCA, Federico VERASTEGUI, A. SOTAZU, *Fausto de Otazu a Íñigo Ortés de Velasco. Cartas 1834-1841*, Vitoria-Gasteiz, 1995,2 vals.

del carlismo, fundado en la defensa a ultranza de los principios tradicionalistas, defensor de la fosilización de los Fueros en el estadio de 1833, los Fueros del tiempo del Absolutismo. El sistema foral se convertía en un auténtico cerco frente a la temida invasión liberal y por tanto en el oasis de Antiguo Régimen. En consecuencia para ellos la defensa de los Fueros significaba la defensa de los principios del Antiguo Régimen. Mientras que para los liberales, la actualización de los Fueros era una oportunidad para construir la acomodación de un régimen especial, peculiar, capaz de conservar las peculiaridades del Derecho histórico, en un contexto constitucional y liberal.

Durante 1840 el frente común de las cuatro provincias se resquebrajó porque los liberales navarros aspiraban a una radical remodelación de su antigua estructura de reino.

Lo cierto es que los representantes vascongados establecieron una estrategia de la dilación que permitiera entre tanto la consolidación del régimen foral restablecido porque no se mostraban de acuerdo con la remodelación o arreglo que auspiciaba el Gobierno central. En mayo de 1840, se reunieron en Madrid los representantes elegidos por las restablecidas Juntas Generales y la nueva Diputación de Navarra. En representación de Bizkaia acudieron Casimiro Loizaga, Francisco Hormaeche, Manuel Ma. Aldecoa, M. A. Ozamiz-Jausolo. Por Álava, Blas López y Pedro Egaña. Por Gipuzkoa, Valentín Olano, Fausto Otazu y el Conde de Santa Ana. Todos ellos eran liberales, pero encuadrados en la tendencia moderada y fuerista, dispuestos a situar los Fueros al mismo nivel que la Constitución. Unidad de Corona equivalía a unidad constitucional, al igual que en Escandinavia o en el Imperio Austro-Húngaro. Los territorios vascos formarían su «Administración interior» sin injerencias. La nueva Diputación Provincial de Navarra envió a Fausto Galdeano, Pablo Ilarregui, Tomás Arteta y Fulgencio Barrera, próximos a las tesis progresistas acerca de los Fueros <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> «Los navarros se conforman en admitir la jefatura de la Diputación provincial y todas las leyes políticas del Reino. Consienten en que queden suprimidas sus Cortes, Consejo y Virrey: quieren conservar su administración económica y municipal: se oponen a que se introduzcan los estancos, derechos de puertas, papel sellado y quintas: y admírese Vd.! pretenden el establecimiento de las aduanas en la frontera (oo) la diferencia que en este punto nos separa es como Vd. conoce inmensa y nos ha de ocasionar disgustos sumamente amargos», Carta de F. Hormaeche, comisionado de Bizkaia, dirigida el 28 de mayo de 1840 desde Madrid a los Diputados generales de Bizkaia. Archivo de la Casa de Juntas de Gernika, Régimen Foral, Reg. 2.

El Gobierno no acababa de definir cuál iba a ser su estrategia: la negociación individualizada con cada provincia o con todas ellas en conjunto. El 26 de mayo los representantes de las cuatro provincias se reunieron para acordar una estrategia común, que no se consiguió por la posición diferenciada de los representantes navarros. Éstos tenían claro que las aduanas debían ser trasladadas a la frontera y que la Diputación Provincial a la que ellos representaban debía continuar existiendo. También se mostraban dispuestos a pagar un cupo convenido al Gobierno, a contribuir con hombres al ejército y aplicar el sistema judicial. El grupo de representantes alaveses presenta un alto nivel de conocimiento jurídico, sus antecedentes son claramente liberales y ellos fueron quienes iniciaron en 1834 la posibilidad de combinación de Fueros y liberalismo, o la interpretación de los Fueros a la luz de la doctrina constitucional liberal española.

Quien realmente procedió a una primera reforma en profundidad de los Fueros en la esfera del poder público hasta llegar a su plena abolición fue Espartero en octubre de 1841 y durante los años de Regencia, aprovechando el fracasado alzamiento moderado. A partir de 1844, se produce una recomposición institucional y política en el ejercicio de un poder público autonomizado. El texto del ex gobernador Patricio Azcárate publicado en 1856 resulta un claro exponente: «*Si se les cogiera a las provincias vascongadas, y se las trasladara a la América del Norte, serían otros tres Estados independientes más, que entrarían a constituir*

---

*«Los tres comisionados que hay aquí (en Madrid) de Navarra son lo mismo, en mi concepto, que la carabina de Ambrosio colgada de un clavo para el objeto con que aquí los han enviado: ni tienen relaciones, ni conocen esto, ni saben cómo deben manejarse aquí los negocios, ni es tampoco gente que tenga práctica de ellos en el momento (...) estamos López, Egaña, Valentín Olano, Honnaeche y yo muy unidos, muy acordes, muy bien con sola la diferencia de que Honnaeche y yo no somos tan conjiados como López, Egaña y Olano en que, en el Congreso, la Mayoría defenderá nuestros fueros.»* Carta del 25 de mayo de 1840 de Fausto Otazu, comisionado de Álava, a Íñigo Ortes de Velasco, Diputado general de Vitoria. J. VMAL ABARCA, F. VERASTEGUI, A. OTAZU, *Fausto de Otazu a Íñigo Ortes de Velasco. Cartas 1834-1841*, Vitoria, 1995, vol. II, pp. 334-335.

*«No debemos detener, ni suspender nosotros nuestras gestiones en París y Londres y todos debemos trabajar allí a fin que se interesen aquellos Gobiernos por nuestros buenos usos y leyes forales, demostrándoles que, si las Cortes Españolas, llevadas de la ojeriza y antipatía que todos sus Diputados nos tienen (sin exceptuar uno solo) se metiesen en innovaciones marcadas y en nivelarnos, no habrá un solo hombre de mediana o mucha influencia en el país Vascongado que no renuncie a mezclarse en cosa alguna.»* *Ibidem*, 22 de junio de 1840, p. 361.



*parte de la unión americana, sin tener que hacer la menor innovación, porque son países que se gobiernan por sí mismos, y cumplirían aun con enviar sus diputados a Wassimpton (sic) como aquí los envían a Madrid. Pero SEÑORA, esto no puede seguir así, porque las provincias vascongadas forman parte de vuestra monarquía, que desde que se ha hecho constitucional, tienen que ser aquéllas monárquico-constitucionales y no republicanas, tienen que respetar y reconocer la unidad constitucional»*<sup>26</sup>. En conclusión, el breve análisis de los proyectos de arreglo evidencia el alto techo de autogobierno y autoorganización política que anhelaban y preconizaban las élites políticas vascas de mediados del siglo XIX.

## **6. La actuación pública de las Diputaciones vascas: «Estados» dentro de la nación.**

Cabe hablar de una «nacionalización foral» en la que el Estado constitucional es sustituido por la acción de las Diputaciones y legitimada por las asambleas representativas que inician una evolución para asemejarse a los parlamentos liberales y aumentar su centralidad política.

Trasladadas las aduanas y establecido el sistema judicial fijado en la Constitución, nació un gran consenso en el seno de las élites dirigentes, favorable al sistema foral vigente. Por ejemplo, los progresistas de Bilbao, en el manifiesto publicado en 1854, mostraron un claro apoyo al sistema foral e incluso solicitaron el restablecimiento de los ayuntamientos forales. Después del período progresista y en la etapa de 1856 a 1868 nace una nueva teorización de la realidad política, jurídica e institucional. Las actas de las Conferencias son el mejor exponente del cuerpo doctrinal de lo que en 1859 fue formulado como el «Derecho novísimo foral». Ya en 1842 los liberales progresistas reunidos en Conferencia habían manifestado que, merced a la Ley de 25 de octubre de 1839, habían estrenado una «vida nueva sus fueros».

En las Conferencias de 1857 los diputados generales protestaron por la colisión e invasión de competencias que se sucedían en temas como la instrucción pública o educación, estadística, notariado y prohi-

---

<sup>26</sup> P. AZCÁRATE, *Exposición a S. M. sobre arreglo de los Fueros de las provincias vascongadas*, León, 1856, p. 21.

bición de la construcción del «cammo de hierro de Triano», cuando a su juicio pertenecían al ámbito de la «Administración foral».

Las Conferencias de 1859 se definieron «parte del régimen foral» y actuarían como una suerte de «sotogobierno». Es decir, en adelante fueron conceptuadas como un elemento más del edificio foral, hasta el punto de que en 1865 serán calificadas como la instancia de «conservación de sus instituciones». Se puede afirmar que el proyecto aprobado en reunión de Conferencia entre los comisionados de las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava en 1793 aparece ya como asumido y plenamente coronado en 1859. En años venideros, con una perspectiva de integración en el nuevo Estado liberal español, las actas de las Conferencias denunciaron repetidamente el peligro de la doble administración periférica. En realidad, los representantes del Estado liberal, con la creación de su administración periférica en el País Vasco, comenzaron a fortalecer, sin proponérselo, un concepto nacionalitario del sistema foral vasco, porque la construcción institucional foral aparecía como una creación propia y yuxtapuesta del País Vasco a la derivada de la Constitución, en lugar de reconocerla como una parte del conjunto constitucional. Por ejemplo, el control que trató de instaurar el Gobierno sobre las reuniones de las Diputaciones vascongadas es claro exponente. El Gobernador de la provincia de Álava se sorprendió de que las Diputaciones Forales celebraran reuniones de Conferencias en Vitoria en 1859, sin previo aviso ni comunicación. El 7 de julio de 1859 el Ministro de la Gobernación José Posada Herrera prohibió cualquier reunión en Conferencias que no tuviera el expreso permiso del Gobernador. Su argumentación era la siguiente: «suponer que las Diputaciones forales de las Provincias Vascongadas, pueden reunirse cuando, como y donde les parezca para tratar de los asuntos que le acomode sin intervención de los Gobernadores sería sostener el principio absurdo y más que absurdo peligroso e imposible en toda buena administración de que puede haber un Estado dentro de otro Estado y negar al Gobierno por consiguiente el derecho que la Constitución y las leyes le dan de suprema vigilancia en todos los ramos de la administración 27». Una argumentación utilizada también en tiempos contemporáneos. El problema planteado en 1859, propio de una organización moderna federal del Estado, en opinión del Ministro de la Gobernación José Posada Herrera, eminente admi-

---

27 Archivo Foral de Bizkaia, Bilbao, Casa de Juntas de Gernika, Convenio de Vergara, Reg. 2, lego 8.

nistrativista, sería retrotraerse al feudalismo en perjuicio de la Autoridad Real. En suma las Diputaciones aspiraban a una independencia de su administración política interior y a la unión española para su representación exterior. El concepto jacobino del ejercicio del poder prevalecía en el pensamiento de los liberales moderados, luego en consecuencia, la primacía del poder de los representantes del Estado debía prevalecer subordinando el resto de los poderes.

Las autoridades forales decidieron recurrir a la Reina, puesto que la citada Real Orden de 7 de julio de 1859 significaba la derogación de una de las atribuciones forales tradicionales. Redactaron una representación colectiva firmada en agosto de 1860, pero sin éxito, ya que la Reina, en otra Real Orden de 15 de febrero de 1861, desestimó los argumentos de las Diputaciones y ratificó la Real Orden precedente, por la cual, siempre que se reúna la Diputación, «ha de ser con conocimiento del Gobernador de la Provincia», porque tales reuniones tienen «verdadero carácter político»<sup>28</sup>.

Mientras se producía el debate, las élites instauradas en los poderes públicos vascos se mostraron en repetidas ocasiones solidarias con los proyectos de política exterior de España, realizando manifestaciones tales como que defenderán los sagrados intereses de la nación: el trono, la religión, la libertad y el «decoro español»<sup>29</sup>. De ahí la participación directa en la guerra de Marruecos y más tarde en la de Cuba, para «contribuir al mantenimiento del nombre español». España era un «florecente imperio», o al menos aspiraba a serlo. Aunque confundieran el deseo con la realidad; era su forma particular de adhesión y participación en el proyecto político español. Estas intervenciones sirvieron para justificar la peculiar forma de participación de los vascos en el ejército español. Incluso la continuidad de los miqueletes y fuerzas armadas forales se justificaron como segunda reserva del ejército español.

Las élites dirigentes entendían que esta plena integración en el proyecto de unión en el Estado liberal español debía ser correspondida con el reconocimiento en su ordenamiento jurídico del sistema foral vigente, por lo que los gobernantes debían ser consecuentes con su

---

<sup>28</sup> Archivo Foral de Bizkaia, Bilbao, Casa de Juntas de Gemika, Convenio de Vergara, Reg. 2, lego 8.

<sup>29</sup> J. EXTHAMIANA, «Elites vascas en busca de una nación: segunda mitad del siglo XIX», en *Les élites espagnoles à l'époque contemporaine*, Université de Pau, 1983, 17-26.

principio. El acta de la Conferencia del 22 de junio de 1868 definió con nitidez el sistema al que aspiraban: «las leyes generales no son aplicables a estas provincias sin las modificaciones que la situación excepcional aconseja». En realidad se trataba de una reafirmación del principio del Pese Foral, abolido en 1841, pero actualizado y adaptado al nuevo marco.

Las actas de los años de 1860 contemplan un creciente interés por la defensa del euskera cuando se debatía la organización de una nueva administración de servicios. Así, el argumento aparecerá frente a la Ley de Instrucción Pública de Moyano, porque la realidad bilingüe del país debería ser reconocida de modo que los maestros fueran bilingües. Una preocupación similar se manifestó en el caso de los profesionales de la medicina en el ejercicio de la profesión de cirujanos. Desde la Administración foral se defendió que los nuevos servicios fueran ejercidos por personas capacitadas para desarrollarlos en ambas lenguas. En el plano cultural y científico se proyectó la celebración de concursos de narraciones que relatasen historias vascas e incluso se propugnó la rehabilitación de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.

En el mismo período se consiguió la Diócesis vasca. La institucionalización eclesiástica de las tres provincias sancionaba la política común que habían inaugurado mediante las Conferencias. Las Diputaciones colaboraron eficazmente para la creación y sostenimiento económico de la nueva Diócesis<sup>30</sup>.

Así pues, a la llegada de la Revolución de 1868 se desarrolló un sistema de poderes y administración autónomos que aspiraba a construir una forma de estructura político-institucional propia, autónoma, con amplias competencias en el seno del Estado liberal español o de la nación española. De ser calificadas como las tres hermanas, el 10 de mayo de 1868 llegaron a denominarse «las tres provincias gemelas».

Uno de los ideólogos que teorizó la nueva situación fue el alavés Ramón Ortiz de Zárate, y como veíamos en el texto de la nota 17, recomendaba que las Conferencias de las tres Diputaciones fueran más frecuentes y periódicas.

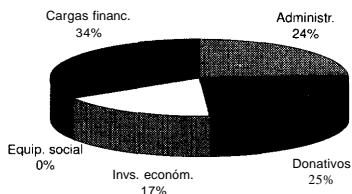
---

<sup>30</sup> S. MANTELI, *Relación de las funciones con que las tres provincias vuscongadas celebraron la erección de su diócesis y el recibimiento de su primer Obispo en los días 27,28 Y 29 de abril de 1862*, Vitoria, 1862.

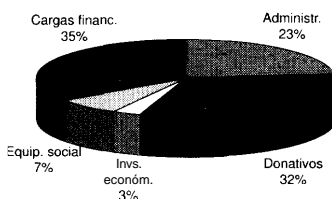
Las haciendas vascas: Breve visión de conjunto

El nervio de todo Estado es su presupuesto y su capacidad fiscal. Un análisis de los presupuestos permite una fotografía de la sociedad y las relaciones de poder en su seno. Simplemente, antes de llegar a la conclusión quisiera que el lector tuviera la oportunidad de observar la política de gasto y las fuentes de ingresos de las Diputaciones.

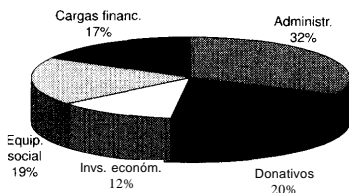
ÁLAVA, 1815-19



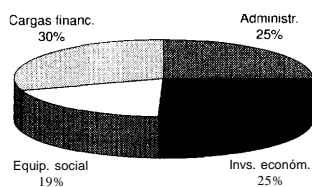
VIZCAYA, 1816-20



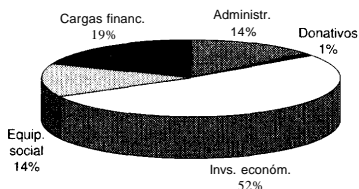
GUIPÚZCOA, 1828-30



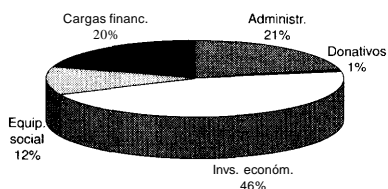
ÁLAVA, 1865-67



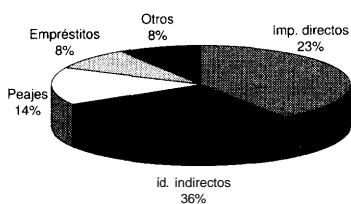
VIZCAYA, 1864-67



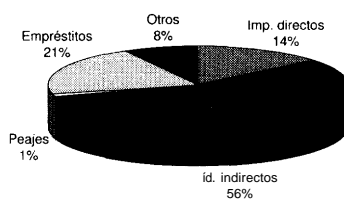
GUIPÚZCOA, 1865-67



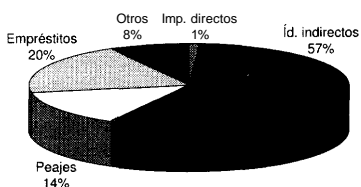
ÁLAVA, 1815-19



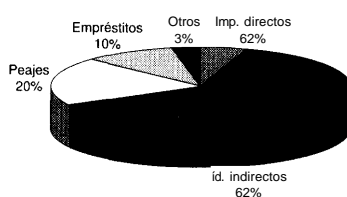
VIZCAYA, 1816-20



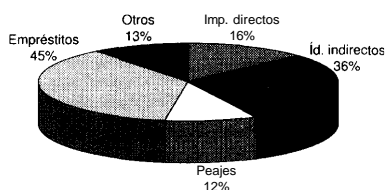
GUIPÚZCOA, 1828-30



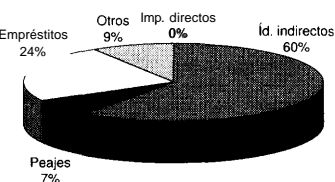
VIZCAYA, 1864-67



ÁLAVA, 1865-67



GUIPÚZCOA, 1865-67



Promedios anuales en miles de reales y números índice sobre los que se construyen las gráficas

Ingresos	Álava 1815-19	Álava 1865-67	Gipuzkoa 1828-30	Gipuzkoa 1865-67	Bizkaia 1816-20	Bizkaia 1864-67
Imp. directos ...	1.066 45	857 16	23 1	0 0	323 14	460 5
Íd. indirectos ...	591 25	1.875 36	1.094 57	4.355 60	1.296 56	6.279 62
Peajes .....	320 14	601 12	274 14	479 7	10 1	2.067 20
Empréstitos .....	183 8	1.200 23	392 20	1.705 24	520 21	1.054 10
Otros .....	182 8	672 13	145 8	66 49	184 8	314 3
	2.342 100	5.205 100	1.928 100	7.203 100	2.333 100	10.174 100

Gastos	Álava 1815-19	Álava 1865-67	Gipuzkoa 1828-30	Gipuzkoa 1865-67	Bizkaia 1816-20	Bizkaia 1864-67
Administr.....	588 24	1.226 25	682 32	1.575 21	586 23	1.510 14
Donativos .....	620 25	14 1	412 20	74 1	807 32	86 1
Invs. económ...	405 17	1.251 25	247 12	3.386 46	56 3	5.374 52
Equip. social ...	O O	946 19	394 19	892 12	187 7	1.439 14
Cargas financ ..	829 34	1.514 30	361 17	1.439 20	895 35	1.979 19
	2.443 100	4.951 100	2.096 100	7.366 100	2.531 100	10.388 100

Fuentes: J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao, 1987.

I. OHTIZ DE ORRIÑO, *La Hacienda/oral alavesa en la crisis del Antiguo Régimen (1850-1876)*, Vitoria, 1987 (tesis doctoral).

Registro de las Juntas Generales de Gipuzkoa.

I. AGIRREAZKUENAGA y I. M. OHTIZ DE ORHLÑO, «Las haciendas forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878», en *Ekonomia*, núms. 9-10 (1988).

Sobre Navarra la institución de historia Jerónimo Uztariz ha publicado un magnífico catálogo de exposición en el que entre otras materias se puede analizar y visualizar la evolución de la Hacienda navarra en el siglo XIX, similar a la que hemos comentado para el resto de las provincias forales.

Un análisis de los datos revela la consolidación de unas comunidades políticas, con un sistema representativo propio (las Juntas Generales) y un poder político-fiscal propio dotado en la práctica de un notorio grado de soberanía. Las aportaciones a la hacienda del Estado o donativos son reducidas en su fórmula directa. Sin embargo asumieron gastos ordinarios del Estado en el territorio de su competencia, tales como el pago de la contribución del culto y clero, que en el resto del Estado corría a cargo de las cuentas generales y demás referidas a la enseñanza, obras públicas, beneficencia social. En Navarra el cupo no parece que se ingresara en las arcas del Estado sino que servía para liquidar la deuda que pesaba sobre la hacienda provincial y que el Estado había asumido en la Ley ordinaria de Modificación de Fueros de 1841.

La extensa y tupida red de infraestructura viaria, la infraestructura ferroviaria, escuelas de agricultura, establecimientos de enseñanza, la política social de beneficencia, el pago del culto y clero, constituyen las partidas más importantes del gasto. En suma, se habían consolidado unos sólidos «fragmentos» de Estado español en el que las Diputaciones ejercieron una serie de funciones propias del nuevo Estado liberal.

Unas comunidades políticas en las que se había incrementado la cohesión social bajo la hegemonía de una vieja nobleza de la tierra reconvertida ya desde fines del siglo XVIII a los nuevos valores burgueses, junto a una burguesía comercial, dispuesta a impulsar el proceso de la industrialización acelerada.

La frustración que supuso la Ley Abolitoria de los Fueros de 1876 se entiende mejor en este marco, así como dada la fortaleza del sistema forjado durante el primer período liberal el Estado acordó un concierto, para garantizar su presencia. Pero dicho concierto en minúscula se convirtió durante la restauración en Concierto con mayúscula, Concierto económico-administrativo según el cual la burguesía que ocupaba las nuevas Diputaciones Provinciales carecían de controles externos e internos. En realidad es una solución de continuidad en el ámbito fiscal, pero sin legitimación política de la comunidad política provincial, sin órganos de representación política propios, de modo que los presupuestos de las Diputaciones quedaban al margen del correspondiente control «parlamentario».

El caso de Navarra difiere porque la continuidad del «convenio económico» quedó sustentada jurídicamente con la apelación a la Ley de Modificación de los Fueros de 1841.

### *Conclusión*

En la transición al Estado liberal, las élites vascas estuvieron a la búsqueda de nación<sup>31</sup> desde su realidad política y social en su dimensión vasca y española. Los favorables a una revolución o evolución liberal procuraron la definición de una forma de estar en el seno de la unión española, una manera Foral, como España Foral, si bien las leyes básicas aprobadas en el Parlamento español les incomodaban y el conflicto se exteriorizaba en una tensión centro periférica. Pero no debemos olvidar el proceso de deslegitimación que sufrieron las oligarquías de poder por la rebelión de las clases plebeyas cuya protesta se canalizó políticamente a través del carlismo. Pese a ello o por ello, en cada una de las provincias vascas se construyeron consensos políticos e ideológicos que se tradujeron en estructuras políticas e institucionales con un elevado nivel de legitimidad y consenso social, hegemonizadas

---

<sup>31</sup> J. EXTRAMIANA, *op. cit.*



por unas élites de viejo y nuevo cuño, puesto que las burguesías urbanas comerciales y las burguesías beneficiadas por la compra de bienes desamortizados y abastecimientos a los ejércitos liberales, llegaron también a intervenir crecientemente en las Administraciones públicas forales y en la política. El proceso de socialización moderno, propio de los nuevos Estados liberales, se produjo en Vasconia a través de sus respectivas Diputaciones. La unión entre las Diputaciones llegó a ser muy sólida a la altura de 1860. Llegaron a concretar una manera conjunta de intervenir en el Parlamento español. En términos objetivos pudiera afirmarse que el neofuerismo fue la doctrina política e ideológica que sustentaba la construcción de un tipo de organización política, unos Estados autónomos de soberanía compartida, en el marco de la unión de la Corona y Estado español. Pero según los gobernadores civiles tal realidad política consagraba un principio absurdo, peligroso e imposible, un Estado dentro de otro Estado. El pasado foral pasó a ser interpretado en clave de soberanía popular de manera que las élites participaban en el control de un fragmento del Estado general. Por ello las Diputaciones vascas, órganos ejecutivos de las Juntas Generales, participaron activamente con «tercios vascongados» en las guerras exteriores emprendidas por el Gobierno español: guerra de Marruecos y guerra de Cuba. Sin embargo esta forma de estar y actuar, con gran poder de decisión y autogobierno, quedó truncado a partir de la Ley de 21 de julio de 1876 y la prohibición de las Juntas Generales por Cánovas del Castillo en 1877. La legitimidad de un Derecho foral público quedó suspendida, diluida, perdida. Permaneció, sin embargo, un tipo de autonomía fiscal y administrativa, los Conciertos económicos. Las Diputaciones de nuevo emprendieron el camino de la legitimación jurídica del nuevo régimen político<sup>32</sup> sobre bases endebles contenidas en las excepciones establecidas por el Gobierno central. En consecuencia, en la Asamblea de Diputaciones vascas de 1917 lograron construir un nuevo consenso para la reclamación de un poder político, de un estatuto político.

En suma, antes de fines del siglo XIX, las élites gobernantes del País Vasco, definieron un poder político propio en el marco del nuevo Estado liberal español, una suerte de patriotismo foral<sup>33</sup>. Antes de que

---

<sup>32</sup> J. M. ESTECIA, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, Bilbao, 1997, facsímil, Introducción de J. AGIRREAZKUEGANA.

<sup>33</sup> Se podría hablar de una «identidad foral» que supondría «una conciencia de identidad diferencial» que encontraba nuevas formulaciones políticas modernas. Véase

se produjera la manifestación nacionalista de Sabino Arana, ya se desarrolló una experiencia de Gobierno, de Administración pública interior «independiente», de socialización política, de creación de una simbología vasca moderna, sin necesidad de recurrir al discurso excluyente. El discurso nacionalista sabiniano no había nacido. Ignorar lo que tuvo de real y práctico dicha experiencia en las esferas jurídicas, políticas, sustituyéndolos con juegos poético-épico-literarios, atribuyendo a las experiencias de unos individuos las claves del devenir histórico, como si flotasen en la nada del universo, significa un profundo desconocimiento de la historia contemporánea vasca y española.

Por último, una corriente historiográfica actual predica «el fin de la Historia de España», ya que estamos en la mejor España posible, por lo tanto hemos llegado a la meta con el *status quo* actual, España va bien, como nación de naciones, mientras no se toque más el poder central. Se ha llegado al máximo del pluralismo político y cultural en su dimensión de episodio particular del fin global de la Historia. Pero en mi opinión habría por tanto que preguntarse y reflexionar sobre si nos hallamos en un punto de llegada o quizás de partida en la nueva configuración de una Europa en la que el regionalismo transnacional pudiera crear nuevas oportunidades de organización socio-política. Un sentido democrático del poder parece que debiera tender a la potenciación de los poderes locales como fórmula de legitimación y de participación y acceso, puesto que desde que el concejo abierto desapareció para defenderse de la presión social y se alejó hacia estructuras burocráticas lejanas, las oportunidades de participación e intervención de la mayoría social se desvanecieron. Una historia desde abajo vuelve necesariamente su mirada hacia los poderes públicos y privados cercanos. Pero este tema corresponde a otras jornadas.

---

M. URQUIJO, *Liberales y carlistas. Revolución y Fueros vascos en el prelude de la última guerra carlista*, Leioa, UPV-EHU, 1994, pp. 94-95.