

# EL PAIS VASCO Y SUS FUEROS

EL 21 de julio de 1876 sancionaba el Rey Alfonso XII la Ley que viene considerándose habitualmente como la supresión del régimen foral de las provincias vascas. Según su texto, se ponía fin a las exenciones fiscales y de quintas que anteriormente caracterizaban al País Vasco, extendiendo de mo-

la medida era, pues, superior, a su alcance formal. No obstante, el primer ministro Cánovas del Castillo, al abolir las exenciones vascas, había querido dejar la puerta abierta a una fórmula de conciliación que respetara una sombra de las instituciones forales, estableciendo en el artículo 4.º de la Ley el princí-

## Antonio Elorza

do explícito a las tres provincias "los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles". En realidad, se trataba de la aplicación a los dos aspectos más visibles —los impuestos y las quintas— del principio de unidad constitucional que se estableciera al término de la primera guerra carlista, por la Ley de 25 de octubre de 1839, cuyas conse-

pio de "audiencia de las provincias" para la reforma del régimen foral ya desprovisto de todo contenido. Todavía se reunirán las Juntas generales, pero su resistencia provocará sólo sucesivas medidas restrictivas del Gobierno que culminan a lo largo de 1877 con la afirmación definitiva del principio de homogeneidad administrativa. Una larga etapa de conflictos quedaba cancelada con el triunfo definitivo de la centralización.

El papel decisivo había correspondido a las dos guerras carlistas. Si en la primera pudo salvarse a dura penas, y a costa de cesiones fundamentales, la peculiaridad foral, en la segunda el fin de la misma era prácticamente inevitable desde el momento en que no fueron atendidas las sucesivas proposiciones de paz alfonsinas, basadas en el principio de respetar el régimen foral. Además, tampoco era preciso innovar; bastaba con poner en práctica las previsiones de adecuación a la unidad constitucional que contenía el texto de la Ley de 1839 (2). Tal vez por eso, los fueristas intransigentes consideraron que era 1839 y no 1876 la verdadera fecha límite de los fueros, ya que por la primera disposición se eliminó el principio de autogobierno, eliminación de la cual los sucesivos recortes sólo eran consecuencias secundarias. Así, para Sabino Arana Goiri y, siguiendo sus pasos, para la posterior literatura nacionalista, 1876 fue sólo "el último golpe" que acabó con la libertad nacional vasca, ya suprimida de

atrás, al regresar al principio de la reforma foral concertada. Los Ayuntamientos volvían a la situación foral, lo mismo que las Diputaciones, y sólo se mantenía estrictamente la atribución al jefe político (en sustitución del corregidor) de los asuntos de orden público, así como las disposiciones sobre aduanas y justicia. Es aún útil consultar sobre el tema el libro de Fermín de Lasala, *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876*; Madrid, 1924.

(2) La oposición entre Constitución liberal y Fueros había quedado de manifiesto en 1812-1814 y 1820-1823.



jure desde que en 1839 se sometiera a los órganos legislativos españoles la revisión del sistema foral.

La propia significación política del mismo ha estado sometido a inacabables controversias. Como se ha advertido reiteradamente por la historiografía especializada en los sistemas políticos del Antiguo Régimen, la formación de las grandes monarquías absolutas supone un esfuerzo de centralización y absorción de las jurisdicciones territoriales menores, que son incorporadas al nuevo marco sin que desaparezcan sus facultades, exenciones y privilegios en los órdenes administrativo y económico. El proceso centralizador de los siglos XVI a XVIII suscita tensiones, tiende a resolver en beneficio de su autoridad los conflictos con los "poderes intermedios", pero sólo en casos excepcionales llega a la abolición de los regímenes particulares (caso de los países de la Corona de Aragón bajo Felipe V). En consecuencia, las tres provincias vascas, lo mismo que el reino de Navarra hasta 1841 y las áreas vascas continentales hasta la Revolución francesa, mantuvieron un *status* político-administrativo diferenciado cuya abolición sólo se consuma hace ahora un siglo.

Lo difícil es traducir los términos

de una situación propia del Antiguo Régimen en conceptos de Derecho constitucional moderno. Para la tradición nacionalista, establecida por Arana Goiri, no existía duda alguna: la situación anterior a 1839 era de plena soberanía nacional vasca. Los fueros no eran exenciones o privilegios sometidos a la Corona española, sino un sistema de poder independiente, expresión política de la nacionalidad. De ahí que al castellanismo *foruak*, que sería impreciso al vincularse a la idea de concesión o subordinación, prefiriera Arana Goiri desde el primer momento la designación *lagizarra*, la Ley vieja, que en euskera vizcaíno evoca la situación legislativa antigua, de independencia, previa a la sumisión impuesta a la unidad constitucional española que representa la Ley de 25 de octubre de 1839. "Nuestra patria Bizkaya, de nación independiente que era, pasó a ser en esa fecha una provincia española", escribe el joven Arana en su primer periódico *Bizkaitarra* (1894). De ahí que la ulterior reivindicación nacionalista, inscrita en el programa del partido desde 1906, sobre la exigencia de abolir la Ley citada del 39, deba ser interpretada como la recuperación de la soberanía vasca, el ejercicio del derecho de autodeterminación.

No es este el momento de abor-



Sabino Arana Goiri, impulsor del nacionalismo vasco.

cuencias los fueristas vascos habían sabido evitar a base de concesiones parciales y dilaciones en la negociación prevista para la reforma de los fueros, especialmente gracias al prolongado mantenimiento de los moderados en el poder (1). La importancia concreta de

(1) En octubre de 1841, el levantamiento cristino, apoyado por los organismos forales, permitió al progresista Espartero reducir la singularidad administrativa y económica de las tres provincias (asumiendo las cuestiones de orden público, llevando las aduanas a la costa, implantando el sistema de sufragio general). En julio de 1844, los moderados dieron un considerable peso



El tradicional árbol de Guernica, símbolo de las libertades vascas, en un grabado de 1575. A la izquierda, "Viejas leyes y nueva flor", de Valentín de Zubiaurre. El cuadro simboliza el resurgimiento fuerista bajo la égida del nacionalismo.

dar el estudio del régimen foral, con variantes de una provincia a otra y sobre el cual, por otra parte, han prevalecido los análisis institucionales o ideológicos, por encima del estudio de su funcionamiento efectivo (3). Forzando la síntesis, podría decirse que la situación foral conjuga un régimen específico de garantías individuales, y un conjunto de exenciones económico-administrativas (exención fiscal, aduanas, régimen específico de prestación del servicio militar, organización municipal), sostenido por un ordenamiento político-administrativo autónomo cuyas piezas claves eran las Juntas generales, las Diputaciones forales y el Corregidor. Este último, según la definición sucinta de Echegaray para Guipúzcoa "venía a ser el representante más caracterizado del Rey". En cuanto a las Juntas generales, formalmente una asamblea legislativa, no sería exacto atribuirles la función de un órgano parlamentario constitucional, ya que poseían precisas atribuciones económicas, administrativas y judiciales. Dado su corto tiempo de reunión, hacen imprescindible la existencia de un órgano de gestión permanente, la Diputación general responsable ante las Juntas. El principal recurso defensivo del régimen era el uso o pase foral, esto es, el examen por las Juntas de aquellas disposiciones o sentencias que hubieran de aplicarse en la provincia, y su eventual no admisión de ser contrarias al Fuero. Guipúzcoa vio suspendido el pase foral de 1766 a

1780, procediendo definitivamente Espartero a su supresión en 1841.

### Fuerismo histórico y fuerismo progresivo

Los argumentos del fuerismo decimonónico habían sido acuñados en los dos siglos anteriores, especialmente a lo largo del XVIII como réplica a las tendencias centralizadoras de los primeros Borbones. A mediados del setecientos, el jesuita Larramendi sistematiza la defensa del fuerismo guipuzcoano: la libertad primitiva de la provincia,

a la que se vincula la nobleza asimismo originaria de sus habitantes, determina los elementos esenciales del fuero, tales como la libertad política y económica, la nobleza de sangre y la exención fiscal. La unión voluntaria a Castilla sería la sanción histórica de tal condición, mientras que las Juntas generales se convierten en los órganos destinados a ejercer el derecho de resistencia contra cualquier amenaza a la existencia del fuero esencial. En el límite, Larramendi llega a suponer la posibilidad de una separación de Castilla, en el caso de que



En 1877, Cánovas del Castillo disolvió definitivamente las Diputaciones Forales de Alava y Vitoria, consumando de ese modo la centralización administrativa y política.



La organización federal, según Pi y Margall, sería en España el único recurso para conjugar sus componentes históricos, netamente diferenciados en cultura, costumbres e instituciones políticas.

la Corona vio el pacto, abriendo la perspectiva de unas provincias unidas del Pirineo que sobre el ejemplo de los Países Bajos agrupasen a todos los habitantes de habla vasca. Por lo demás, y a ras de suelo, olvidando el sueño de la independencia, Larramendi denuncia la línea de degeneración efectiva de las instituciones forales: la tendencia a adscribir repetidamente los cargos a unos mismos caballeros junteros, con frecuencia desligados de los intereses de la provincia, con lo que la democracia formal deviene oligarquía. El régimen foral se estaba convirtiendo en el patrimonio de una minoría de hacendados.

Es la prolongación de esta tendencia lo que confiere al fuerismo el sesgo conservador que le caracteriza en los dos primeros tercios del XIX. Frente a las amenazas centralistas que formula al iniciarse el siglo Llorente, el futuro historiador de la Inquisición, se suceden los escritos de exaltación del fuero, casi siempre a cargo de burócratas vinculados a la administración foral. La *Defensa histórica de las Provincias Vascongadas* que en 1829 redacta Novia de Salcedo puede servir de ejemplo. Se repiten los argumentos sobre la unión voluntaria y la independencia histórica de Vizcaya y Guipúzcoa, se insiste en que el fuero escrito no es otra cosa que la transcripción de los usos inmemoriales y, sobre todo, se ensalza el papel de los fueros como bastión que preserva al País Vasco de toda innovación democrática o revolucionaria: felices sus habitantes con la posesión de tales leyes, son incapaces de abrigar el más mínimo deseo de cambio. El fuero se ha convertido en el complemento jurídico político de una sociedad rural estática, instrumento de control de unas clases dominantes vinculadas a la propiedad agraria. Tal vez por eso, hasta 1868, los moderados apoyarán la conservación de las instituciones forales, eximiendo al País de su política centralizadora.

Claro que la defensa de los fueros no era un monopolio de la mentalidad conservadora. Si, es cierto que, por lo menos hasta 1868, la tendencia liberal conduce inequívocamente a la uniformidad y a la consideración del fuero como privilegio, no sucede otro tanto en el pensamiento democrático. El antecedente de esta postura, y su núcleo argumental, puede encontrarse ya en algún ilustrado vasco, situado en la órbita de la Sociedad Vascongada de los Amigos del País. En los escritos remitidos a esta institución por el militar Manuel de Aguirre, por lo demás entusiasta difusor de Rousseau en los papeles periódicos, encontramos la noción que luego se hará tópica, sobre la asimilación entre las instituciones democráticas que caracterizan al régimen foral de Vizcaya y a las que acaban de establecerse a favor de la independencia en Norteamérica. Las garantías civiles del ciudadano, la idealización de un régimen de explotación agraria supuesta-

(3) Un reciente resumen, en J. J. Solórzabal, *El primer nacionalismo vasco*, Madrid, 1975, capítulo IV.



jetivo central de "defender los fueros y las venerandas instituciones del país que nos vio nacer". En sus dos años de vida concentrará, en polémica casi constante con la prensa liberal y conservadora, a la plana mayor del fuerismo vasco —los Sagarmínaga, Becerro de Bengoa, Trueba, Soraluze, Villabaso, Campión—, con el único refuerzo individual del catalán Mañé y Flaquer. Pero lo más significativo es como, a lo largo de las sucesivas derrotas políticas, va decantándose una posición teórica en que la peculiaridad del País asume progresivamente el protagonismo respecto a la mera defensa de una peculiaridad institucional. En este sentido destacan las sucesivas colaboraciones del joven navarro Arturo Campión, que insiste cada vez con más ahínco en la resistencia a la castellanización y en el mantenimiento del euskera como soportes de la nacionalidad, por encima de la abolición de sus leyes históricas. La pauta había sido proporcionada por Ricardo Becerro de Bengoa, al formular la pregunta "¿cuánto durarán los fueros?" al día siguiente de la supresión legal de los mismos: "Acatemos la Ley —propone, en nombre de unos supuestos políticos liberales—, pero conservemos más vivo y más ferviente que nunca el entusiasmo por las seculares leyes y costumbres de nuestros antepasados. La razón de los fueros es una razón popular, y mientras exista aquel pueblo habrá fueros. (...) Los que creen que han matado para siempre un privilegio, han triunfado con arreglo a esa creencia; los que creen que han cambiado las costumbres, que han transformado aquella manera de ser vascongada están ciegamente equivocados. Para concluir con el privilegio, basta la Ley; pero, ¿queréis convertir el pueblo euskaro en otro pueblo distinto?".

De estos supuestos arranca, una vez perdida toda esperanza de alterar la política uniformadora de Cánovas, la Asociación Euskara. Se constituye en Pamplona en 1878, en torno a un reducido grupo de intelectuales (Iturralde, Oloriz, Campión) que ven en la defensa de la cultura propia del País Vasco la única barrera capaz de contener la asimilación a Castilla que en el plano político acaba de consumarse. Para ello dispondrán de una publicación, la *Revista Euskara* y gozarán temporalmente de la marginación política del carlismo, que les permite jugar un cierto papel en la década de los ochenta.

El interés principal de la Asociación Euskara reside en su carácter de enlace entre la defensa de los fueros y la ideología estrictamente nacionalista. El "corpus" de esta última se halla prefigurado en los escritos de los "euskaros", y singularmente en los de su secretario, Arturo Campión. Pensada inicialmente por Juan Iturralde y Suit como una asociación defensora del vasquense y de las libertades forales —para "conservar y propagar la

lengua, literatura e historia euskaras, estudiar su legislación y procurar cuanto tienda al bienestar moral y material del País", según los Estatutos de 1878—, la Asociación Euskara va formando paulatinamente una definición nacionalista que caracteriza al pueblo vasco por su triple peculiaridad en cuanto a idioma, costumbre y leyes. Y, consecuentemente, frente a la castellanización forzada que representa la unidad constitucional propugna una política cortada de todo nexo exterior al País, dirigida a conseguir la restauración de los fueros. En la misma línea cabe situar la poesía de Felipe de Arrese y Beitia, que insiste una y otra vez en el lamento por la libertad perdida y sus consecuencias para la identidad vasca —su ¡ay, somos castellanos! de su poesía al árbol de Guernica— preservada antaño por las instituciones forales. No es, pues, extraño que de los certámenes poético y las fiestas euskaras, la Asociación derivase hacia una intervención política directa, en el sentido de una política estrictamente vasca, viendo cortado su auge a partir de 1886 por la reaparición en Navarra del carlismo.

La base social de que carecieron los "euskaros" iba a encontrarla, en la última década del siglo, Sabino de Arana Goiri en las capas medias vizcainas afectadas por los cambios de la industrialización: la concentración de poder económico y político en una burguesía monopolista vinculada a España y el conflicto de clases favorecido por la inmigración y la implantación socialista (4). Como vimos, el nacionalismo revisa el tema foral presentando el regreso a 1839 como la recuperación de la soberanía perdida. Pero lo que ahora nos interesa subrayar es que la creciente presencia política del PNV en el primer tercio de nuestro siglo transforma el contenido del fuerismo, que llega paradójicamente a convertirse en algunas ocasiones en argumento contrario a la autonomía: así, en las campañas contra el Estatuto, el diario integrista donostiarra *La Constancia* esgrimirá repetidamente el fuero contra una autonomía que califica de atea. Pero aun entonces no faltan excepciones de notables tradicionalistas e integristas que, como Julián Elorza, Lojendio o Pérez Arregui ven en el fuerismo la razón para votar "sí" al Estatuto.

En todo caso, es innegable que, en lo sucesivo será el Estatuto el referente esencial de las reivindicaciones autonomistas y nacionalistas en el País Vasco, volviendo entonces —y ahora— a jugar los fueros su antiguo papel legitimador de la aspiración del pueblo vasco a ejercer su autogobierno. ■

(4) Entre otros, puede verse mi estudio "Sobre ideologías y organización del primer nacionalismo vasco", en el volumen colectivo *La crisis de fin de siglo: ideología y literatura*, Ariel, 1975.

