

# **LOS DERECHOS HISTÓRICOS VASCOS: PODER CONSTITUYENTE LIMITADO O INSTITUCIONES CONCRETAS**

Euskal Eskubide historikoak: botere konstituzioegile mugatua  
edo erakunde zehatzak

Basque Historical Rights: limited constituent power  
or specific institutions

Gregorio MONREAL ZIA

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 16 de agosto de 2019

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 19 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 4 de octubre de 2019

El texto examina algunos hitos significativos del devenir de la foralidad de Derecho público de los territorios de Vasconia en los siglos XIX y XX. Con dicho examen se intenta discernir el elemento más característico de la cultura foral. En concreto, si la foralidad consiste en una suma de instituciones tradicionales susceptibles de actualización o si en la relevancia de los derechos históricos descansa en la atribución al sujeto titular de una auténtica capacidad constituyente, si bien limitada por la aceptación de la unidad política del Estado. En la perspectiva de la relación entre la Constitución del Estado y los Fueros vascos, el texto distingue cuatro fases: la época foral propiamente dicha que culmina en 1839 y 1841, el período neoforal que llega hasta 1876, y la fase de los Concierdos Económicos, suprimidos en 1936 en Bizkaia y en Gipuzkoa. Concluye con lo acontecido en el proceso constituyente que se inició con la Transición. Entonces se formuló la Disposición Adicional Primera de la actual Constitución que reconoció de manera atenuada los derechos históricos de los territorios de Vasconia y que ha sido objeto, a su vez, de una singular interpretación jurisprudencial.

Palabras clave: Constituciones españolas. Fueros Vascos. Ley de Fueros de 25 de octubre de 1839. Ley Paccionada de Navarra de 1841. Ley de Fueros de 21 de julio de 1876. Estatuto Vasco. Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978.



Testuak XIX. eta XX. mendeetan Baskoniako lurraldeetako zuzenbide publikoko foraltasunaren bilakaeran izandako mugarri esanguratsu batzuk aztertzen ditu. Hartara, foru-kulturaren ezaugarri bereizgarria bereizten saiatzeko. Zehazki, ea foraltasuna egunera daitezkeen erakunde tradizionalen baturan oinarritzen den edo ea eskubide historikoen garrantzia subjektu titularrari gaitasun eratzaile bat ematean oinarritzen den, Estatuaren batasun politikoa onartzeak mugatuta bada ere. Estatuko Konstituzioaren eta euskal foruen arteko harremanaren ikuspegian, honako lau fase hauek bereizten ditu testuak: 1839. eta 1841. urteetan amaitu zen foru-garaia, 1876ra arte iritsi zen garai neoforal eta ekonomia-itunen fasea, 1936an Bizkaian eta Gipuzkoan kendu zituztenak. Eta, azkenik, Trantsizioarekin hasi zen prozesu konstituziogilean gertatutakoa. Orduan egin zen gaur egungo Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarria. Baskoniako lurraldeetako eskubide historikoak aitortu zituen modu arinduan, eta, era berean, modu berezian interpretatu da jurisprudenzian.

Giltza hitzak: Espainiako Konstituzioak. Euskal foruak. 1839ko urriaren 25eko Foru Legea. 1841eko Foruak Eraldatzeko Legea. 1876ko uztailaren 21eko Foru Legea Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua. 1978ko Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarria.



The text examines some of the significant milestones of the evolution of the regional nature of Public Law in the Basque Country during the nineteenth and twentieth century. Said review attempts to discern the most characteristic element of regional law culture. More particularly, if regional law culture consists of a sum of traditional institutions subject to update, or if the relevance of historic rights rests on the attribution to their bearer of genuine constitutional capacity – although this may be limited by acceptance of the State's political unity. In terms of the relationship between the State Constitution and Basque Regional Law, the text distinguishes four phases: the «Foral» or «Regional Law» era itself, which culminates between 1839 and 1841, the «Neoforal» period that goes up to 1876, and the period of Economic Agreements o «Conciertos Económicos», removed in 1936 in Biscay and in Gipuzkoa. It concludes with the happenings of the constituent process that started with the Transition to democracy. That was when the First Additional Provision of the Current Constitution was formulated, which recognised, in a tempered way, the historical rights of the territories of the Basque Country and which has likewise been subject to a singular case law interpretation.

Key-words: Spanish Constitutions. Basque Regional Laws. Regional Charter Law of October 25, 1839. Treaty Law of Navarre of 1841. Regional Charter Law of July 21, 1876. Basque Statute. First Additional Provision of the 1978 Constitution.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA RELEVANCIA DE LOS FUEROS VASCOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. LOS DERECHOS HISTÓRICOS COMO UNA PECULIARIDAD CONSTITUCIONAL DE VASCONIA. III. CONCILIACIÓN O DESENCUENTRO ENTRE LA CULTURA CENTRALISTA Y LOS FUEROS VASCOS DURANTE EL ESTADO BORBÓNICO Y EL CONSTITUCIONAL. 1. La autoridad absoluta del rey y los Fueros vascos. 2. Reforzamiento de una idea de Estado centralizado. 3. Los nuevos conceptos de la Revolución francesa afianzan la cultura centralista y dificultan la tolerancia de los Fueros. 4. Las Constituciones del siglo XIX ignoran la existencia de los Fueros vascos, pese a estar total o parcialmente vigentes y a ser materia constitucional. 5. La primera ley abolicionista de 16 de septiembre de 1837. IV. LA PECULIAR CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS FUEROS VASCOS EN 1839. 1. Del Convenio de Bergara de 31 de agosto de 1839 a la Ley de 25 de octubre de 1839: confirmación de los Fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional». 2. La interpretación coetánea de la citada Ley como complementaria de la Constitución. V. LA REFORMA DE LOS FUEROS ENTRE 1841 Y 1876. 1. La Reforma navarra: la Ley de 16 de agosto de 1841. 2. La Reforma en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia: las convocatorias para negociar en los años 1841, 1844, 1850 y 1852. 2.1. Disposición inicial. 2.2. Decreto de Espartero de 29 de octubre de 1841 e intento del Gobierno de hacer una reforma a la navarra. 2.3. Conatos de negociación en 1844 y 1850. 2.4. Último intento negociador en 1852. 3. El régimen neoforal entre 1844 y 1876. 4. El contenido y la razón de ser de la supervivencia del sistema vasco. VI. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA, LA CONSTITUCIÓN DE 1876 Y LA GRAN CRISIS DE LOS FUEROS VASCOS. 1. El final de la guerra. 2. Los partidos y los actores de la abolición. 3. Cánovas y la mayoría conservadora que le respalda se distancian del radicalismo abolicionista de la minoría parlamentaria. 3.1. Condiciones personales de Cánovas y su idea de fondo sobre la reforma. 3.2. Las audiencias de Cánovas a las Diputaciones forales en mayo de 1876: invocación de la unidad constitucional como valor supremo del ordenamiento jurídico. 3.3. Cánovas desarrolla su doctrina sobre el poder del Estado en un debate incidental sobre Navarra. 4. Características y contenido del proyecto de Ley de Fueros de Cánovas remitido a las Cortes. 5. La defensa de los Fueros de los diputados vascos. Los motivos que alegan la mayoría y la minoría de las Cortes para abolir los Fueros. VII. DEL RÉGIMEN NEOFORAL

AL CONCERTISTA: LA APLICACIÓN DE LA LEY DE 21 DE JULIO DE 1876. 1. La supresión de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales. 2. El sistema navarro neoforal de 1841 se mantiene. Modificación del cupo en el Convenio de Tejada Valdoserá (19-II-1877). 3. Cánovas establece los Concierdos Económicos (R.D. 28-II-1878). Consolidación del régimen concertista. 4. La suerte del ideario foral durante la Restauración.

VIII. EL MARCO DEL AUTOGOBIERNO DE VASCONIA EN LA SEGUNDA Y TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XX. 1. De la provincia foral a la región/nación. 2. El movimiento autonomista de 1917-18 y el Mensaje de las Diputaciones a la Presidencia de Gobierno de 17-XII-1917. 3. La proposición de ley del grupo nacionalista en el Congreso para derogar la Ley de 25 de octubre de 1839 y proceder a la devolución del poder foral (3-XII-1918).

IX. EL BINOMIO FUEROS Y ESTATUTO SE INSTALA EN LA CULTURA POLÍTICA VASCA DURANTE LA II REPÚBLICA. 1. Una Vasconia distinta a la de 1876. La acción cultural y autonómica de EI-SEV. 2. La visión de los Fueros como poder constituyente limitado antes de la redacción del primer Estatuto de Autonomía: el informe de los juristas de 30-IX-1930. 3. Del Estatuto del País Vasco Navarro de EI-SEV al de Estella, en 1931. La cláusula de reserva de los derechos históricos. 4. El Estatuto de las Gestoras y la defeción navarra llevan al Estatuto plebiscitado en 1933. Reiteración de la reserva de los derechos históricos y crisis del fuerismo provincialista. 5. El Estatuto de 1936. Sin cláusula de reserva pero con Concerto Económico. El Gobierno Vasco y el asentamiento del estatutismo constitucional. X. FUEROS Y AUTONOMISMO CONSTITUCIONAL: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. 1. La postración de la cultura foral durante la Dictadura de Franco. La cultura estatutaria se sitúa en primer término. 2. Fueros y autonomismo constitucional. 3. La enmienda nº 689 del PNV sobre los derechos históricos al proyecto de Constitución. Su suerte en la Comisión Constitucional y en el pleno del Congreso. 4. La Comisión Constitucional del Senado aprueba la enmienda foral. El rechazo en el pleno. 5. Derogación parcial de las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876. 6. Los derechos históricos en la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika. 7. Hacia la aplicación estatutaria. XI. A MODO DE CONCLUSIÓN: FUEROS COMO CAPACIDAD CONSTITUYENTE O COMO CONJUNTO DE INSTITUCIONES TRADICIONALES A ACTUALIZAR. XII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Hubo cierta temeridad por mi parte al asumir el compromiso de redactar esta ponencia que, tal como ha sido intitulada, parece destinada a resolver un arduo problema del Derecho positivo del presente, en concreto, el dilucidar si

el Derecho histórico tiene todavía virtualidad para mejorar o ampliar el autogobierno actual de Vasconia. Afortunadamente, la ponencia de José Luis Aurengetxe resolverá en buena parte el problema ya que examina exhaustivamente lo que tiene establecido la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, desde la Sentencia 76/1988 sobre los derechos históricos vascos y la STC 867/1988 sobre el régimen foral de Navarra.

Adelantemos de entrada las terminantes condiciones de aplicación de los derechos históricos como forma de ampliar competencias en el autogobierno vasco. La jurisprudencia exige que la facultad que se reivindica haya formado parte históricamente del abanico competencial del territorio foral de que se trate; que haya sido asumida en el correspondiente Estatuto o, en el caso de Navarra, en la LORAFNA y, por último, que su subsistencia sea compatible con la Constitución. Es inevitable recordar la Ley de 25 de octubre de 1839, que examinaremos más adelante, cuando declara que se confirman los Fueros, pero «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía».

Es pertinente preguntarse si en la reforma estatutaria que ha querido sacar adelante el Parlamento Vasco en la XI Legislatura es posible invocar los derechos históricos como fuente nutricia y autónoma del autogobierno actual de Vasconia. En el caso de una respuesta afirmativa se suscitan nuevas preguntas complementarias. Nos referimos al modo de llevarse a cabo la incorporación de los derechos históricos y a la eficacia jurídico-política de esta vía. En definitiva, a si en el contexto constitucional y político en que vivimos llegarán a constituir un instrumento útil en el avance hacia cotas superiores de autogobierno en las dos Comunidades Autónomas de Vasconia.

Lo cierto es que no me siento cualificado para abordar los problemas involucrados en el abanico de preguntas precedentes. Es más modesta la pretensión de esta ponencia ya que se limita a aportar algunos datos sobre la continuidad de la cultura política foral que, al lado de otras, ha estado vigente en la sociedad vasca contemporánea. Porque en el país han operado también otras culturas, desde la estatutaria, más reciente, mejor conocida y posiblemente mayoritaria en Vasconia desde la etapa republicana, a la centralista. O la vigorosa corriente autodeterminista tan presente en las últimas décadas. Y las culturas mixtas. Ciertamente que ocuparse solamente de una de ellas, aunque históricamente haya sido la más relevante, es una forma de reduccionismo. Pero este defecto de simplificación es casi inevitable cuando la cuestión tratada abarca un amplio arco temporal y es limitado el tiempo de exposición.

Definido de manera un tanto rudimentaria el propósito de esta intervención, quedará pendiente la cuestión de si tratar de la cultura política foral constituye una especulación inútil, meramente académica, o si con su examen se pue-

de obtener algún provecho al imaginar el futuro. En las últimas décadas hemos vivido grandes convulsiones constitucionales en el mundo, también en el viejo continente, cambios que sobrevienen en ocasiones de manera impensada. Obviamente no son hoy previsibles conmociones severas en el Estado, ni auténticos procesos constituyentes. Pero de surgir las oportunidades de reformar al alza el autogobierno vasco, convendría tener también en cuenta, entre otras referencias, la reivindicación de los derechos históricos que se ha manifestado entre nosotros de manera constante durante los dos últimos siglos.

Pese a la proximidad y a las afinidades que se produjeron en el proceso de pérdida de los Fueros de Navarra y de los territorios de la actual Comunidad Autónoma del País Vasco, esta exposición, en virtud del punto de vista elegido, solo cuando era ineludible ha considerado los puntos de conexión.

Con la finalidad de evitar la repetición de autorreferencias en citas y de aligerar el peso de esta exposición de síntesis, adelantamos que está basada en una investigación llevada a cabo en los últimos quince años. Sus resultados se han ido publicando en la revista *Iura Vasconiae*, alguno en la *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, y otro en una publicación colectiva sobre la Constitución de Cádiz<sup>1</sup>.

## II. LA RELEVANCIA DE LOS FUEROS VASCOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. LOS DERECHOS HISTÓRICOS COMO UNA PECULIARIDAD CONSTITUCIONAL DE VASCONIA

En opinión de algunos protagonistas y estudiosos de los debates de las Cortes constituyentes en 1978, tanto en el Congreso como en el Senado, un tema mayor fue la reivindicación de los derechos históricos que presentaron los diputados y senadores nacionalistas vascos. Para Fernando Abril Martorell, Vicepresidente del Gobierno de la UCD y posiblemente el actor más relevante en el proceso constituyente, la cuestión foral fue «la que probablemente lleva mayor carga afectiva y emocional de todo el conjunto del texto constitucional»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Las citas de los seis trabajos fundamentales se consignarán al comienzo de los apartados del trabajo. Adelantamos ahora que los recogidos en *Iura Vasconiae: revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia* son los siguientes: La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839, 9 (2012), pp. 235-326. La Ley abolicionista de Fueros de 21 de julio de 1876 (Antecedentes y paso por el Congreso), *Ibidem*, 10 (2013), pp. 39-192. La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes, *Ibidem*, 11 (2014), pp. 239-386. Las referencias a los otros trabajos se señalarán en notas a lo largo del texto.

<sup>2</sup> *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 2ª ed. preparada por SÁINZ MORENO, F. y HERRERO DE PADURA, M., Madrid: Cortes Generales, 1989. 4 vols. Cita en vol. III, p. 3339.

Y en palabras del constitucionalista vasco Lojendio, que ejerció muchos años en la Universidad de Sevilla, la Disposición Adicional primera fue el precepto «más tenazmente debatido de la Constitución de 1978»<sup>3</sup>.

La emoción y la tensión que suscitó la cuestión foral en el último debate constituyente no era una novedad en la historia española contemporánea. Es llamativo que los intervinientes en los debates de Cortes sobre abolición o reforma de los Fueros vascos repitieron la creencia de que estaban viviendo un momento histórico. La motivación es evidente, ya que de suyo cuestionan, como veremos, la unidad constitucional, entendida al menos desde la perspectiva de la dogmática clásica. Decía Agustín Argüelles en 1839 que «de cuantos negocios se habían sometido en diversas épocas a la deliberación de las Cortes españolas, ninguno consideraba más trascendental que este [de los Fueros]»<sup>4</sup>. Y en 1876, en el debate de la Ley de Fueros canovista algunos diputados afirmaron reiteradamente que se trataba de una cuestión gravísima, de unidad constitucional<sup>5</sup>. Era un problema que iba más allá de las mayorías o las minorías parlamentarias.

Permítaseme una anotación previa y, por conocida, sumaria. Los territorios de la Corona de Aragón, es decir, el Reino de Aragón, el Principado de Cataluña, y los reinos de Valencia y Mallorca, poseyeron sistemas jurídicos propios, tanto públicos como privados; pero desaparecieron casi totalmente y *manu militari* entre 1707 y 1716 con los Decretos de Nueva Planta. Digamos que la historia de los derechos históricos vascos tiene que ver con la situación singular de los cuatro territorios en la formación del Estado español. Por motivos bien conocidos, Felipe V los exoneró de los efectos de la Nueva Planta: mantuvo a Navarra como reino, y respetó las amplísimas particularidades forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, que pasaron a convertirse a partir de entonces en islas institucionales dentro de una Monarquía ya unitaria e incluso uniformizada. A cuenta de su singularidad a lo largo del siglo XVIII fueron conocidas como *provincias exentas* y conservaron su personalidad institucional en buena medida hasta 1837, 1841 y 1876. Después, parcialmente, con el régimen concertista vigente en Bizkaia y Gipuzkoa hasta 1937, e incluso durante la Dictadura para el caso de Navarra y Álava. El autogobierno nacido del Estatuto y del Amejoramiento conserva todavía un componente foral.

<sup>3</sup> LOJENDIO, I. M., *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*, Cuadernos Autonómicos, nº 9, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 44.

<sup>4</sup> MONREAL ZIA, G., La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 18839, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), p. 290.

<sup>5</sup> Vid. MONREAL ZIA, G., La Ley abolutoria de Fueros de 21 de julio de 1876 (Antecedentes y paso por el Congreso), *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 39-192.

El dato reseñado explica que no hubiera leyes de Fueros en el siglo XIX respecto de otros territorios del Estado, ni agrios debates parlamentarios sobre su autogobierno. Una monografía del catalán Juan Mañé y Flaquer, de 1878, llevaba el título de *Viaje al País de los Fueros*, por cierto provista de un excelente prólogo de Antonio Cánovas del Castillo<sup>6</sup>. En la percepción de los españoles decimonónicos el problema foral –el de las instituciones públicas especiales– afectaba a Vasconia y a nadie más. Es cierto que a partir del último tercio del siglo XIX, e incluso antes, la cuestión de la autonomía tiene sello catalán, sea bajo forma regionalista o federalista, y el Principado pasa a convertirse en el *punching ball* del parlamentarismo español. Como lo es que, después de que Cánovas abolió los Fueros, por razones de posibilismo se inicia entre nosotros lo que alguien ha llamado el «seguidismo» de Cataluña en cuestiones de autonomía. Por concluir, los derechos históricos en materia de Derecho público conforman una peculiaridad constitucional vasca que ha llegado hasta la Constitución actual de 1978. Solo en las reformas estatutarias de este siglo algunas comunidades autónomas han invocado los derechos históricos, aunque sin consecuencias prácticas relevantes.

La segunda tesis a sostener es la de que, desde el punto de vista legal y del debate constitucional español, la cultura foral ha sido marco y fuente constante de inspiración del autogobierno de Vasconia, aun haciendo notar que las continuidades que se advierten en el siglo XIX no suponen un concepto monolítico de la foralidad. En su configuración, esta ha tenido al menos cuatro momentos: la del período foral propiamente dicho que concluye en 1841, la neoforalidad vigente entre 1844 y 1876, y el período posabolitorio que se inicia en 1877, es decir, enmarcado por el régimen concertista que concluye para Bizkaia y Gipuzkoa en 1937. Añadimos que la Disposición Adicional Primera de la Constitución actual ha abierto, en los comienzos de la Transición, otro período fructífero y no exento de dificultades. Lo propio del momento presente es la incertidumbre sobre el valor de los derechos históricos como elemento diferencial de la autonomía vasco-navarra.

### III. CONCILIACIÓN O DESENCUENTRO ENTRE LA CULTURA CENTRALISTA Y LOS FUEROS VASCOS DURANTE EL ESTADO BORBÓNICO Y EL CONSTITUCIONAL

La comprensión del papel que desempeña entre nosotros la foralidad requiere ponerla en relación con su opuesto dialéctico, con la cultura política cen-

---

<sup>6</sup> MAÑÉ I FLAQUER, J., *El oasis: viaje al País de los Fueros*, Barcelona: Imprenta de Jaime Jesús Roviralt, 1878-1880.

tralista, la realidad dominante en el Estado en los dos últimos siglos. Enraizada profundamente en la sociedad española durante la Edad Moderna y Contemporánea, y acogida hasta hoy en academias, medios de comunicación, en la clase política y en la judicatura, desde su lejano origen el ideario y la praxis centralista han resultado de la confluencia de distintos elementos. Por un lado, en el siglo XVIII, fue propulsada por la autoridad del rey entendida como un poder absoluto, una concepción que reforzó el Despotismo Ilustrado, y por otro lado, ya en el XIX, se produce la decisiva recepción del Derecho público francés elaborado durante la Revolución que se filtra en el constitucionalismo hispánico.

## 1. La autoridad absoluta del rey y los Fueros vascos

En la formación del Estado español supuso un giro la doctrina del primer Borbón, de Felipe V, de que el Derecho que practicaban y alegaban los territorios de la Corona de Aragón era una mera concesión real y el monarca tenía sobre ellos un dominio absoluto. La tendencia se vio reforzada, como hemos apuntado, por la ideología propia del Despotismo Ilustrado. Abogaba este por la concentración de poderes en torno al rey en la creencia de que iba a contribuir a racionalizar la organización social. Los particularismos institucionales y las disparidades culturales constituían obstáculos que frenaban la acción del Príncipe Filósofo preocupado por asegurar el bienestar de sus súbditos y por incrementar la eficacia de su gobierno.

## 2. Reforzamiento de una idea de Estado centralizado

En la segunda mitad del siglo XVIII la Monarquía empieza a elaborar una doctrina respecto de la naturaleza de la foralidad vasca. La resistencia de las cuatro provincias a reformas y cambios no consensuados que afectarían a las instituciones del país suscitaba la irritación de las élites centrales del Estado. En los momentos álgidos de tensión se inicia en el entorno de los Consejos de la Monarquía la creación de ideas contrarias al estatus autónomo del país, hasta entonces apenas discutido en cuanto a su fundamentación. Fue decisiva la figura del jurista y economista **Pedro Rodríguez Campomanes** (1723-1802), destacado protagonista del reformismo borbónico y regalista radical. Desde su posición de fiscal del Consejo de Castilla –y después Decano Gobernador del mismo–, dictaminó algunos contenciosos habidos con los territorios forales equiparando el absolutismo al poder omnímodo del rey, que no tenía más límites que los de carácter moral. Probablemente el mismo Campomanes y el valido Manuel de Godoy (1767-1851) tuvieron que ver con la idea de comenzar por las cuatro provincias la realización del ambicioso proyecto de **Diccionario Geo-**

**gráfico-Histórico** de la Academia de la Historia, cuyos dos primeros volúmenes aparecen dedicados a ellas, con intenciones políticas que no se pueden probar, aunque esta gran obra, impresa oficialmente en Madrid en 1802, se convirtió de hecho en una herramienta ideológica del Favorito en su contencioso con las provincias tras la guerra de la Convención. Prestigiosos académicos como Joaquín Traggia o Martínez Marina o González Arnao asentaron en la obra la tesis de que el poder propio de los territorios exentos no era originario sino derivado de la voluntad de los monarcas<sup>7</sup>.

Ahora bien, tocó a **Juan Antonio Llorente** (1756-1823) establecer la doctrina oficial que ha regido en España en los siglos XIX y XX acerca de que los Fueros no son creaciones de Derecho propio, sino privilegios concedidos graciosamente por los monarcas. El canónigo riojano aceptó gustoso el encargo de «preparar a la opinión pública para recibir sin escándalo todos los cambios que procedan para hacer su legislación uniforme con la del resto de España». Su cometido consistía en probar la inconsistencia de los títulos históricos alegados por los vascos para resistirse a la autoridad real cuando esta vulneraba el juramento de respetar las instituciones del país. Confiaban los patrocinadores de las *Noticias históricas* llorentianas en que el régimen foral quedaría herido del ala al cuestionar algunos dogmas como la independencia primitiva y los pactos condicionados de incorporación a la Corona. Debía quedar asentado que los Fueros eran un mero resultado de la gracia unilateral de los reyes, por lo que las instituciones vascas estaban sujetas a la voluntad también unilateral del soberano. El que da puede quitar<sup>8</sup>.

Los vascos cayeron de inmediato en la cuenta de que el *Diccionario Geográfico-histórico* y las *Noticias históricas*, una y otra obra de iniciativa oficial, eran algo más que una simple empresa historiográfica, que se trataba de una ini-

---

<sup>7</sup> *Diccionario Geográfico-histórico de España, por la Real Academia de la Historia; sección I, comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya, y provincias de Álava y Guipúzcoa*. Tomo II. Madrid: en la Imprenta de la Viuda de D. Joaquín de Ibarra, 1802. Existe una edición digital de esta obra con estudios introductorios de Anes y Álvarez de Castrillón, Gonzalo; Monreal Zia, Gregorio; Jimeno Aranguren, Roldán y Tamayo Salaberría, Virginia, San Sebastián: Fundación para el estudio del Derecho histórico y autonómico de Vasconia, 2005.

<sup>8</sup> LLORENTE, J. A., *Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de los Fueros*, 4 vols., Madrid: Imprenta Real, 1806-1808; *Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de los Fueros. Tomo V. Contiene la respuesta a la impugnación del tomo primero, hecha por el señor Aranguren, y documentos comprobantes...* Madrid: Luciano Vallín, 1808. Como se puede apreciar, constituye la respuesta de Llorente a la obra de ARANGUREN Y SOBRADO, F. de, *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale J. A. Llorente en el tomo I de las Noticias históricas... con respecto al Señorío de Vizcaya*, Madrid: Imprenta de Vega y Compañía, 1807.

ciativa política de altura que atacaba frontalmente su estatus institucional dentro de la Monarquía. Así lo veían los agentes vascos en la Corte de Madrid y ambas obras fueron leídas con alarma por las élites políticas y culturales del país.

### **3. Los nuevos conceptos de la Revolución francesa afianzan la cultura centralista y dificultan la tolerancia de los Fueros**

En el afianzamiento de la cultura centralista en España fue decisiva la recepción de algunos conceptos clave del constitucionalismo propio de la Revolución francesa. A los efectos de fortalecimiento de la cultura centralista, tuvieron singular relevancia los conceptos de nación política y el principio de igualdad jurídica.

Recordemos que la Revolución, al terminar con el orden tradicional de representación, estableció el dogma de la soberanía nacional, que sustituyó al principio de la soberanía absoluta del rey. Con la Constitución como norma suprema que nace directamente de la voluntad general, se estableció la división de poderes para garantizar los derechos de los ciudadanos. Pero no se consideró necesario determinar el ámbito humano en donde residenciar la voluntad general roussoniana, es decir, definir la sociedad singular o el soporte comunitario que ha de constituir la nación, lo que el léxico político-constitucional actual denomina *demos*. Consideró nación francesa, como después ocurrió en la península con el concepto de nación española, a la población de todos los territorios que llegó a aglutinar la Monarquía absoluta en los siglos que precedieron a la Revolución. Y en ese ámbito territorial, considerado único e indivisible, se ejercerá un poder también único e indivisible.

En materia de organización territorial, la Revolución aplicó el principio que le era propio de igualdad jurídica en el seno de la nación. En este campo vinculó estrechamente organización territorial con centralización del poder y la uniformidad de los derechos que proclamó la Declaración de 26 de agosto de 1789. Las élites revolucionarias en absoluto concebían una organización de tipo federal que reconociera a territorios con poblaciones dotadas de rasgos culturales peculiares o configuradas históricamente y con poder propio. Tras el art. 10 de la precedente Declaración de 4 de agosto de abolición de la feudalidad<sup>9</sup>, la

---

<sup>9</sup> *Une constitution nationale et la liberté publique Étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissaient, et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'Empire, il est déclaré que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, soient abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français.*

[https://fr.wikipedia.org/wiki/Décrets\\_des\\_4,\\_6,\\_7,\\_8\\_et\\_11\\_août\\_1789#Article\\_10](https://fr.wikipedia.org/wiki/Décrets_des_4,_6,_7,_8_et_11_août_1789#Article_10)

Asamblea nacional revolucionaria abolió sin contemplaciones y sin debate alguno todas las estructuras más o menos autónomas de la Monarquía, y ahí estaba el caso de los territorios vascos de Francia, tanto del pequeño Reino de Navarra de Ultrapuertos como el de Labourd y Soule.

#### 4. Las Constituciones del siglo XIX ignoran la existencia de los Fueros vascos, pese a estar total o parcialmente vigentes y a ser materia constitucional

Prescindimos ahora de la **Constitución de Bayona**, excepcional desde el punto de vista del reconocimiento de los Fueros vascos<sup>10</sup>. Fue la única ocasión en que un texto constitucional decimonónico se ocupó de manera expresa, en su artículo 144, del sistema público de Navarra, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en un sentido confirmatorio.

Hay que advertir, sin embargo, que quebró el tradicional principio pactista, ya que la decisión definitiva sobre su supervivencia quedó confiado a unas futuras Cortes, es decir, a una de las partes, siguiendo el dogma de la soberanía popular única, con sede en una asamblea nacional de toda la Monarquía. Cabe pensar en la idea de una negociación cuando declara que se tendrá en cuenta también el interés de las provincias.

«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»<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista de la creación en España de una cultura política y constitucional contraria a la existencia de un régimen excepcional para los territorios vascos, fue decisiva la **Constitución de Cádiz** de 1812. Dejaremos de lado el debate historiográfico sobre el carácter liberal o más bien historicista del texto. Pero sí cabe constatar que el texto gaditano recibió plenamente los principios del liberalismo francés en aquello que podía afectar a los Fueros, es decir,

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid: Iustel, 2007. BUSAALL, J.-B., À propos de l'influence des constitutions françaises depuis 1789 sur les premières constitutions écrites de la monarchie espagnole. L'exemple de l'ordonnement territorial dans la Constitution de Bayonne, *Iura Vasconiae*, 8 (2011), pp. 9-40.

<sup>11</sup> MONREAL ZIA, G., Los Fueros Vascos en la Junta de Bayona de 1808. En *Les origines du constitutionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808*, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, Cuadernos, 4 (2009), pp. 255-276. Los Fueros vascos en la Constitución de Bayona. Antecedentes políticos e ideológicos. Resultados, *Iura Vasconiae: revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 8 (2011), pp.169-204.

en lo concerniente al concepto de Estado, de nación española, de soberanía nacional y el principio de igualdad aplicado a la organización territorial<sup>12</sup>.

El concepto de **Estado**, bajo la rúbrica de Monarquía de España o española, era una realidad bien asentada en 1810. Los constituyentes lo aceptaron sin problema, olvidando la tradición confederativa o austracista o la plena vigencia de los Fueros vascos. Lo mismo se puede decir respecto de la **nación española**, concebida como «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios», sin referencia, como decimos, a pretéritas experiencias de Estado compuesto o a la pluralidad cultural. J. M. Portillo ha visto en la consagración de la nación española como sujeto político la principal aportación de la Constitución gaditana<sup>13</sup>. Por otra parte, las Cortes Generales y extraordinarias declararon nada más constituirse y antes de elaborar el texto constitucional que «reside en ellas la **soberanía nacional**». Volvió a recoger el dogma el art. 3 de la Constitución: «la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales». No se formuló, pero se sobreentendía, que regía la doctrina recogida en la Constitución francesa de 1791 de que «la soberanía era una, indivisible, inalienable e imprescriptible».

Lo cierto es que en los debates habidos en Cádiz para nada se habló de los regímenes forales, ni fueron mencionados en el articulado, donde cabría consignar de alguna manera la excepción foral. En una palabra, el texto constitucional ignoró totalmente a los Fueros<sup>14</sup>. Al enumerar las partes componentes del territorio español, el artículo 10 menciona a «Navarra, Provincias Vascongadas», añadiendo en el precepto siguiente que «se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan». Como aconteció en Francia en 1789 respecto

---

<sup>12</sup> *La Constitución de 1812*, Estudio Preliminar de Miguel Artola. Selección de textos a cargo de Rafael Flaquer Montequi. Madrid: Iustel, 2008. En relación con el problema de la relación entre el constitucionalismo histórico y el racionalista interesan los trabajos de CORONAS GONZÁLEZ, S. M., *Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen. Notas sobre la Constitución histórica española*, *Anuario de Historia del Derecho español*, 65 (1995), pp. 127-218; *Constitución histórica y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII*, *Notitia Vasconiae, Revista de Derecho histórico de Vasconia*, 1 (2002), pp. 83-118; *En torno al concepto de Constitución histórica española*, *Notitia Vasconiae, Revista de Derecho histórico de Vasconia*, 2 (2005), pp. 481-499.

<sup>13</sup> PORTILLO VALDÉS, J. M., *Revolución de nación: orígenes de la cultura constitucional en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

<sup>14</sup> MONREAL ZIA, G., *Los diputados vascos y navarros*. En Escudero, J. A. (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid: Espasa Calpe, vol. I (2011), pp. 347-418. En esta obra, en tres volúmenes, se han reunido trabajos sobre los antecedentes políticos e institucionales, la convocatoria y composición de las Cortes, y el contexto ideológico y social.

del reino de Navarra de Ultrapuertos, un reino milenario desapareció en España en 1812, al menos provisionalmente, sin necesidad de providencia alguna de las Cortes, como se abolieron sin más los regímenes forales de las Provincias Vascongadas que habían sido jurados por los reyes a lo largo de los siglos. La condición foral de los territorios solo fue citada en el extenso *Discurso preliminar* destinado a justificar el carácter de la Carta Magna como continuadora del auténtico orden político tradicional hispánico.

No era posible que las provincias, una vez recuperadas por el Ejército hispano-anglo-portugués, se resistieran a la preceptiva jura de la Constitución de Cádiz, ordenada por la Regencia. Hubo, sin embargo, problemas en Bizkaia y en Gipuzkoa, e incluso en Navarra.

Tras la promulgación de la Constitución de Cádiz, la concepción de la soberanía nacional y de la organización territorial que acabamos de referir y las cualidades normativas inherentes al poder soberano cuestionaban por sí mismas, de raíz, la legitimidad y legalidad de los regímenes forales. Cabía con dificultad que fueran tolerados, que por el momento no lo fueron, pero en ningún caso constitucionalizados, es decir, positivizados mediante la inclusión en la Carta Magna. De hecho, la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz produjo el efecto de su supresión automática y la plena aplicación en los territorios forales del orden constitucional, y ello tanto en 1812 como en 1820, y lo mismo se intentó en 1836. La nueva Constitución de 1837 heredó el planteamiento unitario formulado en las Cortes de Cádiz. Hasta 1839 se mantuvo el principio de que una Constitución aprobada por las Cortes era incompatible con la tolerancia de los Fueros.

Hay que anotar que el restablecimiento de los Fueros en 1814 no supuso que el régimen absoluto renunciara al programa abolitorio, ahora justificado con la citada obra de Llorente. La canonizaron, a la hora de evacuar informes y dictámenes, los medios académicos y la Administración del Estado.

## **5. La primera ley abolitoria de 16 de septiembre de 1837**

El inicio del enfrentamiento abierto entre el Gobierno y las instituciones vascas con motivo de la aplicación del nuevo orden estatal se produjo tras la creación de las provincias por Javier de Burgos en 1833 y con la resistencia de las Diputaciones a la pretensión gubernamental de celebrar en Vasconia elecciones al estamento de próceres de las Cortes. El Gobierno no aceptó la convocatoria de las Cortes de Navarra. Ahora bien, la incidencia política y normativa de la doctrina constitucional oficial sobrevino con el Motín de La Granja, la insurrección de agosto de 1836 que obligó a restablecer la Constitución de Cádiz,

cuya jura fue exigida a las Diputaciones forales. Las de Bizkaia y Gipuzkoa se negaron a prestar el juramento alegando que contradecía el que ya tenían hecho de defender los Fueros, la Constitución histórica propia del país.

El Gobierno central era consciente de la buena administración de las Diputaciones. Constituía esta, llegó a declarar, un ejemplo para España y otros países de Europa. Pero era necesario extender a Vasconia el régimen constitucional, aunque por el momento fuera de manera limitada (sustituir las Diputaciones forales por provinciales, llevar las Aduanas a las costas y fronteras e implantar la justicia constitucional)<sup>15</sup>. Estos fueron los objetivos de la Ley de 16 de septiembre de 1837. Es obvio, sin embargo, que hubo una contención por parte del legislativo y el ejecutivo dado que otras importantes instituciones fueron toleradas. Por ejemplo, en materia de introducción de la hacienda estatal, cuya implantación paulatina había sido recomendada por una comisión de las Cortes. Es posible que influyera en la contención el hecho de que la I Guerra carlista ardía en Vasconia.

El fuerismo vasco consideró ominosa esta norma de 1837, y entendió que quedaba derogada por la Ley de Fueros de 25 de octubre de 1839. Cánovas del Castillo, sin embargo, volvió a recuperarla cuarenta años más tarde, al ordenar en la última Ley abolicionista de Fueros de 21 de julio de 1876 que se tuviera en cuenta la misma como antecedente y referencia a la hora de llevar a cabo la reforma definitiva del sistema político vasco.

Dejamos de lado debates sobre cuestiones importantes acontecidos en la época de la reforma del régimen foral. Así la batalla de ideas en Navarra en cuanto a si la reforma debía realizarse de forma pactada, de modo bilateral, como sostenía el Síndico del Reino Sagaseta de Ilúrdoz, o no había más remedio

---

<sup>15</sup> Ley de 16 de septiembre de 1837. Art. 1º. *Cesarán desde luego las Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, estableciéndose en ellas Diputaciones provinciales con arreglo a la Constitución y leyes vigentes.*

*Art. 2º. Para suplir a estas Diputaciones, ínterin que se verifica su elección, y para que haga sus veces en los trabajos preparatorios para ésta, se formará en cada provincia una Diputación provisional, presidida por el jefe político o quien le represente, y compuesta de cuatro regidores de la capital y uno de cada uno de los cuatro pueblos de mayor vecindario entre los de la provincia que estén constantemente libres de la dominación de las tropas facciosas, eligiendo los regidores que han de componer la Diputación los respectivos ayuntamientos.*

*Art. 3º. Se autoriza al Gobierno para que establezca aduanas en las costas y fronteras de las tres provincias, dejando expedita la comunicación interior.*

*Art. 4º. El Gobierno establecerá en los puntos en que las circunstancias lo permitieren, jueces de primera instancia para la Administración de justicia conforme a las leyes.*

*Gaceta de 19 de septiembre de 1837, Colección Legislativa 6. ESTECHA, J. M., Régimen político-administrativo de las provincias vasco-navarras, Bilbao: Imprenta Provincial, 1918-1920, pp. 14-15.*

que resignarse o incluso aceptar que el Gobierno llevara a cabo el cambio unilateralmente, como preconizó la Diputación provincial instaurada tras el Motín de La Granja. O la interesante propuesta de reforma expansiva del autogobierno planteada en 1838 en el *Boletín Oficial* carlista, etc<sup>16</sup>.

#### IV. LA PECULIAR CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS FUEROS VASCOS EN 1839

##### 1. Del Convenio de Bergara de 31 de agosto de 1839 a la Ley de 25 de octubre: confirmación de los Fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional»<sup>17</sup>

La evolución de la primera Guerra Carlista abocó al pacto de Bergara de 31 de agosto de 1839, suscrito entre los jefes militares supremos del ejército de la Reina y del carlista. Fue un momento atravesado por una onda de liberalismo moderado, inspirado en el doctrinarismo francés y el conservadurismo británico. Una coyuntura en la que cabía incluso dar refugio a carlistas deseosos de reconciliarse con el régimen de la Regente. Hacía tiempo que Rafael Maroto, general en jefe carlista, tenía asumido que en Vasconia la población estaba tocada por el empobrecimiento y las penalidades de la guerra, y que la contienda se podía mantener pero no ganar. Convicción que compartía el Gobierno de Madrid, que se dio cuenta de que había que debilitar al carlismo sustrayendo la causa de los Fueros del programa del pretendiente. Pendía el riesgo, como se dijo entonces, de que la guerra «tomara un carácter de nacionalidad». De ahí las proclamas de Espartero y las negociaciones que llevaron al Abrazo de Bergara. El texto era ambiguo en el tema foral, dado que en el Convenio solo constaba la «*oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros*»<sup>18</sup>.

No habían pasado dos semanas y el Gobierno, compuesto por personalidades moderadas de las que desconfiaba profundamente la mayoría liberal pro-

<sup>16</sup> Las cuestiones que suscitan la pervivencia de los Fueros en MIKELARENA PEÑA, F., Discursos en torno a la Constitución histórica de Navarra hasta 1813. Orígenes del concepto y adaptaciones a un contexto cambiante, *Iura Vasconiae*, 8 (2011), pp. 63-168.

<sup>17</sup> AGIRREAZKUENAGA, J. y URQUIJO GOITIA, J. R. (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990. Interesa singularmente el artículo de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Fueros y Constitución, pp. 55-80. MONREAL ZIA, G., La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839, *Iura Vasconiae: revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 9 (2012), pp. 235-326.

<sup>18</sup> Convenio celebrado en Bergara, el día 31 de agosto de 1839, entre el Capitán de los Ejércitos nacionales, Don Baldomero Espartero, y el Teniente General Don Rafael Maroto. Archivo General de Navarra, *Boletín Oficial de Pamplona*, n° 67, de 5 de septiembre de 1839.

gresista del Congreso, llevó a las Cortes el proyecto que restablecía los Fueros abolidos en 1837. De hecho y en razón de la guerra habían continuado vigentes salvo en materia de Diputaciones. El texto presentado en las cámaras daba cobertura legal al sistema foral. El ejecutivo asumió la misión de llevar a cabo lo previsto en el Convenio de Bergara, que se consideraba de cumplimiento obligatorio. Esa era al menos la convicción que manifestó a la cámara Lorenzo Arrázola, ministro de justicia –era diputado del partido moderado y senador vitalicio–. El compromiso y la intención inicial del Gobierno consistía en confirmar los Fueros. Rezaba así el texto:

«Artículo 1º. Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra.

Artículo 2º. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las Provincias, aquella modificación de los Fueros que crea indispensable y en la que quede conciliado el interés de las mismas con el general de la Nación y con la Constitución política de la Monarquía».

Como decimos, la búsqueda de la paz en Vasconia requería, tras la confirmación de las instituciones vascas, la apertura de un período indefinido de vida foral plena, desentendiéndose por el momento de acomodar aquellas a la Constitución. Es la razón de ser de los *dos tiempos que contempla el proyecto*, en primer lugar confirmación, después reforma. Se trataba más de un texto político que jurídico.

El Gobierno tenía prisa. Urgió al Congreso, donde imperaba un bronco ambiente antiforal, a apresurar la tramitación. En el primer examen del proyecto se dividió la Comisión de reforma: la mayoría, opuesta a la confirmación plena de los Fueros, quiso desbaratar el planteamiento de los dos tiempos que propugnaba el ejecutivo resolviendo la reforma en la propia ley, sin un tiempo intermedio. Para ello se empeñó en suprimir los fueros políticos, dejando subsistir los «municipales y económicos» y, en el fondo, en hacer imposible una auténtica negociación entre el Gobierno y las Diputaciones forales, la cual tendría lugar tras la confirmación de los Fueros en las Cortes y la restitución en sus puestos de las Diputaciones forales. La minoría de la Comisión apoyaba el proyecto del Gobierno. Pero evacuado el informe, en el pleno del Congreso prosperó con abrumadora mayoría una enmienda a la totalidad respaldada por siete diputados progresistas muy influyentes y contrarios al planteamiento del Gobierno. Fue llamada la enmienda de los Colosos o enmienda Calatrava, por el nombre de uno de los firmantes, a la sazón presidente del Congreso.

Teniendo en cuenta la larga permanencia, hasta nuestros días, de la doctrina que sustentaba la mayoría liberal progresista, merece la pena hacer un alto

para examinarla sumariamente<sup>19</sup>. En general, partía de una convicción doble: por un lado, la de que era muy intensa la adhesión a los Fueros de la población vasca, al menos en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y, por otro, la de que las instituciones autóctonas funcionaban y eran un factor de prosperidad económica y de desarrollo. Pero había que centralizar el Estado. En ese sentido la Constitución es un absoluto que impide reconocer los Fueros, y menos conservarlos. Para el gran tribuno Olózaga la Constitución está por encima de cualquier consideración de paz o de guerra, y según Cortina, Presidente del Congreso, los Fueros por su natural no pueden resistir la luz de la Constitución. Y no cabía apartarse ni un ápice de la Carta Magna. La primacía de esta se justifica porque preserva la unidad constitucional, que apenas se distingue de la unidad política que requiere aplicar estrictamente la Constitución. Había que aceptar, no obstante, que el Convenio existía y que la guerra subsistía todavía fuera de Vasconia, por lo que había que centrarse en restringir en lo posible el alcance de la confirmación con exclusión de lo político. Se trataría de «restablecer» los Fueros económicos y municipales cuando el Gobierno trajera la otra ley de modificación de Fueros. Ahora no cabe el restablecimiento de nada. Y si se toma una decisión positiva, como ha visto Tomás Ramón Fernández, «se condiciona en su eficacia a la aprobación de esa ley posterior, que operaba así como una auténtica condición suspensiva del restablecimiento foral»<sup>20</sup>.

Las proposiciones precedentes afectan a los principios, pero lo que ahora hay que combatir en primer lugar es la división del proceso en dos partes

---

<sup>19</sup> El texto de la enmienda Calatrava respondía al sentir de la mayoría de la cámara. No prosperó, pero así lo acreditó el resultado de la votación del dictamen de la mayoría. Rezaba así:

*1º Se restablecen los Fueros que las Provincias Vascongadas y Navarra tenían a fines del último reinado, en cuanto no se opongan a la Constitución y a la unidad de la Monarquía.*

*2º Para que esta disposición tenga efecto, el Gobierno propondrá a las Cortes en un proyecto de ley, con toda la brevedad posible, las modificaciones que deban hacerse en los referidos fueros, para ponerlos en armonía con la ley fundamental del Estado y conciliar el interés de aquellos naturales con el general de la Nación.*

*3º Entre tanto, y sin perjuicio de continuar subsistiendo la Constitución de la Monarquía en aquellas provincias, lo mismo que para las demás del Reino, el Gobierno desde luego planteará provisionalmente en ellas el régimen de sus fueros en la parte municipal y de administración económica interior, conforme siempre a la base expresada en el artículo 1, dando cuenta de ello a las Cortes.*

*4º Si antes de promulgarse la ley de que trata el artículo 2 hubiera necesidad de reemplazar el ejército, las Provincias Vascongadas y Navarra cubrirán el cupo que les corresponde como estimen más conveniente, sin necesidad de hacer quintas.*

*Diario de Sesiones*, 4 de octubre, nº 34, pp. 586-589.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., Fueros y Constitución. En Agirreazkuenaga, Joseba y Urquijo Goitia, José Ramón (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990, pp. 64-65.

concretadas en dos leyes separadas en el tiempo. La primera confirmatoria y de restablecimiento de las Diputaciones forales, y la segunda de reforma más o menos negociada con ellas. Lo que procede es una sola ley principal que entre directamente en la reforma, aceptando el mantenimiento, por el momento, de los Fueros municipales y económicos y suprimiendo los políticos. Para los Colosos, con respaldo mayoritario en el Congreso, la eliminación de la fase intermedia entre norma y norma era una cuestión nuclear.

Volviendo al trámite parlamentario, la propuesta del Gobierno suscitaba varias cuestiones. Se refería la primera a la confirmación misma y a su alcance. Entrañaba una gran dificultad entrar a definir instituciones concretas a conservar, modificar o suprimir. Para el Gobierno, en la primera fase del procedimiento legislativo debían conservarse todas, ya que ninguna creaba problemas insuperables al funcionamiento del Estado. Había que tomar como referencia el tiempo de la muerte de Fernando VII, en septiembre de 1833. Por su parte, Madoz y Luzuriaga discreparon en cuanto a la subsistencia de algunas instituciones y su compatibilidad con la Constitución vigente de 1837 (contribución económica, cuestión aduanera, administración de justicia, pase foral, Ayuntamientos y Juntas Generales). En los debates aparece el concepto de la confirmación «en cuanto no se opongan a la Constitución y a la unidad de la Monarquía», y la idea de un régimen provisional para lo municipal y económico una vez puesto en armonía con la Carta Magna.

La controversia terminó de una manera inesperada y esperpéntica. A lo largo de los debates se puso de manifiesto el enfrentamiento entre el Gobierno y la mayoría del Congreso. La tensión acumulada motivó un agrio cruce de palabras entre Olózaga y el ministro de la Guerra, que abocó, sin embargo, a una emotiva reconciliación entre ambos, con un abrazo ante el público, seguida de un súbito apaciguamiento en las bancadas del Congreso entre los diputados de ambas facciones, entre abrazos, vítores y aplausos. El momento de éxtasis fue aprovechado por el ministro de Justicia Arrázola para poner en manos del Presidente del Congreso el texto a someter a votación. En medio del entusiasmo los diputados aprobaron por unanimidad cada uno de los artículos. Al artículo primero de confirmación de los Fueros se añadió el inciso de que esta se produciría *sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*. Y el segundo precepto quedó configurado así:

«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 tales mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la nación y de la Constitución de

la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ella cuenta a las Cortes»<sup>21</sup>.

El Gobierno tomó de inmediato providencias para restaurar el régimen foral abolido en 1837, creando las condiciones para dar comienzo al proceso negociador de reforma del mismo. Las Juntas Generales recuperaron en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia la condición de sujeto político, y las Diputaciones forales la de interlocutor con el Gobierno; pero no así las Cortes navarras, algo que sería decisivo en el proceso subsiguiente. Su restablecimiento no lo hubiera resistido el modelo constitucional de un legislativo formalmente único. La definitiva hibernación de la asamblea del reino era al tiempo una concesión al liberalismo progresista local que controlaba la Diputación provincial y no quería que esta quedara sometida a la asamblea navarra.

## **2. La interpretación coetánea de la citada Ley como complementaria de la Constitución**

La Ley de 25 de Octubre de 1839, vigente, teóricamente al menos, para todo el país hasta 1978, y subsistente todavía en Navarra, ha sido objeto de innumerables comentarios en los últimos ciento ochenta años. No existe, sin embargo, un consenso en la comunidad académica y política sobre su naturaleza y alcance.

Del lado del liberalismo vasco moderado, hegemónico en unas instituciones liberadas de carlistas, la ley mereció desde el primer momento una valoración ambivalente. Entendió que constituía el único campo de juego para la foralidad, por lo que convenía declarar y reconocer a la norma la máxima cualificación. Sobre la base del tenor de la propia Ley, y del debate parlamentario que precedió a su alumbramiento –particularmente por las intervenciones del Ministro Arrázola–, el liberalismo vasco la cualificó en un doble sentido: por un lado, se trata de una auténtica Ley confirmatoria de los Fueros y, de otro, tiene rango constitucional, es decir, es un acta adicional a la Constitución de 1837 y, después, a las demás Constituciones de 1845, 1869 y 1876. Se suponía que las palabras del Ministro Arrázola, *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,*

---

<sup>21</sup> *Colección de las Leyes, Decretos* Madrid: Imprenta Nacional, Tomo XXV, pp. 491-492.

permitían salvar la contradicción aparentemente insalvable contenida en el artículo primero de la Ley, según el cual *se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*. Cabía por tanto un espacio para un área constitucional específica, para una variante orgánica territorial dentro de un régimen general, espacio que se abría por voluntad del poder constituyente –las Cortes con el rey–, aunque no actuaban en un momento procedimentalmente constituyente.

La Ley reconoce la existencia de los Fueros como un régimen excepcional dentro de la Monarquía y establece un principio nuevo en la Constitución de 1837, y luego en las sucesivas. En tal caso, o la Constitución fue violada por las Cortes por aprobar el texto que confirma los Fueros de Navarra, Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, o la ley constituye un precepto añadido a la Constitución, una suerte de disposición adicional a la Constitución vigente en ese momento histórico y a las que vendrían en el futuro. Cabía que facilitara la aspiración fundamental del liberalismo vasco: la inserción constitucional singular de los vascos dentro de España. Al margen de las razones de lógica legal, había motivos políticos para postular esta interpretación de la norma: en tanto no se ejecutara el mandato de Reforma de los Fueros, éstos se mantenían vigentes, y sería ilegal cualquier actuación gubernamental modificatoria de carácter unilateral. De ilegal se tachó siempre al famoso Decreto abolitorio de Espartero de 29 de octubre de 1841, la llamada «Esparterada».

La Ley de 25 de octubre de 1839 constituyó el instrumento legal de protección de la foralidad entre dicho año y 1841, respecto de Navarra, y hasta 1876 en cuanto a Bizkaia, Álava y Gipuzkoa, aquí con la drástica reducción institucional que impusieron las referidas normas esparteristas de 1841, parcialmente corregidas tres años más tarde. Por otra parte, cuando Cánovas acometió tres décadas después la operación de supresión de los Fueros tuvo bien cuidado, al menos en sus inicios, de respetar el procedimiento de Reforma prescrito en la citada Ley.

En el humus de la cultura política foral brotaron las dos interpretaciones básicas de la Ley de 25 de octubre. Por un lado, la que la consideraba una **imposición unilateral e inaceptable del Estado** (interpretación de muchos carlistas y fueristas, y que haría suya medio siglo después el nacionalismo). Por otro, la que veía en ella la **posibilidad de interpretar la unidad constitucional de una manera amplia**, aceptando un poder constituyente vasco limitado, de naturaleza foral, que sí asume ciertos principios políticos comunes que permiten preservar la unidad política del Estado. Es el caso de una parte importante del fuerismo liberal, al menos hasta 1877.

## V. LA REFORMA DE LOS FUEROS ENTRE 1841 Y 1876

Al poco tiempo de aprobada la ley, en 1840, cayó el gobierno moderado y la misma regente María Cristina de Borbón, proclives a un arreglo generoso del sistema foral. Accedió a la Regencia el general Espartero, y en sucesivos procesos electorales de este año y en los dos siguientes, el sector progresista, que se había distinguido por sus profundas reservas a los Fueros, ocupó el gobierno del Estado. El cambio de signo del marco gubernamental favoreció la negociación de una Diputación navarra proclive a la reforma en profundidad del sistema regnícola. Y creó grandes dificultades a las Diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, deseosas de mantener un nivel elevado de autogobierno.

### 1. LA REFORMA NAVARRA: LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841<sup>22</sup>

Por distintas razones, los liberales que controlaban la Diputación provincial navarra acometieron por su cuenta la reforma, obviando formar un grupo negociador con las otras tres provincias, agrupamiento que en principio habría fortificado la posición común ante el Gobierno. Temían la firmeza de sus vecinos en la defensa del *statu quo* foral. La marcha de la negociación navarra fue rápida, conducida por el nuevo Ministro de Justicia del Gobierno progresista recién instaurado, el político andaluz Manuel Cortina (1802-1879). Formaba parte del Grupo que se llamó en las Cortes precedentes de los Colosos, es decir, de los cinco firmantes que presentaron la enmienda, que no prosperó, de la práctica abolición de los Fueros. Describió en estos términos el talante de los negociadores llegados de Pamplona:

«El Ministro que suscribe no puede menos... de hacer especial mención de la buena fe con que la Provincia de Navarra, su Diputación y los Comisionados de ella se han presentado desde que empezó a tratarse de este asunto y durante las conferencias que para su arreglo definitivo se han tenido. Animados del

---

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona: EUNSA-Príncipe de Viana, 1968; Transformación institucional de Navarra (1778-1841), *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 33-100. DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Aranzadi-Institución Príncipe de Viana, 1968; *Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 841*, Pamplona: 1966. MIKELARENA PEÑA, F., La cuestión foral en relación con Navarra en la opinión publicada anterior e inmediatamente posterior a la Ley de 25 de octubre de 1839, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 159-234. Para enmarcar la Ley en la evolución general de Navarra después de la pérdida de la condición regnícola, ALLI ARANGUREN, J.-C., *Los Convenios Económicos entre Navarra y el Estado*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010; La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 327-374.

más vivo deseo de identificarse con la Nación de que naturalmente forma parte aquella Provincia, sus exigencias han sido racionales y prudentes; jamás han insistido en lo que se les manifestaba eran opuestas al principio de unidad, y en todo han demostrado su españolismo, y que no fué mentido, ni encubrió sinietras miras el abrazo de Vergara. El que suscribe se complace en pagarles este justo tributo de aprecio y agradecimiento, y hace votos porque su noble, franca y leal conducta sea imitada [...]»<sup>23</sup>.

Con la Ley de 16 de agosto de 1841 Navarra perdía las Cortes, el Consejo Real y el Virrey, la Justicia y la organización militar, aduanas, moneda, la condición específica de los naturales. Conservaba el Derecho Civil, a la espera de la promulgación de los códigos, algunas peculiaridades de la administración municipal y de las competencias de la Diputación –heredadas algunas del Consejo Real– y, sobre todo, sacaba en limpio una hacienda propia, que por el momento servía para garantizar el pago de la cuantiosa deuda pública navarra<sup>24</sup>.

El aprecio en Navarra por la labor de los comisionados parece que no fue grande ni tampoco unánime, como puede comprobarse leyendo a juristas como Iribas u Oroz. Aquel jurista navarro indicaba treinta años después de la reforma: *tienen, dicen, el «laudable deseo de hacernos felices contra nuestra voluntad»*.

Quizás cabría resumir la significación de fondo respecto de la Ley recogiendo el título que dio el historiador Rodrigo Rodríguez Garraza a un trabajo de investigación sobre este tema. Resumió el proceso como el paso de *Navarra de Reino a Provincia*. Provincia especial, hay que añadir. Hasta los años sesenta de nuestro siglo ha sido más bien negativa la posición dominante en Navarra respecto de la Ley de 25 de octubre de 1839 y su hijuela la Ley de 16 de agosto de 1841. Negativa en cuanto al origen, positiva respecto de la utilidad resultante. Habría faltado ambición en la negociación. Cuestión distinta es que, a la vista de la decidida evolución del Estado hacia el unitarismo, los navarros en general se aferraron a la Ley como a un clavo ardiendo. Por otra parte, tiene interés la contraposición de opiniones respecto de la naturaleza de la Ley, si pactada u ordinaria. El mismo Ilarregui se inclina por una solución intermedia, por un carácter especial, que la preservaría de una derogación unilateral. Campión, en primer lugar, –muy crítico en cuanto al origen de la Ley, pero admitiendo su saneamiento por el consentimiento posterior del pueblo navarro–; posteriormente

---

<sup>23</sup> Introducción al Decreto de 15 de diciembre de 1940 que puso en marcha provisionalmente el acuerdo de 7 de diciembre de 1840 entre la Comisión navarra y el Gobierno. Texto del decreto en OROZ ZABALETA, L., *Legislación Administrativa de Navarra*, Pamplona, 1917, Tomo I, pp. 22-24.

<sup>24</sup> Ley modificatoria de los Fueros de Navarra, de 16 de agosto de 1841, *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes y de los Reales Decretos, Órdenes y Reglamentos Generales*, Madrid: Imprenta Nacional, 1842, Tomo XXVII, pp. 532-536.

y por distintas razones, Sainz de Varanda, Aizpún, Guaita, del Burgo y otros, han afirmado el carácter paccionado, en ocasiones con ribetes de magnificación, pues la reforma navarra tuvo ciertamente la ventaja, a la larga, de su revestimiento formal como ley<sup>25</sup>.

El estado de opinión en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia respecto del contenido de la Ley de Reforma navarra de 16 de agosto de 1841 queda resumido en las palabras de un periódico liberal fuerista bilbaíno de la época: *se suprimen los Fueros de Navarra y queda este reino nivelado con los demás de la Monarquía*.

## **2. La Reforma en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia: las convocatorias para negociar en los años 1841, 1844, 1850 y 1852**

El curso de la reforma en esta parte de Vasconia va a ser muy distinto. Tras el golpe contra la Regencia de Espartero en septiembre de 1841 y la recuperación parcial de lo que el general suprimió en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, se abrió un período de estabilidad neoforal y de asentamiento que duró tres décadas.

### **2.1. Disposición inicial**

El principio del poder foral originario o, si se quiere, de la soberanía foral que se autolimita al aceptar el poder del rey, se mantuvo antes y después de 1839, cuando era evidente que la relación de fuerzas hacía inevitable la reforma. Pero en esta parte del país tenía arraigo la tesis –sobre todo en Bizkaia, el territorio con una conciencia foral más intensa–, de que el cambio del sistema foral corresponde efectuarlo a los mismos vascos. Solo así cabía entrar en negociación con el Estado.

Al tiempo que, como hemos visto, las autoridades constitucionales navarras orientaban la provincia hacia el pacto con el Gobierno progresista instalado en el poder después de aprobada la ley de 25 de octubre de 1839, las autoridades forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, empeñadas en la conservación del sistema y agraviadas por distintos contrafueros, se deslizaron hacia el moderantismo opositor, hasta el punto de que las Diputaciones forales se implicaron en la revuelta armada moderada que estalló en septiembre de 1841 contra el Regente Espartero.

---

<sup>25</sup> Una síntesis elemental pero clara de las posiciones fundamentales en cuanto a la naturaleza de la ley –paccionada u ordinaria– en LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984, pp. 46-53.

## 2.2. Decreto de Espartero de 29 de octubre de 1841 e intento del Gobierno de hacer una reforma a la navarra

Tras el fracaso del intento de golpe moderado mencionado, Espartero dictó en Vitoria el Decreto fulminante de 29 de octubre de 1841, completado después por la Ley de 24 de abril y el Decreto de 15 de julio de 1842. El texto del decreto es el vademécum de lo que pensaba la mayoría liberal respecto de las provincias y de su sistema, tal como se había manifestado en las Cortes dos años antes. La norma arrasó la foralidad orgánica sometiendo a Ayuntamientos y Diputaciones al régimen común, y nombró, hasta tanto no se eligieran las Diputaciones provinciales, unas Comisiones Económicas provinciales que se hicieron cargo de la dirección de los tres territorios. Extendió al país la organización judicial y gubernativa general, introduciendo la guardia civil y la policía gubernativa<sup>26</sup>. Quiso aprovechar la ocasión de contar con unos interlocutores propicios para acometer la Reforma foral en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ateniéndose a la acordada con Navarra. La empresa no era fácil: unas Comisiones Económicas deslegitimadas no tenían capacidad para sacar adelante una empresa tan complicada y que necesitaba cierto consenso social.

## 2.3. Conatos de negociación en 1844 y 1850

La llegada al poder de los moderados de Narváez, Presidente del Consejo de Ministros hasta siete veces entre 1844 y 1867, supuso el restablecimiento de Juntas y Diputaciones forales, pero no así de la Administración de Justicia, aduanas y pase foral. En los distintos intentos de negociación que se van a seguir a partir de 1844 –en 1850 y 1852– la postura vasca se mantuvo, como vamos a ver, en los mismos términos. Para empezar el Gobierno ordenó a las provincias que nombraran a comisionados a los que se convocaba a negociar por separado con el Ejecutivo.

En los distintos intentos de negociación en el citado lapso de tiempo, cabe resumir el planteamiento de los vascos y el del Gobierno en estos términos: de conformidad con lo indicado más arriba, para los representantes de las provincias la Ley de 25 de octubre de 1839 tiene carácter constitucional y no podía ser modificada sino por leyes posteriores que se ajustaran en su elaboración al procedimiento pactado prescrito en dicha ley. En consecuencia, había que proceder previamente a la plena restauración foral, derogando la legislación abolicionista posterior al 25 de octubre; sólo «después» de llevada a cabo la restauración cabe

<sup>26</sup> Decreto de 29 de octubre de 1841, sobre reorganización de la Administración de las Provincias Vascongadas, *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes y de los Reales Decretos, Órdenes y Reglamentos Generales*, Madrid: Imprenta Nacional, 1842, Tomo XXVII, pp. 758-763.

negociar el arreglo, conciliando el mantenimiento foral y la Constitución. Mientras tanto procedía *«alargar lo más posible el entrar a hablar con el Gobierno de S. M. sobre nada que roce con la modificación dando tiempo al tiempo y viendo venir las cosas»*. Por otra parte, no se aceptó el mandato de que las provincias entraran a negociar separadamente. El Gobierno, por el contrario, parte de la vigencia de los hechos consumados por Espartero, de un nuevo *statu quo* foral disminuido que una legislación redundante va consolidando, y de que la foralidad residual sólo subsiste por un aplazamiento en la aplicación del régimen común.

#### **2.4. Último intento negociador en 1852**

El tercero y último intento negociador tuvo lugar tras una nueva convocatoria a los comisionados, realizada en 1852. El Gobierno ofrecía la solución navarra, mejorada. En los encuentros los comisionados argumentaron en términos de Derecho, remitiéndose a la Ley de 25 de octubre de 1839<sup>27</sup>.

### **3. El régimen neoforal entre 1844 y 1876**

La reforma navarra de 1841 y el restablecimiento parcial de los Fueros de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia por los moderados en 1844, que reparó parcialmente la ruina del edificio foral que provocó Espartero con su decreto abolitorio, abrió un período relativamente tranquilo de foralidad disminuida. Podemos llamar neoforal al régimen de este período.

El traslado de las Aduanas de 1841 y la integración del País Vasco en el mercado estatal removió el obstáculo principal que impedía a un sector del liberalismo autóctono adherirse al sistema foral. Asegurados sus objetivos de clase, la foralidad orgánica les aseguraba un protagonismo excepcional en la dirección de las provincias, a través, principalmente, de las Diputaciones. Había conciencia, como afirmaba Mazarredo, de que por las buenas o por las malas el arreglo foral llegaría, pero ellos no deseaban involucrarse en el proceso. En Madrid se siente el temor de agitar el avispero vasco, y tranquilizaba confiar el gobierno foral a notables locales, capaces de controlar la vida política de los territorios con un discurso y una praxis política que no siempre coincidían.

---

<sup>27</sup> EGAÑA, P., *Breves apuntes en defensa de las libertades vascongadas. Escrito leído a la llamada Comisión de arreglo de los Fueros nombrada por el Señor Don Juan Bravo Murillo*, Bilbao: Imprenta Juan E. Delmas, 1870. Egaña estuvo muy bien relacionado en la Corte y con el liberalismo moderado estatal. Cabe decir que forma parte del elenco de personalidades del mismo.

#### 4. El contenido y la razón de ser de la supervivencia del sistema vasco

En un acceso de mal humor, el Regente Espartero había dado al traste con el pase foral en enero de 1841 por ser contrario, afirmó en el decreto, a la unidad constitucional. El cambio en la administración de justicia se inició en las capitales en 1837, y debió acelerarse después de la Esparterada. Lo mismo ocurrió con las aduanas. En definitiva, los rasgos fundamentales del régimen neoforal tal como subsistió hasta 1876 fueron los siguientes: continuaron operando los órganos de Gobierno forales, es decir, las Juntas, Diputaciones y Ayuntamientos –con concesiones al régimen común en estos últimos–, y se mantuvo en peculiares condiciones la fiscalidad propia y la exención del servicio militar.

En lo que toca al aspecto político de la pervivencia de la fiscalidad y del servicio militar, el liberal guipuzcoano Lasala destacó con agudeza el ambiguo comportamiento del Gobierno de Madrid y de las Diputaciones vascas:

«Proclamada la unidad constitucional, los Gobiernos progresistas y moderados cometieron desde 1839 la falta inexcusable, ya que no se resolvían a pedir servicio a las Vascongadas según la nueva forma, de no pedírselo tampoco según la antigua. Pedir impuesto y quinta en forma constitucional era peligroso, según creían; pedir donativo y tercio de forma foral era desdoro para el nuevo régimen. Así se opinaba en Madrid y el resultado, iba siendo que inevitablemente los Vascongados se desacostumbraban con gusto de todo servicio»<sup>28</sup>.

El tiempo pasaba, y algunos sugerían fórmulas de arreglo. Así, circuló la propuesta de que las provincias podrían satisfacer una cantidad constante al Estado, considerándolo Servicio foral, pero no como una contribución, y mantener la libertad de imponer según Fuero. Y en lugar de dar la quinta, podrían cubrir el cupo aumentando el mismo número de su fuerza foral, que reemplazaría en Vasconia el servicio de la Guardia Civil.

Es ciertamente un hecho sorprendente la supervivencia de ambas instituciones hasta 1876 y la abstención del Estado en adoptar iniciativas de envergadura para encarar el problema. Las provincias guardaron un silencio táctico. La cuestión estaba en que, vistos los resultados de la negociación navarra, el Gobierno de Madrid deseaba entenderse por separado con cada una de las Provincias y fijar como techo de concesiones el acuerdo con el extinto reino, mejorándolo quizás en algún aspecto. De no encaminar las cosas en esa dirección no

---

<sup>28</sup> LASALA Y COLLADO, F. de, Duque de Mandas, *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876*, Madrid: Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, 1924, vol. I, p. 351. La obra se publicó seis años después de su fallecimiento.

importaba aguardar, en espera de una ocasión propicia. Las Provincias, por el contrario, se ponían de acuerdo una y otra vez para acudir juntas a las convocatorias, y querían situar el listón competencial lo más alto posible.

Señalemos que el liberalismo vasco que sostuvo el régimen foral tenía dificultades para persuadir a la clase política española de la validez de los fundamentos jurídico-políticos. Se aprecia en los próceres autóctonos un cambio en la manera de dar cobertura legal a la foralidad. Se puso de relieve en las defensas parlamentarias y en los escritos de Pedro de Egaña y en las intervenciones de Joaquín Barroeta Aldamar en los debates del Congreso de 1864. Se invocan en menor medida los títulos históricos tradicionales, debilitados tras la impugnación de Juan Antonio Llorente y de Tomás González. Ponen el foco ahora en el Derecho positivo que el Estado creó o reconoció en la Ley de 25 de octubre de 1839. Sobre dicha norma se hace descansar ahora el derecho de los vascos a la autonomía hasta tanto se introduzca la modificación indispensable que prevé la ley de 1839<sup>29</sup>.

Desde 1839 o 1841, y a falta de un arreglo bilateral, los Fueros subsistieron de hecho por la voluntad de una de las partes, parcialmente y en precario, a la espera de que las Cortes lleven a cabo la reforma definitiva. Hay que tener en cuenta el peso entre 1844 y 1868 de Narváez, el principal espadón del liberalismo moderado. Pese a su centralismo, un principio de realismo empuja a aceptar el sistema foral como un mal menor. El Estado carecía de fuerza para imponer en su plenitud un régimen de unidad constitucional, singularmente en cuanto al servicio militar y las contribuciones económicas. Los vascos temían la reforma por el riesgo de que fuera *in peius*. La solución menos mala estaba en aferrarse a la foralidad residual, por confusa que resultara para la dogmática constitucional liberal española.

## VI. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA, LA CONSTITUCIÓN DE 1876 Y LA GRAN CRISIS DE LOS FUEROS VASCOS<sup>30</sup>

Al destronamiento de Isabel II en 1868 le sigue un quinquenio de gran inestabilidad que va de la revolución a la regencia del general Serrano. El asesinato de Prim comprometido con el establecimiento de una Monarquía de Saboya, y una primera República fugaz abrieron el paso a la Restauración de la

<sup>29</sup> EGAÑA, P. de, *Breves apuntes*, *op. cit.*, n.º 78, pp. 715-717.

<sup>30</sup> MONREAL ZIA, G., La Ley abolicionista de Fueros de 21 de julio de 1876 (Antecedentes y paso por el Congreso), *Iura Vasconiae: revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 10 (2013), pp. 39-192.

Monarquía borbónica. En Vasconia el conservadurismo se agrupa en torno al carlismo, que obtiene óptimos resultados electorales en Navarra. El gobierno de Amadeo de Saboya cierra las expectativas y los carlistas se aprestan a la insurrección. La República (1873-1874) aceleró la vía de la rebelión.

## 1. El final de la guerra

La insurrección carlista terminó en el mes de febrero de 1876 con rendición total y sin Convenio alguno, a diferencia de lo ocurrido en 1839. Los liberales vascos se apercebieron pronto de que el país iba a pagar cara una aventura carlista que había arrastrado a una parte de la población. La actitud de Antonio Cánovas del Castillo, presidente del primer Gobierno de la Restauración, cambió tras el final de la guerra. Ya en la Proclama de Somorrostro en marzo de 1876 el rey Alfonso XII se dirigió al ejército triunfante en estos términos: «*Soldados. Con vuestras bayonetas habéis fundado la unidad constitucional*». Una intensa campaña de prensa en el Estado exigió la abolición inmediata de los Fueros, y la censura militar prohibió hablar sobre ellos a las autoridades y a la sociedad de Vasconia. Algunas declaraciones en el Parlamento reiteraban que se había acabado el tiempo de discutir sobre la derogación y era la hora de pasar directamente a votarla. El Gobierno tenía prisa en actuar, aunque era consciente de los peligros que podrían presentarse en el futuro.

Los Fueros vascos, bien conocidos de Cánovas<sup>31</sup>, no ocuparon, sin embargo, un lugar en su original idea de la Constitución histórica material de España, que sería preexistente a cualquier acto o proceso constituyente, sobre la que había de levantarse el edificio de la Carta Magna formal del Estado. En concreto, el rey y las Cortes formarían parte de aquella. La Constitución de 1876 fue diseñada en sus rasgos generales poco tiempo después de la restauración de la monarquía de Alfonso XII, si bien aprobada el año siguiente. Fruto del liberalismo doctrinario, en lo que afecta al objeto de esta exposición, sus preceptos nucleares cerraban el paso al reconocimiento de la excepcionalidad foral, a un régimen de Derecho público especial de alcance territorial. Faltaba tal reconocimiento en el *art. 3*, y en el breve *titulo X* de organización del Estado, así como cualquier disposición adicional que se hiciera eco de lo previsto en la Ley de 25 de octubre de 1839<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> La opinión del Presidente del Gobierno acerca del país y de sus Fueros en su prólogo a la obra de MARTÍNEZ FERRER, M., *Los Vascongados, su país, su lengua y el Príncipe L. L. Bonaparte... con una introducción del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*, Madrid: Noguera J., 1873.

<sup>32</sup> VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., La Constitución de 1876 y la organización territorial del Estado, *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 11-38.

## 2. Los partidos y los actores de la abolición

Había netas diferencias entre los actores parlamentarios que decidieron la singular confirmación de los Fueros en las Cortes de 1839 y los que elaboraron la Ley abolicionista de 21 de julio de 1876. Faltarán ahora en ambas Cámaras disidencias de fondo en cuanto al deseo compartido por la mayoría de abolir el régimen especial de los territorios vascos. Hubo sí significativos matices con consecuencias prácticas. Exigían con acritud la completa desaparición los 37 diputados sagastinos, del Partido constitucional. Y en cuanto al Partido Liberal Conservador de Cánovas del Castillo, abrumadoramente mayoritario en ambas Cámaras, no sacó a relucir el tema foral durante las elecciones, pero ya en el Congreso respaldó sin discrepancias el programa más matizado de derogación del sistema vasco ideado por el Presidente del Gobierno.

En razón de la guerra, los Diputados vascos habían sido designados en elecciones especiales no completamente legales, y además no se consideraban legitimados para tratar de la reforma de los Fueros. De conformidad con la doctrina foral, el cambio de la constitución histórica del país no era de la competencia de las Cortes ni de los parlamentarios vascos, que no eran figuras de carácter foral. En los debates reiteraron una y otra vez que carecían de mandato para hablar del tema. Pero sí para testimoniar en favor de los Fueros, ¡y cómo lo hicieron! En las cámaras se reconoció su gran capacidad personal y parlamentaria. A anotar que en sus intervenciones manifestaron, salvo matices, un elevado grado de coincidencia entre ellos<sup>33</sup>.

## 3. Cánovas y la mayoría conservadora que le respalda se distancian del radicalismo abolicionista de la minoría parlamentaria

### 3.1. Condiciones personales de Cánovas y su idea de fondo sobre la reforma

Una nota sobre la mayoría y su jefe de filas. Cánovas poseía, además de una larga experiencia política, una capacidad intelectual y una cultura poco comunes. Y estaba dotado como nadie del don de la palabra. Su autoridad se acrecía además por ser el padre de la restauración monárquica. Cánovas tenía amistades importantes entre los liberales vascos, como Fermín de Lasala, y conocía de cerca el país y su sistema, al que admiraba, si bien entendía que en términos de la Constitución española en el último cuarto del siglo XIX la exención militar y contributiva eran insostenibles. Así y todo, incluso en estas materias

---

<sup>33</sup> Sobre los diputados vascos, su nombramiento y adscripción, MONREAL ZIA, G., La ley abolicionista, *op. cit.*, pp. 91-94.

habría llegado a concesiones más amplias, como al final ocurrió con el Concerto Económico.

El plan de Cánovas para las Provincias Vascongadas consistía en extender la unidad constitucional, o al menos en dar un paso adelante decisivo con un proyecto de ley especial. Contendría un precepto absoluto estableciendo el servicio militar y las contribuciones. En otras materias se introducirían las reformas convenientes. A señalar que para Cánovas el anclaje legal para extender la unidad constitucional se hallaría en el modo de entenderla del art. 6 de la Constitución de 1837, es decir, equivalía a contribuir a sostener las cargas del Estado. Dicho anclaje suponía el motivo primordial de disenso con las Diputaciones forales. Alegan estas que siempre han contribuido a las cargas, pero siguiendo el modo foral. La Conferencia de las Diputaciones forales reunida después de la guerra seguía manteniendo que la interpretación auténtica de lo que era la unidad constitucional ya la había dado el Gobierno, a través del Ministro de Justicia Arrázola, en el debate de la ley de Fueros de 1839. Supone unidad de monarca, de territorio y de representación nacional. En cuanto a la aportación de soldados y contribución, se puede transigir sobre la base de hacerlo ateniéndose al procedimiento foral. El método a seguir debería ser el empleado con Navarra en 1840. Cánovas no se movió de su interpretación de la unidad constitucional.

El Partido constitucional sagastino sometió a Cánovas a estrecha vigilancia. Partidarios de terminar por completo con los Fueros, querían impedir que el Presidente de Gobierno mantuviera una situación administrativa especial en las Provincias Vascongadas, en concreto, cualquier forma administrativa carente de respaldo constitucional. Para este grupo parlamentario el Gobierno no pretendía suprimir los Fueros sino llevar a las Provincias Vascongadas a la situación navarra de 1841. Con ello entendían que desatendía lo que exigía la opinión pública y estaba desaprovechando la oportunidad que confería la ocupación militar del territorio vasco. Una condición necesaria para una reforma eficaz era la desaparición del espíritu autonómico en los territorios forales. Advirtieron del peligro que representaría la pujanza de una Vasconia con autogobierno<sup>34</sup>.

### **3.2. Las audiencias de Cánovas a las Diputaciones forales en mayo de 1876: invocación de la unidad constitucional como valor supremo del ordenamiento jurídico**

Teniendo en cuenta lo previsto en el art. 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, Cánovas convocó a dos o más representantes de cada una de las tres

---

<sup>34</sup> MONREAL ZIA, G., La ley abolitoria, *op. cit.*, pp. 71, 72, 74-75, 138-140.

provincias mediante la Real Orden de 6 de abril de 1876. Se trataba, decía la convocatoria, de resolver la «gran cuestión constitucional y administrativa» de los Fueros. Pero hasta cuatro reuniones concluyeron sin resultado alguno.

En las reuniones el Presidente del Gobierno exigió a los comisionados la adhesión doctrinal al principio de unidad constitucional. Mientras no se produjera tal declaración no entraría a examinar y debatir la suerte reservada a instituciones forales concretas, dejando bien sentado que las Cortes podían legislar unilateralmente sobre cualquier materia y en cualquier lugar.

Alegaron los comisionados de las Diputaciones que la soberanía del Estado en Vasconia estaba limitada por razones histórico-jurídicas y en virtud de la doctrina oficial de Arrázola sobre la unidad constitucional mencionada en la ley de 25 de octubre de 1839. La limitación obedecía también a razones morales. Alegan que la interpretación de la unidad constitucional que propugna Cánovas es «violenta e inesperada», y además contraría la que han hecho los legisladores y gobiernos precedentes, que han respetado el sistema foral. La pretensión del jefe del ejecutivo contradice la mencionada ley de 1839. Manifestaron los representantes vascos que la praxis en Vasconia consistía en hacer concesiones en temas concretos pero que hasta entonces no habían transigido en materia de principios o en cuestiones doctrinales. Constatan que no hay acuerdo en lo que significa la unidad constitucional<sup>35</sup>.

### **3.3. Cánovas desarrolla su doctrina sobre el poder del Estado en un debate incidental sobre Navarra**

En un significativo debate incidental de alcance doctrinal, Cánovas tuvo la oportunidad de expresarse respecto de la naturaleza del poder del Estado. El diputado navarro Antonio Morales manifestó en una intervención ocasional que la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 fue «el fruto de un Convenio, de un concierto, un tratado». Por otra parte declaró que la aportación económica de Navarra al Estado era invariable.

Cánovas se apresuró a intervenir, a modo de aviso a navegantes, para sostener apodócticamente que:

«la Ley paccionada es una ley más. Nada se dice en ella de tratado y no hubo partes contratantes iguales, sino aquiescencia generosa del legislador. Y rema-

---

<sup>35</sup> MONREAL ZIA, G., *La ley abolicionista*, *op. cit.*, pp. 106-124, da cuenta de los propósitos gubernamentales consignados en la convocatoria, las Conferencias previas de las Diputaciones, las reuniones de los días 1, 7, 12 y 14 de mayo de 1876, y las interpretaciones que suscitó el fracaso de las audiencias.

chó la tesis: las Cortes con el Rey tienen derecho a legislar sobre Navarra, ni más ni menos que sobre las demás provincias de la Monarquía, la ley de 1841 es una ley como todas las otras, y todo lo dispuesto sobre este particular, puede caer y caería, delante de una resolución de las Cortes sancionada por el rey».

Por último, según el político granadino, Navarra pasó de reino a provincia por un hecho de guerra *que viene a constituir el Derecho*. El poder del Gobierno es incuestionable, aunque cabe ejercerlo de modo discrecional y concesivo. En ese sentido fue buena la Ley de 1841 porque permitió cambiar en poco tiempo lo que pudo costar mucho. Y en una nueva rectificación al diputado navarro Morales completó la idea de que *un hecho de fuerza es lo que viene a constituir el Derecho, porque cuando la fuerza causa estado, la fuerza es el Derecho*. Se hacía eco del dicho de Proudhon acerca de que *la force prime le Droit*. La frase impresionó a los oyentes vascos y se convirtió en una referencia constante en el debate posterior de la ley de Fueros<sup>36</sup>.

#### **4. Características y contenido del Proyecto de Ley de Fueros de Cánovas remitido a las Cortes**

Con los antecedentes descritos, se entiende que el núcleo del proyecto consistiera en extender a Vasconia la igualdad constitucional (art. 1º) en lo concerniente al servicio militar (art. 2º) y a las contribuciones (art. 3º). Establecía también el método para llevar a cabo la reforma de lo que quedaría de régimen foral (art. 4º a 6º) tras la derogación de aquellas dos exenciones. Es este un dato muy relevante porque el proyecto atribuía al Gobierno, por comisión de las Cortes, una libertad omnímoda para hacer la reforma mediante una norma ministerial, sin la garantía de una ley como en Navarra. Simplemente daría cuenta en su día a las Cortes de lo hecho. Los plenos poderes en esta materia constituían la respuesta despatchada de Cánovas a la actitud de contestación de las Diputaciones forales durante las audiencias<sup>37</sup>.

En efecto, los plenos poderes conferidos a Cánovas carecían de cualquier límite. Las Provincias Vascongadas quedaban sujetas a la voluntad del Presidente del Gobierno sin ningún asidero legal al que agarrarse. La autorización permitía a Cánovas ejecutar la ley abolitoria de los Fueros vascos teniendo en cuenta la evolución de la coyuntura y el final de la contienda: se dijo en las Cortes que podía proceder *a la abolición completa y radical de los Fueros o continuar en el*

<sup>36</sup> MONREAL ZIA, G., La ley abolitoria, *op. cit.*, pp. 144 y 149.

<sup>37</sup> Ley de 21 de julio de 1876, derogatoria de los Fueros de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, *Colección Legislativa de España*, Madrid: Ministerio de Gracia y Justicia, 1877, Tomo CXVII, pp. 57-58.

*mismo statu quo*. Él era autor y ejecutor del proyecto. La opinión mayoritaria de la Comisión creada al efecto fue que el proyecto de Ley presentado en las Cortes materializaba el principio de unidad constitucional<sup>38</sup>.

## 5. La defensa de los Fueros de los diputados vascos. Los motivos que alegan la mayoría y la minoría de las Cortes para abolir los Fueros

En el debate a la totalidad del dictamen intervinieron hasta seis diputados vascos: el alavés Moraza, que abrió y cerró el debate, y los vizcaínos Villavaso y Vicuña. Y en la discusión del articulado Lasala, Barandica y Martínez de Aragón, que representaban a cada una de las tres provincias.

Los diputados alegaron que la falta de entendimiento en la audiencia de Cánovas a los comisionados vascos obedeció al **distinto modo de entender el principio de unidad constitucional**. Y no ocultaron que en su país se prefería, siguiendo la praxis tradicional, que el asunto de las instituciones fuera materia de la competencia del Gobierno y no de las Cortes. Con cierta timidez se atrevieron a declarar, en el enrarecido ambiente del Congreso, que era preferible **la vía bilateral**, el trato entre el Gobierno y las Diputaciones forales salidas de Juntas. En una palabra, sorteando el Congreso. Pero Cánovas tenía claro que el proyecto había de abocar a donde llegó, a una ley de autorización al Gobierno.

A la hora de apoyar con razones jurídicas y políticas la foralidad ante el Congreso, los diputados vascos no podían soslayar los **títulos históricos**. Pusieron énfasis en la prescripción adquisitiva por una posesión *longíssimi temporis*, de casi siete siglos. Adujeron que era un *título legal indisputable mientras no se alteren los fundamentos del Derecho universal*. Durante siglos y hasta hoy ha habido juras, confirmaciones, valor de cosa juzgada, ejecutorias de tribunales... Obviamente, el árbol del poder propio de los territorios vascos tenía profundas raíces históricas.

Procuraron, sin embargo, desplazar la argumentación a un campo mejor visto en ambas Cámaras, el **Derecho positivo surgido de la Ley de 1839**. Hacia ella había redirigido el debate parlamentario el Presidente del Gobierno. Era divergente su interpretación entre los diputados vascos y la mayoría y minoría de las Cortes. Insistieron aquellos en el carácter paccionado de la Ley, derivada del pacto político que supuso el Convenio de Bergara de agosto de 1839. La norma era la encarnación del espíritu de dicho pacto. Según ellos tenía la Ley carácter constituyente, y era complementaria de cualquier Constitución. Aunque fuera obra de las Cortes, en su base estaba un pacto. Ciertamente, se trataba de un de-

<sup>38</sup> MONREAL ZIA, G., La ley abolitoria, *op. cit.*, pp.128-132.

recho adquirido por los rebeldes pero extendido a toda la población. La posición del Gobierno y de prácticamente todos los diputados era la de que no había nada especial en la letra, o en la promulgación y publicación de la ley de 1839: era la expresión de la voluntad soberana y unilateral del Estado.

La vigencia o caducidad de la ley de 1839 fue objeto de discrepancias en la minoría del Partido constitucionalista que la consideraba caducada por incumplimiento. La vigencia era incuestionable para los diputados vascos y había sido respetada por todos los Gobiernos posteriores a dicha fecha. Porque en base al principio de conservación de las normas jurídicas, una ley solo se deroga por otra. La calificaban además de norma especial que consagra el derecho de una colectividad a la conservación de su régimen cuyo ejercicio garantiza. Una ley fundamental, constitutiva, política, extraordinaria y parte integrante del Derecho público de España.

Los parlamentarios vascos se esforzaron en convencer al Congreso de la bondad de los Fueros y en transmitir la convicción de las virtudes intrínsecas del sistema hacendístico y administrativo propio, superior al régimen común. Ya fue reconocido en su tiempo por Rousseau y recientemente por Le Play, figura europea prestigiosa y fundador de las ciencias sociales. Ponderaron su carácter liberal, según opinión de las personalidades más destacadas del parlamentarismo español<sup>39</sup>.

Pero el sentir en las bancadas de la mayoría y de la minoría iba por otros derroteros. Declararon una y otra vez que había llegado el momento de extender a Vasconia la unidad constitucional. Ese era el gran objetivo político desde el comienzo de la guerra y ahora se va a cumplir. Era una exigencia del principio de igualdad jurídica en el Derecho constitucional contemporáneo. Según los miembros del Congreso, si los vascos son españoles, deberán servir, pagar y dotarse de la misma organización de estos. El desarrollo de las Provincias Vascongadas y de sus capitales, frente a la miseria de las demás, se debía en su opinión a la falta de igualdad política. Los debates pusieron de manifiesto que la exención del servicio militar constituía el elemento que hería más a la opinión pública española.

Algunos diputados de la mayoría y de la minoría dieron cuenta de otros motivos que hacían necesaria la abolición de los Fueros, haciéndose eco de lo que se opinaba en la prensa de la época. Así, denunciaron la deslealtad de los vascos al Estado en distintos momentos históricos. O que de hecho constituían un peligro constante para la seguridad general. Por otra parte, el sistema foral

---

<sup>39</sup> El conjunto de los argumentos de los diputados vascos en MONREAL ZIA, G., *La ley abolitoria*, *op. cit.*, pp. 164-170.

suponía un gravamen para las demás provincias, puesto que, sin contribuir, los habitantes de las provincias forales sacaban provecho de los gastos propios del Estado moderno.

Algún diputado señaló el extravío de la opinión pública de Vasconia, ofuscada por los discursos de los defensores de los Fueros. Era preciso someter el país a tutela y colocarlo bajo las manos protectoras del Gobierno<sup>40</sup>.

El ambiente hostil y el aluvión de críticas no impidió el chocante pronunciamiento del diputado donostiarra Fermín Lasala, amigo personal de Cánovas. Declaró ante la Cámara que el principio constitucional no conseguiría la articulación política de Vasconia en la Monarquía española. Solo el principio foral permitiría alcanzarla. Era una causa que merecía el apoyo de los liberales españoles. Pero ya hemos visto que regía, sin embargo, una interpretación bien distinta de lo que supone entre estos la unidad nacional<sup>41</sup>.

Los diputados vascos eran conscientes del carácter punitivo de la ley. Vivieron con angustia y desesperanza el proceso abolicionario, escuchando en silencio las intervenciones de la mayoría y de la minoría. Hubo amargura en sus respuestas y se ganaron el respeto, pero no los votos, de la Cámara. Repiten que lo que va a ser sometido a votación, perdida ya de antemano, no puede ser definitivo, que continuará en el futuro la lucha por los Fueros, por el Derecho propio. Las Cortes suprimirán las leyes privativas pero no el espíritu foral, dada la profunda adhesión que profesan los vascos a su sistema de gobierno. Paradójicamente, en nombre de la libertad se estaban destruyendo las libertades más antiguas del mundo<sup>42</sup>. Unamuno, que tenía 12 años durante la tramitación parlamentaria de la abolición foral, captó seis años más tarde el estado de ánimo de los parlamentarios y también del país:

«Nos arrancaron las leyes viejas, que eran nuestra vida, pero si conservamos nuestra alma vasca, sí, de aquí nacerán nuevos fueros, saldrá el sol de la justicia en el día de la eterna primavera»<sup>43</sup>.

Las imprecaciones últimas de los diputados vascos hacían prever que el desgarró emocional y político que trajo la ley tenía que traer consecuencias. Por otra parte, la sociedad, víctima de la guerra y del régimen militar de excepción, vivió con amedrentamiento lo ocurrido en las Cortes. Se vivían tiempos difíciles: el brigadier gobernador militar de Bizkaia dio un bando de este tenor:

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 160-174.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 171-174

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 172-183.

<sup>43</sup> UNAMUNO, M. de. ¡Agur, arbola bedeinkatube!, *Obras completas*, Madrid: Afrodisio Aguado, VI (1958), 207-208, cita en p. 207.

«publicada como ley la supresión de los Fueros y ocupadas estas provincias militarmente, prohíbo terminantemente la publicación de todo escrito favorable a los Fueros, conminando al que faltare a esta prohibición con que será detenido en la cárcel»<sup>44</sup>.

El capítulo siguiente a la Ley de Cánovas fue su aplicación traumática con la suspensión de las Juntas Generales y la disolución de las Diputaciones forales nacidas de las asambleas provinciales<sup>45</sup>.

## VII. DEL RÉGIMEN NEOFORAL AL CONCERTISTA: LA APLICACIÓN DE LA LEY DE 1876

### 1. La supresión de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales<sup>46</sup>

Conscientes del contexto extremadamente desfavorable para cualquier planteamiento de negociación, las Diputaciones Forales se mostraron renuentes a acudir a la convocatoria o a dialogar abiertamente sobre la aplicación de la Ley de 1876. El llamamiento de Cánovas no mencionaba directamente a las Juntas Generales y a las Diputaciones Forales. Ahora bien, la facultad que concedía la ley al Gobierno para llevar a cabo «todas las reformas» de la foralidad residual prescribía que se tuvieran en cuenta tres antecedentes legales sumamente desfavorables a la conservación de las instituciones. Se trataba del decreto de las Cortes de 16 de septiembre de 1837, que suprimió las Diputaciones Forales, de la ley de reforma de Fueros de Navarra de 1841, y del decreto de Espartero de 29 de octubre del mismo año abolicionario de la foralidad. Además, la consulta a las Diputaciones Forales se llevaría a cabo sólo en caso de que el Gobierno lo juzgara oportuno, con lo que se incumplía la Ley de 25 de octubre de 1839.

En todo caso Cánovas quiso contar de entrada con las Diputaciones Forales en la aplicación de la Ley de 1876, anunciando que tendría la mayor benignidad en la concreta aplicación de los «deberes constitucionales», sin merma de la «absoluta soberanía en esas provincias, como en las demás de España, del

---

<sup>44</sup> ANGULO Y DE LA HORMAZA, J. M., *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: Astuy, 1886, vol. I, p. 110.

<sup>45</sup> LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., La disolución de los cuerpos de gobierno de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, la implantación del servicio militar y el nacimiento de los Concierdos económicos, *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 193-218.

<sup>46</sup> Dado el sobresaliente protagonismo en la resistencia al proceso abolicionario, tiene interés la visión que ofreció en 1880 Fidel de Sagarmínaga en sus Memorias históricas de Bizkaia. *Vid.* MONREAL ZIA, G., Sagarmínaga (1830-1894), intérprete de la Constitución histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los Fueros, *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 251-314.

Rey y de las Cortes». Pero hay que tener en cuenta que, con arreglo a Fuero, las Diputaciones necesitaban de la autorización de las Juntas Generales para negociar. Las de Gipuzkoa y Álava dieron paso a iniciar el trato con algunas reservas, pero las de Bizkaia se negaron en redondo en el mes de octubre a cualquier cooperación con el Gobierno dirigida a aplicar la Ley de 21 de julio. La respuesta del General Quesada, jefe del ejército, que desde la terminación de la guerra ocupaba Vasconia con 40000 hombres a su mando, fue disolver las Juntas Generales del Señorío. Además, nombró una Diputación provincial compuesta por transigentes designados digitalmente. Y la postura de guipuzcoanos y alaveses, más permeable, cambió al percibir que Cánovas ya no tenía interés real en negociar, que lo que deseaba era implantar el sistema tributario ordinario con la aplicación, como veremos más adelante, del Real Decreto de 11 de noviembre de 1877. Las Juntas Generales de Gipuzkoa y Álava fueron disueltas por los Gobernadores Civiles de ambas provincias a finales de este año<sup>47</sup>.

## **2. El sistema navarro neoforal de 1841 se mantiene. Modificación del cupo en el Convenio de Tejada Valdoserá (19-II-1877)**

Aplacemos el examen de la aparición de los Conciertos Económicos, el nuevo régimen de foralidad disminuida que sustituyó a las instituciones vigentes desde 1844, para contemplar previamente el afianzamiento del sistema navarro, como inesperado resultado de las iniciativas reformadoras de Cánovas.

Cuando llegó a Navarra en abril de 1876 la convocatoria de Cánovas para abrir negociaciones respecto del futuro foral, el régimen cuarentayunista tenía ya una vigencia de 35 años, y se había afirmado en algunos puntos. Por ejemplo, la Presidencia efectiva de la Diputación se había confiado al Vicepresidente de la misma entidad y no al Gobernador Civil, también se habían asentado las competencias sobre los Ayuntamientos. Y por lo que respecta al Convenio Económico, ni la normativa ni las cifras habían conocido modificación alguna desde 1841. No están claras las intenciones iniciales de Cánovas respecto del régimen navarro, pero parece que pretendía terminar con el Convenio o al menos alterarlo sustancialmente, utilizando la Ley de Presupuestos de ese año.

Cánovas se dio pronto cuenta de que cambiar el estado de cosas de Navarra podría provocar la creación de un frente común de las cuatro provincias, lo que hubiera dificultado la realización de lo que al Presidente del Gobierno le

---

<sup>47</sup> ANGULO Y DE LA HORMAZA, J. M., *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: Astuy, 1886, 2 tomos. LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *La disolución de los cuerpos*, *op. cit.*, pp. 193-218.

importaba más, la azarosa reforma –supresión, mejor– de los Fueros de las Provincias Vascongadas. Sostenía que a fin de cuentas Navarra ya había aceptado en 1841 la unidad constitucional. El inicio del trato con la provincia fue difícil pero Cánovas, que había proclamado sin ambages en las Cortes el carácter ordinario de la Ley Paccionada, hizo saber que no quería modificar la Ley de aquella fecha sino la revisión del sistema tributario de Navarra. En la negociación subsiguiente se gestó el **Convenio de Tejada Valdosera** (denominado así por el Comisario regio que intervino en la negociación). Fue promulgado por un Real Decreto de 19 de febrero de 1877. Modificó la aportación económica de Navarra al Estado, elevándola de 1.800.000 reales a ocho millones<sup>48</sup>. A señalar que se aceptaba implícitamente que la modificación de la Ley de 1841 no era algo unilateral.

Hechos o acontecimientos posteriores afianzaron el régimen navarro. La llamada «**Gamazada**» contribuyó decisivamente al enraizamiento social del nuevo régimen. Recuérdese que en la Ley de Presupuestos de 1894 el Ministro de Hacienda Gamazo quiso homologar el sistema impositivo navarro con el común. La iniciativa gubernamental suscitó la primera reacción de masas de la Historia Contemporánea de Navarra: hubo manifestaciones multitudinarias, las plazas y calles de decenas de poblaciones del antiguo reino fueron denominadas con el rótulo de «de los Fueros», se abrió una suscripción pública para erigir un monumento a las libertades del extinto Reino. Estaba cuajando la legitimación social de la Ley de 1841.

La juridificación del sistema avanzó notablemente durante la Dictadura de Primo de Rivera. El rechazo inicial del Estatuto Municipal de 1924 motivó la convocatoria de una asamblea de municipios de la que saldrían las bases que se materializaron en el **Convenio navarro de Régimen Local** del año siguiente. Por otro lado, la **renovación del Convenio Económico** de 1877, llevada a cabo en 1927, dejó sentada la libertad de Navarra para mantener en la provincia el sistema tributario que estimara conveniente y que la modificación del texto ahora convenido requeriría un procedimiento bilateral.

### 3. Cánovas establece los Conciertos Económicos (R. D. 28 de febrero de 1878). Consolidación del régimen concertista

Durante la abolición foral de Cánovas emerge la postura de colaboración de los liberales dinásticos que contaban con el respaldo de personajes muy notables. Fueron ellos los que negociaron el Concierto Económico, integrando

---

<sup>48</sup> *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, de 23 de febrero de 1877, nº 102.

plenamente a las provincias en el régimen de la Restauración, aunque sin abandonar explícitamente la reivindicación foral, que no consideraban viable ante la consolidación incontestable del Estado constitucional.

Cánovas dio por zanjado el arreglo fiscal con Navarra en febrero de 1877. Una vez cubierto ese flanco, publicó el citado Real Decreto de 13 de noviembre de ese mismo año fijando lo que Álava, Gipuzkoa y Bizkaia tenían que pagar en concepto de contribución. Ya indicábamos que esta norma suscitó la crisis foral en Álava y Gipuzkoa, cuyas Diputaciones Forales y Juntas Generales siguieron la misma suerte que las extintas de Bizkaia. Las tres Diputaciones provinciales nuevas, compuestas ahora por transigentes designados a dedo que ya no tenían que responder ante las disueltas Juntas Generales, se ocuparon de la aplicación del Real Decreto canovista, fundamentalmente en lo concerniente al importe del cupo a pagar, a los criterios de recaudación, y al tiempo de vigencia del arreglo, que se estableció en ocho años. El Concierto se refiere por tanto a deberes tributarios, pero hay una vaga –aunque a la larga importante– alusión a las facultades tradicionales o competencias de las Diputaciones.

**El acuerdo se concretó en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878**, un año después de la firma del Convenio navarro de Tejada Valdosera. Las Diputaciones forales van a recaudar con autonomía tributaria los impuestos concertados y pagarán al Estado una cantidad alzada. Gozarían las corporaciones provinciales de libertad para aplicar a sus propias atenciones el excedente entre lo recaudado y lo satisfecho al Estado. Implicaba también la tolerancia inicial de prácticas administrativas singulares<sup>49</sup>.

El segundo Concierto Económico se concluyó en 1887, con un incremento notable del cupo. Se renovó el tercero en 1894, también con un aumento sensible del cupo a pagar a cambio de una vigencia de trece años (a advertir que con la movilización de la «Gamazada», Navarra consiguió que el cupo no se incrementara en una sola peseta). El Concierto se afianzó notablemente tras superar en 1899 la adaptación a la reforma tributaria del Ministro de Hacienda Fernández Villaverde. El cuarto arreglo, concluido en 1906, tendría una duración de veinte años y contemplaba la elevación anual del cupo en una cantidad determinada. El último Convenio anterior a la guerra civil, el suscrito en 1927, estaba llamado a tener una duración de 25 años. Como es sabido, el 23 de julio de 1937, cuatro días después de la ocupación de Bilbao por las tropas del

---

<sup>49</sup> Real Decreto de 28 de febrero de 1878, fijando los cupos de contribuciones que las Provincias Vascongadas han de satisfacer al Tesoro en cada uno de los ocho años económicos que empezarán a contarse desde el 1º del próximo mes de julio y dictando otras disposiciones sobre la materia, *Colección Legislativa de España*, Madrid: Ministerio de Gracia y Justicia, 1878, Tomo CXX, pp. 215-225.

General Franco, se suprimieron los Concierdos Económicos de Gipuzkoa y de Bizkaia. Calificado por el dictador de privilegio, no impidió la subsistencia de los de Álava y Navarra.

#### 4. La suerte del ideario foral durante la Restauración<sup>50</sup>

Pese a la profunda desmoralización que trajo la demolición del régimen neoforal, sustituido por el concertista, no desapareció el humus de la cultura foral. De manera abierta o soterrada la referencia al **régimen desaparecido continuó figurando en el ideario de las fuerzas políticas del país**. Ciertamente que ocupando un lugar jerárquico distinto en las diferentes fuerzas políticas y con significación diversa. Hay que tener en cuenta que el prestigio de la foralidad creció con la recepción en España y en Vasconia del ideario de la Escuela histórica del Derecho germánica, cuya huella se aprecia en los escritos de los políticos y juristas del país anteriores a la catástrofe de 1876. Por otra parte, la Exposición Universal de París de 1867 generó una literatura encomiástica del Derecho público y privado vasco.

Los carlistas, mayoritarios en buena parte del país, continuaron abogando de manera confusa por la reintegración foral. El restablecimiento de la Monarquía tradicional supondría la abolición de la Ley de 25 de octubre, pero no entraban a explicar el procedimiento. Por su parte, las élites provinciales se incorporaron al liberalismo dinástico de la Restauración y se hicieron cargo del gobierno de las Diputaciones. Dejan de lado el sistema ya periclitado y se ciñen a gestionar el Concierto Económico.

El movimiento fuerista y la emergencia del nacionalismo fueron dos eventos a tener en cuenta en materia de recuperación foral. Ante la constatación de que los carlistas supeditaron los Fueros a la causa del pretendiente durante la guerra y del entreguismo del liberalismo dinástico a la política de Cánovas en la ejecución de la ley, un sector de liberales y carlistas decepcionados impulsó un movimiento fuerista autónomo, que debería desvincularse de los grandes partidos españoles, a los que se reprochaba desinterés u hostilidad por los intereses del país en cuanto al autogobierno. El movimiento quiso ser suprapartidista. Contaba con el apoyo de intelectuales solventes (Campión, Iturralde, Trueba, Becerro de Bengoa...), e intentó dotarse de una base social amplia mediante la actuación propagandística. Asumieron el legado del liberalismo vasco moderado

---

<sup>50</sup> SÁNCHEZ PRIETO, J. M., Constitución, Fueros y Democracia. Motivaciones, discursos y actitudes políticas con relación a la permanencia o abolición de los Fueros vasco-navarros, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 101-158.

del período neoforal, lo que suponía aceptar la Constitución del Estado y la Ley de 25 de octubre de 1839 como disposición adicional de aquella a desarrollar. El objetivo fundamental estaba en consensuar con el Gobierno la reforma que no se realizó en el periodo neoforal. Un arreglo que abocaría a un estatus especial de Vasconia dentro de España. Pero lo cierto es que el movimiento fuerista fracasó en las elecciones.

La inviabilidad del fuerismo como movimiento político autónomo abrió paso a la interpretación nacionalista de la foralidad. Para Sabino Arana el Fuego significa la independencia. *Fuerismo es separatismo*, afirmó en 1894<sup>51</sup>. El vínculo con la Corona es engañoso y carece de sentido invocar o hacer uso del Pactismo tradicional con ella o con un Estado que incumple sus compromisos. Es rechazable la «malhadada Ley» de 1839 porque habla de unidad constitucional, y ya se sabe lo que eso significa, de ahí que su desaparición supondría la restauración automática de los «Estados Vascos».

Una anotación de pasada: la reivindicación, habitualmente confusa, del sistema foral durante la Restauración fue acogida a su manera por fuerzas de nuevo cuño, como el *federalismo republicano*, o entre teóricos liberales como Orueta, Gascue y Goitia.

Eran obvias las notorias debilidades de la reivindicación de la foralidad. De hecho van a pasar cuarenta años sin ningún movimiento de envergadura para recuperar o impulsar el autogobierno. La hegemonía gubernativa del liberalismo dinástico, al menos en Bizkaia, que se aliará pronto a estos efectos con el emergente movimiento socialista, constituye un obstáculo para la confluencia de fuerzas en torno a una política reivindicativa concreta. Está también la naturaleza provincial del Fuego, que dificulta el desarrollo de una solidaridad regional.

## VIII. EL MARCO DEL AUTOGOBIERNO DE VASCONIA EN LA SEGUNDA Y TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XX

### 1. De la provincia foral a la región/nación

Ya en la década anterior a la gran crisis de 1876 se estaba consolidando un concepto político de pueblo vasconavarro que tenía antecedentes que remontan a la Edad Moderna. Nos referimos a la comunicación recíproca y a la solidaridad de los territorios forales en la relación con la Corona, o a la doctrina de resistencia foral de Larramendi de mediados del siglo XVIII o al lema de *Irurak Bat* de la Bascongada. La Ley de 1839 creó un vínculo legal interprovincial que

<sup>51</sup> *Bizkaitarra*, II, nº 8.

hacía necesaria la cooperación para negociar con el Estado el estatus neoforal común. Sobre la base de una cultura compartida y de unas estructuras político-administrativas más o menos homogéneas, fue ganando fuerza la conciencia del interés político común. Por encima del foralismo provincial, se difunde la idea de *Laurak Bat* e incluso de *Zazpirak Bat*<sup>52</sup>.

Una muestra de que antes de la gran crisis foral existía un movimiento de convergencia de los territorios forales se halla en una serie de «Proyectos sometidos por la Diputación de Navarra a las de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa». Fueron publicados en 1866<sup>53</sup>. Proponía la Diputación navarra varias medidas importantes para llevar a cabo un programa prematuramente regionalizador, cuyo preámbulo declaraba:

«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 primitivo y general se conserva y se conservará perpetuamente en este país... Y en los días presentes... 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 las más importantes manifestaciones».

La reivindicación del orden político antiguo –y la instauración y gestión provincial de su sucedáneo, los regímenes de Convenio y de Concierto– va a coexistir, en una relación que no siempre es pacífica, con el nuevo planteamiento que se abre paso de una autonomía de ámbito regional –o nacional para las nuevas doctrinas que se difunden en Vasconia desde el final del siglo XIX–. La dualidad se mantiene, y supone una gran dificultad para articularse en una síntesis políticamente operativa. Repercute en primer lugar en el problema del sujeto titular de los derechos históricos o simplemente de una autonomía. Son las provincias, siguiendo el orden político antiguo, o es la región o nación las que poseen el poder constituyente, objeto ahora de la reserva de los derechos históricos.

---

<sup>52</sup> Sobre la emergencia en los años sesenta y setenta del concepto político de pueblo vasco o vasconavarro interesan las opiniones que vierte al respecto el último diputado general de Bizkaia, vid. MONREAL ZIA, G., Sagarminaga (1830-1894), *op. cit.*, pp. 251-314.

<sup>53</sup> Los proyectos están recogidos en un folleto que publicó la corporación titulado *La Diputación de Navarra a su país* (Pamplona, 1867). Se halla reproducido en pdf en Internet. Proponía a las otras tres Diputaciones eliminar los portazgos, supresión de impuestos al vino navarro que importaban las tres provincias, creación de un manicomio común, una casa central vasconavarra de beneficencia y agregar a la audiencia de Pamplona los territorios judiciales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava.

## 2. El movimiento autonomista de 1917-18 y el Mensaje de las Diputaciones a la Presidencia de Gobierno de 17-XII-1917

En 1917 las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia pusieron en marcha un movimiento de reivindicación autonómica, que no logró arrastrar a una Navarra temerosa de perder el estatus conseguido en 1841. Advirtamos el carácter no nacionalista de aquellas dos primeras corporaciones. Las tres Diputaciones asumieron el 17 de diciembre de aquel año un Manifiesto que contiene algunos elementos novedosos en la historia de la formulación de la autonomía vasca. Tenía un amplio respaldo pues había sido discutido con los Ayuntamientos y con los parlamentarios vascos. Fue leído por Ladislao de Zabala, Presidente de la Diputación de Gipuzkoa, ante el Presidente del Gobierno, el liberal Manuel García Prieto. Establece una valiosa división conceptual llamada a mantenerse e introduce por primera vez en un texto oficial un concepto explícito de región vasca como titular del autogobierno.

Las Diputaciones parten de la foralidad vigente en ese momento, es decir, del régimen económico-administrativo de los Conciertos. Pero proponen una nueva autonomía mayor de ámbito regional de contenido competencial superior al que posee el régimen concertista vigente: solicitan del Estado todas las funciones públicas salvo relaciones exteriores, guerra y marina, deuda pública, aduanas, moneda, pesos y medidas, correos y telégrafos. Ahora bien, cuidan de colocar en el horizonte utópico la indeclinable reivindicación de la reintegración foral, que justifica y da sentido a la solicitud de ampliación del autogobierno. No se renuncia a ella y es objeto de una cláusula de reserva de derechos históricos. Dicen efectuar la demanda de autonomía regional «sin hacer dejación ni por un momento de los derechos históricos que se han invocado en todos los tiempos por las Corporaciones que hablaron en nombre de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava»<sup>54</sup>.

La sintonía de las Diputaciones forales en cuanto a la cooperación interregional se puso de manifiesto el año siguiente cuando las cuatro corporaciones se implicaron en la creación de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, cuyo primer Congreso se celebró en Oñati. Se trataba de una entidad de plural composición ideológica al igual que las Diputaciones que la impulsaron. Vamos a ver que la nueva institución manifestó pronto su interés por estudiar el problema de la autonomía.

---

<sup>54</sup> Mensaje de las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava elevado al Gobierno de S. M. y entregado al Presidente del mismo, Sr. D. Manuel García Prieto, el 17 de diciembre de 1917, en TAMAYO SALABERRIA, V. y C., *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1981, doc. n° 7, pp. 16-17.

### 3. La proposición de ley del grupo nacionalista en el Congreso para derogar la Ley de 25 de octubre de 1839 y proceder a la devolución del poder foral (3-XII-1918)

Venimos poniendo de relieve que la Ley abolitoria de 1876 y, a la vista de su evolución, la primera ley de 1839, suscitaban el rechazo de la opinión fuerista, y singularmente ahora del nuevo Partido Nacionalista Vasco, convertido en punta de lanza del autonomismo. Vuelve la doctrina de que la reforma de los Fueros competía en primer término a los propios vascos y que una negociación posterior con el Gobierno establecería la forma de relación con el Estado. Merece la pena reproducir los términos de la Proposición de ley que suscribieron los Diputados Domingo de Epalza, Ramón de la Sota y Anacleto de Ortueta en el Congreso:

«Los Diputados que suscriben, inspirándose en los deseos reiterada y solemnemente manifestados por el pueblo vasco de ser reintegrado en sus peculiares instituciones, y considerando inaplazable el cumplimiento de este mandato y la necesidad de dar satisfacción a tal anhelo, tienen el honor de someter a la aprobación del Congreso la siguiente

#### PROPOSICION DE LEY

Art. 1º. Quedan derogadas, desde la promulgación de la presente ley, la de 25 de Octubre de 1839 y cuantas disposiciones se dictaron para ejecutarla como su complemento y desarrollo.

Art. 2º. Las actuales Diputaciones provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y la Diputación foral de Navarra determinarán el régimen de transición con arreglo al cual habrán de constituirse los organismos que en ellas hayan de actuar por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 3º. Se autoriza al Gobierno para que, en su día, pueda tratar y convenir con las legítimas representaciones de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, las bases en que descansa la mutua y cordial convivencia de aquellos territorios con el Estado español.

Palacio del Congreso, 4 de Noviembre de 1918»<sup>55</sup>.

Hubo dudas en las Secciones del Congreso en cuanto a admitir la presentación de la proposición para su defensa. El Gobierno, sin embargo, aceptó su presentación, aunque al mismo tiempo comunicó a la Cámara que no la tomaría en consideración.

En la sesión del Congreso de 13 de diciembre, Domingo de Epalza se hizo cargo de defenderla. Intervino con emoción y con audaces formulaciones<sup>56</sup>. Hay cierta novedad en la afirmación redonda de la existencia de un sujeto nacional.

<sup>55</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 1918, n° 90, Apéndice n° 7, p. 2971.

<sup>56</sup> El discurso de presentación en el *Diario de sesiones del Congreso*, 1918, n° 90 (1918), pp. 3558-3565.

A su juicio, la proposición que presentaba su Grupo condensaba las aspiraciones de un pueblo que ha devenido en nacionalidad, la de raíz más antigua de Europa. Admite que, si bien la proposición de recuperar la libertad foral es una aspiración compartida en Vasconia, no todos la asumen en su presente forma nacionalitaria: de hecho, algunos diputados no la han firmado por causas ajenas a su voluntad. Pero es innegable que existe el principio de las nacionalidades por el que todo pueblo, grande o pequeño, tiene reconocido el derecho a regir su propia vida. Es indiscutible que la vasca es una nacionalidad fundada en la raza, la lengua y en las instituciones tradicionales democráticas, amén del territorio. Teniendo presente el movimiento posbélico emancipatorio de distintos pueblos europeos, reitera que ya existe y existirá la nacionalidad vasca. El final de la Segunda Guerra mundial solo ha acelerado el ritmo de la reclamación.

La causa de la libertad vasca no es coyuntural porque hay un problema permanente de opresión, opinión que suscita el desdén de muchos que alegan que la prosperidad económica de Vasconia es superior a la del resto del Estado. Así, la lengua propia carece de reconocimiento oficial en cualquier rama de la administración, fundamentalmente en la educación. Pero lo más opresivo es el desconocimiento de la personalidad nacional, la sumisión actual a un Gobierno y a un Parlamento ajenos.

El amor a la independencia, manifestado a lo largo de la historia, ha sido característico del país. La Monarquía aceptó secularmente las instituciones propias en cuanto a su capacidad legislativa y tributaria o a la exención militar. Porque los Fueros no son concesiones reales o privilegios, sino la Constitución tradicional de los territorios de Vasconia.

Lo que ahora sometían a la consideración de las Cortes no pretende restablecer sin más las instituciones forales tal como estaban en 1839 sino «volver al estado jurídico anterior a aquella fecha, para, en uso de nuestro perfecto derecho, modificar las Constituciones, ajustarlas a los tiempos modernos, ponerlas al día». La reclamación de poder constituyente foral era, por tanto, la aspiración principal.

La Ley de 25 de octubre de 1839 destruyó los Fueros o Constituciones vascas. Sedujeron a los habitantes del país, cansados de siete años de guerra, tanto el primer inciso de aquella norma, confirmatorio de Fueros, como la perspectiva de mantener la exención contributiva y militar. Pero lo que hasta entonces y de suyo era un derecho inatacable se convirtió después de dicha ley en un privilegio indefendible que no podía durar. De hecho, quedaba al albur de la conveniencia política del Gobierno central. Y el expolio de instituciones forales comenzó al año siguiente de aprobada la Ley, con la Esparterada, para concluir tres décadas después con la Ley de Cánovas de 1876.

La restitución del derecho de los vascos llevará a la colaboración con España, como acontecía antes de 1839. El recuerdo de la expoliación la dificulta ahora. La creación de una estructura estatal flexible, como la que tenía el Imperio británico, ha resultado beneficiosa para los ingleses. El dejar sin arreglo la cuestión vasca, o la catalana, puede ser a larga perjudicial para el Estado.

El Presidente del Consejo de Ministros, Conde de Romanones, declaró que el Gobierno no era partidario de que la Cámara tomara en consideración la iniciativa de los diputados nacionalistas. En primer lugar, por una cuestión de procedimiento, ya que corresponde al Gobierno gestionar esta materia. Es el Ejecutivo el que define «la oportunidad, el modo y la forma de esta clase de modificaciones profundas en la legislación vigente». En segundo lugar, tampoco era admisible por una cuestión de fondo: la mera lectura del art. 3º de la proposición justificaría el rechazo<sup>57</sup>. Para el Presidente del Consejo eran además inasumibles algunas opiniones y expresiones de Epalza. Así y todo, anunció que el Gobierno estudiaría de inmediato el problema de la autonomía «en su aspecto más genérico» y que iba a crear una Comisión extraparlamentaria que llevara a cabo los trabajos preparatorios. La decisión final la tomarán las Cortes con el rey. Hizo ver al diputado vasco el estado de opinión imperante en el hemiciclo: el presidente del Consejo se habría quedado solo en el caso de pedir a los diputados que votaran a favor de la toma en consideración de la proposición.

La proposición no iba a prosperar y Epalza la retiró, tras manifestar su falta de fe en la consistencia de los buenos propósitos del Presidente del Gobierno. No hubo lugar, por tanto, al debate. Quedó, no obstante, como un preciado referente, que se tendría en cuenta en 1977 en la enmienda del PNV sobre los derechos históricos.

Por otra parte, en el mismo año se produjo en Navarra una iniciativa municipalista protagonizada por los ediles de Pamplona, que urgían a la Diputación Foral a reclamar la autonomía y la derogación en las Cortes de la Ley de 25 de octubre de 1839. El movimiento de los ayuntamientos se orientaba hacia el fuerismo radical. La Diputación, aconsejada por Víctor Pradera, convocó una Asamblea de Ayuntamientos a la que propuso que la reintegración foral a solicitar partiera del «régimen jurídico actual», es decir, de las Leyes de 1839 y la Paccionada de 1841. La Diputación consiguió controlar y encauzar el movimiento en esa dirección.

---

<sup>57</sup> Incidentalmente, de dicho artículo molestó la frase de acordar *las bases en que descansa la mutua y cordial convivencia de aquellos territorios con el Estado español*. El diputado integrista Ramery hizo ver que estaría conforme con la proposición si cambiaran «con el Estado español» por «dentro del Estado español».

## IX. EL BINOMIO FUEROS Y ESTATUTO SE INSTALA EN LA CULTURA POLÍTICA VASCA DURANTE LA II REPÚBLICA

### 1. Una Vasconia distinta a la de 1876. La acción cultural y autonómica de EI-SEV

El país se había desarrollado en todos los ámbitos durante la Restauración, un período que en Vasconia coincide con la pérdida de las instituciones forales. Faltaban las Juntas Generales y las Diputaciones salidas de ellas, la cuasi soberanía fiscal había sido sustituida por los Concierdos Económicos, y los jóvenes acudían a filas en el ejército. En el otro extremo de la balanza se hallaba el despliegue del régimen de los Concierdos Económicos.

Las provincias costeras de Vasconia conocieron en estas cinco décadas un notable desarrollo económico, sobre todo durante la primera guerra mundial. Cambió la composición de la población con la emigración masiva a algunas zonas del país, y surgieron el movimiento obrero y los partidos de masas, tanto el Partido Socialista, nutrido en buena parte por el proletariado procedente de la emigración, como el Partido Nacionalista, que creció sobre la base de la gran frustración que trajo la pérdida foral y del impulso que en compensación recibió la cultura del país.

Nuevas revistas cultivaron y difundieron los elementos culturales de Vasconia. Así, la *Revista Euskara de Pamplona* (1978-1984), *Euskal Erria* (1880-1918) y *Euskal Erriaren Alde* (1911-1931). La falta de una universidad estatal quedó parcialmente compensada, a partir de 1918, por la acción de Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos (EI-SEV), nacida en Oñate en el seno de la sociedad civil y con el apoyo de las cuatro Diputaciones provinciales. La institución incidió decisivamente en la conciencia colectiva de la comunidad vasca<sup>58</sup>.

Corresponde a Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos la promoción de las dos grandes propuestas de modernización cultural y autonómica del país. En sus filas se produjo la movilización de profesores, estudiantes e instituciones en pro de la creación de la Universidad Vasca<sup>59</sup>. Y lo que ahora nos intere-

<sup>58</sup> Es de lectura obligada el reciente artículo de Juan AGIRRE SORONDO sobre la evolución general de esta institución en *Euskaldunon Mendea, 1918-2018*, Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2018, pp. 10-121, y 328-371. Idoia ESTORNÉS ZUBIZARRETA abrió el camino hace varias décadas al historiar la primera época, la anterior a la Guerra Civil, en *Aportación de Eusko Ikaskuntza a la cultura vasca, 1918-1936*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1983.

<sup>59</sup> ALKORTA IDIAKEZ, I., *Euskal Unibertsitatea*, en *Euskaldunon Mendea, 1918-2018*, Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2018, pp. 127-151, 373-387.

sa más, algunos de sus miembros promovieron iniciativas de estudio en materia autonómica que culminaron con la redacción en el seno de dicha institución en 1931 del primer Estatuto para el País Vasco Navarro<sup>60</sup>.

Años atrás, en 1924, no había salido adelante un Congreso de Autonomía Vasca que EI-SEV pretendió celebrar en Vitoria, dada la actitud hostil a las culturas catalana y vasca de la Dictadura de Primo de Rivera. Pero EI-SEV perseveró en la tarea de construir entre los estudiosos un consenso en torno a la idea autonómica. Los liberales dinásticos se oponían a cualquier planteamiento de esta naturaleza y los socialistas, entonces decididamente centralistas, estaban centrados en las cuestiones de orden social. En la búsqueda de un apoyo más amplio para sacar adelante una posible autonomía, las personalidades de EI-SEV se apercibieron de que había que remover obstáculos dejando de lado «los problemas de soberanía vasca ya en el terreno jurídico o histórico». Y es que la diversificación de la cultura política en la sociedad había quebrado la unanimidad de antaño en la interpretación del poder propio y pactista de la foralidad, si bien no se ponía en cuestión la tradición foral en cuanto a organización y funciones. A su vez crecía la tendencia a afirmar la personalidad vasca en su unidad étnica y espiritual, y en ese sentido la de responder a las necesidades modernas creando una Federación de las regiones históricas, sin perjuicio de su autonomía interior.

## **2. La visión de los Fueros como poder constituyente limitado antes de la redacción del primer Estatuto de Autonomía: El informe de los juristas (30-IX-1930)**

El 30 de septiembre de 1930 un grupo de juristas que integraba la Comisión de Autonomía de la Sociedad de Estudios Vascos elaboró un Informe sobre los Fueros. Pretendían el «esclarecimiento teórico-práctico del contenido de nuestras instituciones forales en relación con su restablecimiento y vigencia y en la orientación y definición de los problemas históricos y jurídicos, concordados con la mudanza de los tiempos y las costumbres...», y el «estudio de unas bases generales de constitución foral y de mayor libertad del País Vasco». Se trataba de una Comisión variopinta desde el punto de vista ideológico: participaban en ella el carlista Julián Elorza, Manuel de Chalbaud, el liberal José

---

<sup>60</sup> MONREAL ZIA, G., El primer Estatuto Vasco o Vasco Navarro, *Eusko Ikaskuntza*, 1931, en *Euskaldunon Mendea, 1918-2018*, Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2018, pp. 153-175, 387-398. Este artículo constituye primordialmente una síntesis de la excelente aunque mal conocida monografía de Idoia ESTORNÉS ZUBIZARRETA, *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, Vasconia: Cuadernos de historia y geografía, nº 14, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990.

de Orueta, y Francisco de Basterrechea, nacionalista vasco. Para los miembros de la Comisión era un trabajo previo y fundamental establecer las distinciones conceptuales entre reintegración foral, autonomía y régimen foral vigente. Se atienen, afirman, *a la tradición constante de los pensadores vascos y defensores de nuestros Fueros y del propio País*.

Así veían las diferencias entre cada uno de los tres conceptos. Llamam **régimen foral** al sistema entonces vigente, derivado en el caso navarro de la Ley de 16 de agosto de 1841, y del régimen concertista establecido en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en febrero de 1878. El régimen acababa de ser actualizado, y sólidamente institucionalizado tras su renovación en 1925 y 1927, en la negociación habida entre las Diputaciones y José Calvo Sotelo.

La **autonomía** sería *la reparación parcial del despojo de las libertades y derechos antes aludidos, derivado del derecho de negociación establecido y reconocido por el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, y tiene en cuenta el marco constitucional*. Ahora bien, mientras la Reintegración foral puede abocar a una reforma de libre y soberana facultad, la autonomía *está limitada por la imposición de conciliarla con los principios de una constitución general (entonces la de 1837) según el mismo texto legal y su autorizada interpretación gubernativa*.

La **reintegración foral** supone:

«la restitución a Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya de su libertad histórica y de la soberanía atemperada por la tradición de la práctica foral, en cuya virtud fijarán ellas mismas su propia constitución, régimen y funcionamiento interno y de relación».

Indican después: «entendemos que con el carácter tradicional y de nuestros enlaces históricos, consistirá en *un poder constituyente vasco o en tantos poderes iguales entre sí como Asambleas regionales fueron*, con la *facultad de mantener el estado de derecho y de cosas anteriores a la primera Ley conculcadora de los Fueros*, y de reformarlos de por sí, si ello se acordare libremente». Y concluyen:

«la Reintegración foral se funda en la continuidad de la personalidad vasca y de sus expresiones históricas; en la posesión en que nos encontrábamos de dicha libertad y soberanía tradicionales, bajo la forma de instituciones forales de las que fue despojado el País Vasco; siendo nuestro actual título el de reparación de la injusticia cometida con la abolición unilateral (cuando pactos más o menos expresos garantizaban tales instituciones), llevada a cabo sin consentimiento de las Asambleas vascas, y aun con protestas constantemente renovadas».

Así y todo, el esfuerzo intelectual mayor del Informe estuvo destinado a reflexionar sobre «perfeccionar la obra de la Historia». A facilitar la convergencia

institucional de los territorios en una autonomía regional que parecía próxima. La Junta Permanente de EI-SEV concluyó que «sus estudios preparatorios debían encaminarse sobre la base de la Reintegración foral, o de la aplicación del art. 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, ateniéndose al derecho de negociación que dicho precepto establece y reconoce para Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, y en cuanto a esta supondría una revisión de la Ley de 16 de agosto de 1841»<sup>61</sup>. Quedaba la definición política e institucional del nuevo ente autonómico.

### **3. Del Estatuto del País Vasco Navarro de EI-SEV al de Estella, en 1931. La cláusula de reserva de los derechos históricos**

El advenimiento de la República tras las elecciones de abril de 1931 trajo el despegue autonómico de Cataluña, contando con la anuencia del Gobierno de conjunción republicano-socialista instalado en Madrid. La Generalitat recién instaurada promovió el Estatuto de Nuria, que se atuvo a lo prescrito en la nueva Constitución republicana. Un año más tarde, en septiembre de 1932, tras la memorable defensa del texto por parte de Manuel Azaña, pasó el trámite de las Cortes no sin importantes restricciones. La autonomía de Cataluña se convirtió en la referencia posibilista para los partidarios del autogobierno de Vasconia.

No entraremos a describir las vicisitudes que atravesó en la primavera de 1931 la elaboración del primer Estatuto en el seno de la Comisión de Autonomía de EI-SEV. El problema mayor sobrevino con el protagonismo de los partidos tras las elecciones municipales y la proclamación de la República. Unas Comisiones Gestoras nombradas por el Gobierno central y en manos de partidos de la conjunción republicano-socialista se hicieron cargo de las Diputaciones. Debían consolidar el nuevo régimen en Vasconia. Al lado y en inicial contraposición se hallaba el mayoritario y potente Movimiento de Alcaldes dirigido por un PNV afanado en conseguir la autonomía y con capacidad de arrastrar, por el momento, a una parte de la derecha más autonomista. La falta de acuerdo a lo largo de 1931 entre el poder oficial republicano motivó que el Movimiento de Alcaldes confiara a la SEV la redacción de un Estatuto.

Era obvio que la oportunidad real de obtener una autonomía regional dependía de la voluntad de la nueva República, cuya Constitución estableció el procedimiento para acceder a ella. En el caso de Vasconia, el reto mayor se hallaba en articular en un ente regional a un conglomerado de territorios forales que compartían una cultura en parte común. Pues bien, fue una novedad de

---

<sup>61</sup> ESTORNÉS ZUBIZARRETA, I., *La construcción de una nacionalidad vasca*, op. cit., pp. 252-262.

gran calado el que en el inicio mismo del período republicano se conceptualizara política y jurídicamente la comunidad de las tres o las cuatro provincias. Ciertamente, y se ha repetido muchas veces, la formulación hundía sus raíces en una conciencia de comunidad cultural y de intereses formada en los siglos precedentes.

Los redactores del Estatuto de EI-SEV salvaron la tensión entre la diversidad provincial, de raíz foral, con la necesaria unidad o coordinación<sup>62</sup>. Decía la formulación extremadamente novedosa del art. 1º del Estatuto:

«Se declara que el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, constituye una entidad natural y jurídica con personalidad política propia, y se le reconoce, como tal, el derecho a constituirse y regirse por sí mismo, dentro de la totalidad del Estado español, en el que vivirá articulada conforme a las normas de la ley de Relaciones que se concierte.

Cada una de las referidas provincias se constituirá y regirá, a su vez, autónomamente, dentro de la unidad del País Vasco».

A reseñar la amplia lista de competencias reservadas al ente autónomo. Y, desde la perspectiva de hoy, son llamativas las tocantes a materia judicial y militar.

Desde el extremado equilibrio que observaron las personalidades de distinta adscripción que redactaron el texto prescindieron de cualquier mención expresa a la foralidad, raíz última del poder propio. Pero, aunque faltó la retórica, sí cuidaron de realizar un constructo que tuvo en cuenta la fuerza de las estructuras y de los sentimientos provinciales recibidos de la historia y afianzados por la práctica del Concierto Económico. En su conjunto el Estatuto fue un ejercicio práctico de la capacidad constituyente limitada derivada del principio del poder propio foral, aprovechando la inexistencia de una Constitución y el vacío de poder tras la ruptura democrática republicana, aunque algo se conocía del borrador que se iba a debatir en las Cortes constituyentes. Diríamos que, paradójicamente, el Estatuto de EI-SEV fue plenamente foral en el modo de operar. Era muy firme el anclaje de los redactores, renombrados juristas prácticos con distintas sensibilidades políticas en la cultura del país.

---

<sup>62</sup> Texto íntegro del Anteproyecto de «Estatuto Vasco» aprobado por la Sociedad de Estudios Vascos, el día 31 de mayo de 1931, *El Libro Blanco del Gobierno Vasco*, París: Editorial Entrega, 1956, pp. 7-15.

Este y los otros tres textos estatutarios republicanos se citarán en las tres notas siguientes y se hallan también recogidos en TAMAYO SALABERRÍA, V. y C., *Fuentes documentales, op. cit.*, pp. 21-27 (el de EI-SEV), 27-35 (Estella) y 37-47 (Gestoras), 47-57 (el de las Gestoras plebiscitado), y 59-63 (1936).

La contención o la prudencia política se perdió en el inmediato Estatuto aprobado en la Asamblea de Ayuntamientos celebrada dos semanas más tarde (14 de junio de 1931) en la ciudad navarra de **Estella**. Una parte del PNV y los carlistas propiciaron algunos cambios en lo confesional y en cuanto a los derechos políticos derivados de la residencia. En realidad, pusieron plomo en las alas del cuidado texto nacido en el seno de EI-SEV<sup>63</sup>. La Exposición inicial de los alcaldes de Sangüesa, Getxo, Azpeitia y Llodio se implicó en la valoración del proceso abolicionista de la foralidad. De conformidad con dicha Exposición, las leyes de 1841 y 1876, nunca consentidas por el país, extendieron a este la unidad constitucional: *en el transcurso del siglo XIX y durante todo lo que va del presente, la protesta contra la extensión de la unidad constitucional de la Monarquía española fue general y reiteradamente expresada por sus organismos forales y públicos, por las organizaciones políticas y por la opinión general del país*. Obviamente los cambios introducidos y la filosofía política de la Exposición eran difíciles de aceptar por la conjunción republicano-socialista, como declaró el ministro socialista Indalecio Prieto. Y ello tanto por el Gobierno de Madrid como por las Comisiones Gestoras provinciales nombradas por este. Fue una de las causas del naufragio de un Estatuto que el Gobierno ni tan siquiera presentó en las Cortes, alegando que no tenía en cuenta la nueva Constitución.

Haciéndose eco de una opinión extendida en los ambientes estatutarios, el texto estellés incorporó una declaración de reserva de los derechos históricos:

«según acuerdo adoptado por unanimidad en la asamblea de Estella, los municipios vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, concretada en su anhelo a la derogación total y plena de las leyes de 25 de Octubre de 1839, de 16 de Agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este país».

#### **4. El Estatuto de las Gestoras y la defección navarra llevan al Estatuto plebiscitado en 1933. Reiteración de la reserva de los derechos históricos y crisis del fuerismo provincialista**

El fracaso del Estatuto de Estella en Madrid y la aprobación de la Constitución hicieron ver que era necesaria la convergencia y el trabajo conjunto del Movimiento de Alcaldes y de las **Comisiones Gestoras**. Los que recibieron el

---

<sup>63</sup> Exposición, declaración preliminar y texto del Estatuto General del Estado Vasco, aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos, celebrada en Lizarra (Estella) el día 14 de junio de 1931. GARCÍA VENERO, M., *Historia del Nacionalismo vasco*, Madrid: Editora Nacional, 1969, pp. 639-658.

encargo de adaptar el texto tuvieron en cuenta ahora las exigencias de la Carta Magna republicana, aun manteniendo el contenido esencial del Estatuto que salió de EI-SEV. El nuevo Estatuto recibió el nombre de las **Gestoras**<sup>64</sup>. Su viabilidad quedó muy afectada al recibir en junio de 1932 el voto negativo de una mayoría estrecha de los ayuntamientos navarros. El apartamiento del viejo reino obligó a una nueva adaptación ya que ahora se trataba de aplicarlo en el ámbito de las tres provincias restantes. El 5 de agosto de 1933 el proyecto fue aprobado en Vitoria por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y por las Asambleas de los Ayuntamientos de las tres provincias, y plebiscitado el 5 de noviembre del mismo año<sup>65</sup>.

El esfuerzo en ajustar el contenido del Estatuto a las prescripciones de la Constitución asentó en una parte del país la idea de que se habían sacrificado legítimas expectativas de autogobierno. Se acudió de nuevo a compensarlas con la repetición de una cláusula de reserva de los derechos históricos en el segundo párrafo del art. 1º del Estatuto sometido a plebiscito. Figuraba en Estella, como hemos visto, y ahora la cláusula se formula con otros términos:

«El régimen que así se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo permitan, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo».

Es el momento de anotar que, paradójicamente, lo acontecido en Vasconia antes del plebiscito, especialmente entre 1932 y 1933 pero también hasta 1936, afectó al vigor de las convicciones fueristas del sector político del país más partidario del autogobierno. Tiene que ver con lo ocurrido en el transcurso del proceso autonómico.

En el sentir de la derecha autóctona la concesión de la autonomía conducía a la consolidación de la República tanto en el Estado como en Vasconia. En general, la derecha se opuso al Estatuto a partir de 1932, aunque significadas personalidades de ese campo mantuvieron su apoyo. Por su parte, por razones de posibilismo, el nacionalismo vasco, los republicanos y la izquierda no dudaron en seguir el camino trazado por el Estatuto catalán de acordar la autonomía con el Estado y de atenerse a lo establecido al respecto por la Constitución republicana. Subrayemos que la derecha contrapuso el lema «Fueros sí, Estatuto no» a la

<sup>64</sup> Proyecto de Estatuto del País Vasco, redactado por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra, el día 21 de marzo de 1932, *El Libro Blanco del Gobierno Vasco*, op. cit., pp. 24-38.

<sup>65</sup> *Diario de Sesiones de Cortes de la República Española*, nº 13, Apéndice 3º, del día 29 de diciembre de 1933.

autonomía que parecía que iba a permitir la República. Era evidente el carácter retórico de la reclamación de los Fueros provinciales, empleada como arma de combate antirrepublicana que no implicaba una acción política seria consecuen- te. Constaba su inviabilidad al carecer de encaje en la legalidad republicana. Con la invocación a los Fueros provinciales justificaban la oposición al Estatuto, que contaba con el respaldo de las Gestoras, los Ayuntamientos y después con un plebiscito favorable. De hecho, a lo largo del Bienio Negro, y alegando los resultados insuficientes del referéndum en Álava, consiguieron paralizar la tramitación del Estatuto hasta la primavera de 1936.

El uso torticero del fuerismo como freno al autogobierno posible dejó una huella honda entre los partidarios de la autonomía, es decir, entre nacionalistas, socialistas y republicanos, que lograron sacar adelante el Estatuto en vísperas de la guerra civil y sostuvieron al nuevo Gobierno Vasco.

### **5. El Estatuto de 1936. Sin cláusula de reserva pero con Concierto Económico. El Gobierno Vasco y el asentamiento del estatutismo constitucional**

El triunfo del PNV en las elecciones de febrero de 1936, seguido de cerca por el Frente Popular, permitió desbloquear la tramitación del Estatuto de las Gestoras, aunque sufrió una revisión radical en la Comisión Constitucional de las Cortes. Con la finalidad de facilitar el paso por el pleno, Prieto y Agirre se pusieron de acuerdo en homologar el texto vasco al catalán y en reducir a 16 artículos el frondoso texto que había llegado del país. El dictamen de la Comisión eliminó cualquier referencia a los derechos históricos, así como a la incorporación de Navarra que figuraba en el Estatuto plebiscitado. En efecto, en la Ley sobre el Estatuto del País Vasco que aprobaron las Cortes españolas el 6 de octubre de 1936 faltaba la declaración en materia de Fueros<sup>66</sup>.

Es inevitable, sin embargo, hacer una anotación sobre la foralidad. En el comienzo de la República, siendo Indalecio Prieto Ministro de Hacienda, el nuevo régimen reconoció el más importante de los derechos, los Conciertos Económicos. Se trataba, por tanto, de una institución que formaba parte del Derecho de la República, de ahí que no iba a representar una dificultad para el paso del Estatuto por las Cortes. Rezaba el último párrafo del art. 12: *El País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente.*

Y el 13º:

---

<sup>66</sup> Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 6 de octubre de 1936, *Gaceta de Madrid, Diario Oficial de la República*, nº 281, de 7 de octubre, pp. 211-214. En TAMAYO SALABERRÍA, V. y C., *Fuentes documentales*, op. cit., pp. 59-63.

«Álava, Guipúzcoa y Vizcaya continuarán haciendo efectiva su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes constituyentes en 9 de septiembre de 1931».

La consolidación del estatutismo en la cultura política de los partidos que formaron el bloque de apoyo a la República derivó de la concreta aplicación del Estatuto de 1936. Los concejales de los ayuntamientos no ocupados por los rebeldes eligieron a un Presidente del Gobierno Vasco que procedió a formar un gobierno de concentración. El Ejecutivo vasco dispuso en razón de la guerra no solo de los poderes conferidos por el Estatuto, también de los que ejerció por delegación expresa del Gobierno central o de hecho. Así, una región autónoma provista de un Estatuto que se diría pobre vino a ser una entidad semi-independiente dotada de competencia real en relaciones exteriores, ejército, justicia, moneda, pasaportes, etc.<sup>67</sup>.

## **X. FUEROS Y AUTONOMISMO CONSTITUCIONAL: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

### **1. La postración de la cultura foral durante la Dictadura de Franco. La cultura estatutaria se sitúa en primer término**

La amarga experiencia vivida con la derecha durante la II República no llevó sin embargo al olvido o la ruptura del vínculo emocional con la memoria de las instituciones forales, pese a que concurrían las condiciones adecuadas para dejarlas de lado. Franco prescindió de la neonata Universidad Vasca en un país que carecía de instituciones oficiales de enseñanza superior. En las tres primeras décadas de la Dictadura el estudio de los Fueros, como de la lengua vasca o de otras manifestaciones de la cultura del país, era algo oficialmente vitando. No obstante, algunos políticos en el exilio (Aguirre, Irujo, Leizaola, Galíndez...) elaboraron una estimable obra de estudio de los Fueros, poniendo de relieve su valor democrático y como antecedente y fundamento de cualquier pretensión futura de autogobierno. Siguieron manteniendo la tesis de la privación unilateral e injusta de las instituciones. De hecho, enlazaban la foralidad tradicional con la reivindicación de la autonomía que había reconocido la República. Y establecían un paralelismo entre la abolición de los Fueros en 1841 y 1876, por Espartero y Cánovas del Castillo, y la supresión del Estatuto y del Gobierno Vasco repu-

---

<sup>67</sup> DE LA GRANJA, J. L., La II República y la Guerra Civil. En De la Granja, José Luis y De Pablo, Santiago (coords.), *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2002, pp. 57-87.

blicano en 1937, por el General Franco. O de los Conciertos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa<sup>68</sup>.

Pese a la dedicación al estudio del sistema tradicional por las personalidades del exilio, con intención entre académica y política, lo acontecido durante la Dictadura hizo acrecer la valoración ambivalente del nacionalismo vasco, así como de otras fuerzas, respecto de los Fueros. La cultura estatutista de origen republicano había desplazado a la foral. Y desde esa nueva atalaya se contemplaron algunos grandes eventos que afectaron al resto de la foralidad. Así el decreto franquista de junio de 1937, que calificó a Vizcaya y Guipúzcoa como «provincias traidoras» por su lealtad a la República, privándolas de los Conciertos Económicos, el último resto de la foralidad orgánica. Por otro, el régimen de Franco reconoció a Navarra el principio pactista como procedimiento para aprobar la Compilación de Derecho Civil de 1973, el llamado Fuero Nuevo. Rezaba este en su Disposición Final 1ª que la modificación o alteración de la Compilación requería «nuevo Convenio previo con la Diputación Foral al efecto de su ulterior formalización»<sup>69</sup>. Al parecer el propio General Franco autorizó tal formulación pactista. Con el reconocimiento del bilateralismo entre Navarra y el Estado se premiaba la contribución de la provincia al triunfo del bando ganador de la guerra civil y la fidelidad de las instituciones navarras a la Dictadura. Cinco años más tarde, en la Transición, el argumento foral sirvió de base para soslayar un referéndum popular sobre el nuevo régimen del Amejoramiento de Navarra establecido en 1982.

La pugna entre la cultura foral, interpretada desde la derecha en clave provincial, y un Estatuto para todo el país, libró su última batalla en la etapa final del franquismo y en los comienzos de la Transición: hubo intentos de descolgar a Álava del proceso estatutario en razón del fuero provincial, e incluso hubo algún amago en Bizkaia y Gipuzkoa. Distintos motivos empujaron a la sociedad navarra a decantarse por la autonomía separada a título de amejoramiento de Fuero.

## 2. Fueros y autonomismo constitucional

Con los antecedentes descritos, y una vez establecido el régimen provisional autonómico del Consejo General Vasco en enero de 1978, parecía que el Estatuto recuperaría el primer papel en el escenario vasco, tanto en el de-

---

<sup>68</sup> Decreto-Ley, de 23 de junio de 1937, por el que se deja sin efecto el régimen tributario concertado en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, *Boletín Oficial del Estado*, Burgos, 24 de junio de 1937. También en TAMAYO SALABERRIA, V. y C., *Fuentes documentales*, op. cit., doc. nº 13, pp. 65-66.

<sup>69</sup> Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra. Ley 1/1973, de 1 de marzo (*Boletín Oficial del Estado*, nº 57, de 7 de marzo).

bate constitucional como en el subsiguiente régimen de autonomía. Mediaba la experiencia republicana y el uso desnaturalizado de los fueros por las élites provinciales ligadas al franquismo. El PNV de la primera fase de la Transición, en concreto, estaba mayormente imbuido de una cultura estatutaria. Aspiraba al restablecimiento del Estatuto y a la restauración del Gobierno Vasco. No mencionaba la foralidad, aunque concedía la mayor importancia a la recuperación de los Conciertos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa, es decir, tenía interés por un derecho histórico concreto ya aceptado en el Estatuto republicano. La devoción de este era la cuestión primordial.

En efecto, los nacionalistas vascos y algunos parlamentarios de la UCD compartían la aspiración a recuperar el Concierto Económico perdido de ambas provincias. Alegaban distintas razones. La experiencia histórica había mostrado el valor de esta institución, que todavía avalaba la realidad fiscal de Álava y de Navarra. Mediaba el convencimiento de que sin el Concierto cualquier autonomía sería una realidad disminuida. Por otra parte, sería sumamente complicado sacar adelante el proyecto de una entidad autónoma triprovincial o cuatriprovincial con Haciendas dispares en los distintos territorios. No hubo por ello problemas en la Asamblea de parlamentarios vascos para incluir la reivindicación del Concierto en el proyecto de autonomía provisional de septiembre de 1977 (art. 8)<sup>70</sup>. Por el momento, el único compromiso que asumió el Estado en el RD Ley de 4 de enero de 1978, que creó el régimen preautonómico, fue crear una Comisión mixta de estudio y propuesta.

El debate sobre los derechos históricos surgió de manera poco premeditada y avanzado ya el proceso de elaboración de la Constitución de 1978. El borrador de proyecto que presentó la ponencia de la Comisión Constitucional produjo una impresión muy negativa por el tratamiento que daba a cuestiones identitarias y del autogobierno efectivo al que aspiraba el PNV, actor principal vasco en materia de autonomía, que en aquel momento seguía, como venimos insistiendo, una línea estatutaria. Había, sin embargo, elementos en aquella coyuntura que suscitaban grandes dudas en cuanto a que llegara a buen puerto la nave del autogobierno vasco de seguir la ruta que estaba trazando la Comisión Constitucional. Así, el grupo parlamentario vasco fue excluido de la ponencia

---

<sup>70</sup> La Asamblea incluyó en el Proyecto de régimen transitorio preautonómico, aprobado el día 17 de septiembre de 1977, y sin contestación alguna, la reivindicación del Concierto Económico: «El actual Concierto Económico con Álava, cuya vigencia subsistirá íntegramente para este territorio, recupera su tradicional figura de Concierto Económico con las Vascongadas, abolido para Guipúzcoa y Vizcaya por Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, e incorporándose estas últimas al mismo sobre las justas bases económicas que, de común acuerdo, determinen las oportunas Comisiones Mixtas del Gobierno y las respectivas Diputaciones Forales». En *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián: Editorial Erein, 1978, p. 17.

constitucional. Era evidente la vigilancia que ejercían en el proceso los poderes fácticos. Se creía que no sería federal el proyecto de Constitución, no al menos en el sentido que se le daba en Vasconia. Por otra parte, la presión del sector rupturista en las calles del país hizo prever que no cabía aprobar la Constitución en un próximo referéndum, pero tampoco rechazarla cuando estaba abriendo en el Estado un nuevo ciclo democrático.

Es un tanto sorprendente constatar que el giro que representa la reivindicación foral resultó de una iniciativa de los senadores del PNV Mitxel Unzueta y Federico Zabala, con apoyo de Juan de Ajuriaguerra. La propusieron en la reunión de los parlamentarios del partido dedicada a preparar las enmiendas a la Constitución. Pero repárese en la fecha de aparición, pues el encuentro de los parlamentarios se celebró ya bien entrado el mes de enero de 1978, una vez publicado el texto de la ponencia.

### **3. La enmienda nº 689 del PNV sobre los derechos históricos al proyecto de Constitución. Su suerte en la Comisión Constitucional y en el pleno del Congreso**

La enmienda numerada como 689 de los diputados de la Minoría Vasca en el Congreso se inspiró en la que el partido presentó en 1918 ya examinada más arriba, la que exigía la devolución de los poderes forales a las provincias. En la redacción final de Miguel Herrero de Miñón y Xabier Arzalluz proponía la recuperación del poder foral, la renovación del pacto con la Corona y la apertura de un proceso constituyente interior en los territorios de Vasconia que podía abocar a la creación de un ente político supraprovincial a articular en el Estado español de forma negociada.

«Los vascos, a través de sus Diputaciones y Ayuntamientos democráticos, sus Diputados y Senadores, escritores y pueblo llano, han proclamado sin excepción ni interrupción la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad de su derecho. La Liga Foral de 1905, el Mensaje de las Diputaciones de 1917-1919, las reclamaciones de 1924 y la conmoción popular de 1931-1936, son otros tantos esfuerzos públicos para reanudar el tracto institucional con los poderes forales. Hoy, en esta nueva ocasión constitucional de 1978, los Diputados al Congreso de la Minoría Vasca, nos vemos en el deber, siguiendo este imperativo histórico y el mandato recibido el 15 de junio, de exigir una vez más la devolución de los poderes e instituciones forales.

1. Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.

2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.

3. Se renueva el Pacto foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieran podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y consideren oportuno reservarse.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesaria para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular»<sup>71</sup>.

Lo más notable de la enmienda, destinada a ubicarse en alguna disposición adicional del proyecto de Constitución que en aquel momento estaba ya en el ámbito de la Comisión, se halla en atribuir a los derechos históricos el carácter de imprescriptibles e irrenunciables. Con ello se justifica la devolución a sus titulares, reanudando el tracto de vigencia real que interrumpieron por la fuerza las leyes abolicionistas. Pero la enmienda se abre también en el punto 4 al hecho nacionalitario, si bien el siguiente introduce al Consejo General Vasco conformado legalmente aquel mismo mes de enero de 1978. La enmienda atribuye por tanto un papel activo a un órgano no foral en un proceso de tal naturaleza. La prudencia en las formulaciones obedecía quizás al deseo de no alarmar a los constituyentes y a extremar el cuidado respecto de una derecha navarra que había vivido la agitación callejera de los últimos meses y transigido con el pacto de lo que sería la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. En todo caso, ejecutar los puntos 4 y 5 era un reto de realización difícil.

En 1978 los objetores del discurso foral tradicional sobre el Pacto con la Corona, es decir, todos los demás grupos parlamentarios, tenían sobrados motivos de escepticismo. A la renacida monarquía no le tocaba ya desempeñar un protagonismo efectivo en esta materia. En realidad, su papel había cambiado desde el advenimiento mismo del Estado constitucional en el siglo XIX, que disponía de un ejecutivo y legislativo bien marcados, pese al interés que manifestaron las Juntas y Diputaciones en reconocer al rey, como antaño, un papel de protagonista. Y la Monarquía restaurada por el franquismo tenía en aquel momento el problema de ser legitimada por la nueva Constitución. Estaba fuera de su alcance conferir cualquier virtualidad al punto 3 de la enmienda. Ni aun cuando fuera ferviente partidaria de la foralidad vasca podía involucrarse en la tarea de las Cortes constituyentes, ni era realista atribuir a la Corona unos poderes constitucionales especiales respecto de Vasconia.

<sup>71</sup> Enmienda nº 689, *Constitución española: trabajos parlamentarios...*, Tomo I, pp. 392-393.

Al poco tiempo de hacerse público el texto de la enmienda y las gestiones de la Minoría vasca ante el Gobierno y el rey, los grupos parlamentarios del Congreso implicados en el consenso manifestaron su oposición a ella; pero conscientes de la importancia de integrar al PNV en la reforma política, presentaron el 19 de junio una enmienda conjunta *in voce* de este tenor:

«La Constitución ampara y respeta los Derechos históricos de los territorios forales. La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

El PNV se dio cuenta pronto de que la enmienda nº 689 no saldría adelante, que sería rechazada en la misma Comisión. Y que, por el contrario, la formulada por los grupos del consenso iba a prosperar con el más amplio respaldo. Intentaron por ello mejorarla introduciendo la bilateralidad en el procedimiento de recuperación de los derechos históricos y en su adaptación al tiempo presente. Inició una negociación con los que en definitiva decidían la suerte de las enmiendas, es decir, el Gobierno, el grupo parlamentario de UCD y, en ocasiones, el PSOE. Se trataba de incorporar a la enmienda del consenso que la actualización se verificaría «de acuerdo con las instituciones representativas de los mismos [territorios forales]». Ahora bien, al final la cuestión de mayor significación era la referente al contenido competencial, al marco o la unidad constitucional, el tema recurrente desde que se inició la crisis foral en el siglo precedente. En definitiva, se trataba de exceptuar al régimen autonómico vasco de todo o de una parte del capítulo VIII dedicado a la organización territorial del Estado.

Las negociaciones dieron lugar al manejo de distintos textos que se discutieron con intensidad extrema a dos o tres bandas. Participaron los miembros del Grupo Vasco, el Gobierno y el grupo de UCD, y en algunos momentos también el PSOE. Al final las partes negociadoras alcanzaron un acuerdo respecto del texto que sigue, propuesto básicamente por el PNV. Se iba a presentar como enmienda *in voce*:

«La Constitución reconoce y ampara los Derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes del 25-X-1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado será sometido al voto de ratificación de las Cortes generales y al ulterior referendum de los territorios afectados y, en caso de ser aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, Zarautz, 1978, p. 53.

Desde el punto de vista de los planteamientos del PNV, el texto precedente reunía alguno de los valores perseguidos que hemos reseñado. Introducía, en primer lugar, la bilateralidad en un procedimiento de acceso a la autonomía fundado en el pacto entre las instituciones representativas del país y el Gobierno central. El examen de las Cortes se reducía a la ratificación que abriría paso al referéndum. Sustituía, después, la frase *en el marco de la Constitución* por otra expresión más amplia que permitiría aumentar el *quantum* competencial, librándose del corsé del capítulo VIII. Y, por último, en la referencia a las leyes abolicionarias, no había distinción entre Navarra y los demás territorios forales. Pero la UCD, alarmada por las posibles implicaciones futuras del texto, se echó atrás en lo acordado. De ahí que al final solo fuera sometida a votación la enmienda del consenso. Fue la aprobada e incorporada al dictamen constitucional salido del Congreso de los Diputados.

#### **4. La Comisión Constitucional del Senado aprueba la enmienda foral. El rechazo en el pleno**

La enmienda foral que hemos reseñado parecía definitivamente arrumbada después de que el Congreso de los Diputados la sustituyera por la Disposición Adicional de los partidos del consenso. Pero aún trajo en la cámara alta nuevos problemas al Gobierno de la UCD. El Grupo parlamentario de Senadores Vascos recuperó y retocó la versión acordada en la negociación en la cámara baja y al final rechazada por la UCD. Para el supuesto más que improbable de que fuera aceptada por el Senado, y en un plano ideal, se quería facilitar su aplicación en Vasconia, en concreto, en Navarra y en Álava. Dado que los Senadores vascos no tenían confianza alguna en cualquier propuesta que pudieran efectuar, se tomaron estos la licencia de introducir algunas modificaciones.

La enmienda del Grupo, registrada con el número 979, quedó redactada en estos términos:

«La Constitución reconoce y garantiza [ampara] los Derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo [actualización reintegradora se realizará] donde sea necesario, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno.

A este efecto se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes del 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía [así elaborado] que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente (norma institucional básica según lo establecido en el art. 140 de esta Constitución) será sometido a

referendum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes generales (y al ulterior referendum de los territorios afectados) y, en caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»<sup>73</sup>.

Se aprecian dos objetivos en los cambios que efectuaron los electos vascos de la cámara alta al último texto negociado en el Congreso. Por un lado, reforzar la protección constitucional de los derechos históricos. De ahí, la sustitución de el «amparo de los derechos históricos» por la «garantía» de ellos. Por otro, preservar lo que pudieran tener de positivo las leyes abolicionarias, dentro de su ambigüedad, que ya fue percibido por la doctrina foral y por las autoridades del país de la etapa neoforal. No se podía olvidar que la norma de 1839 dio cobertura a la reforma navarra y permitió la supervivencia de hecho de la foralidad de las tres provincias durante treinta años. Y la segunda, la de 1876, la más lesiva, no impidió el establecimiento del Concierto Económico en 1878. La abolición completa de ambas leyes, sin reserva alguna, dificultaría la acogida de la enmienda en Navarra y quizás en Álava. Ese es también el sentido que tuvo reforzar con un nuevo párrafo la idea de no lesionar las instituciones propias que todavía estaban vivas en las dos últimas provincias citadas. Los senadores tenían en cuenta que la foralidad provincial había constituido el obstáculo principal del siglo para sacar adelante una autonomía conjunta. Y, por último, los senadores alteraron el orden en la secuencia de aprobación de la devolución foral: primero el referéndum popular, después la ratificación por las Cortes, concediendo primacía a la voluntad de la sociedad vasca.

Para sorpresa de las Cortes y de la opinión pública ilustrada la Comisión constitucional del Senado hizo suya la enmienda de los senadores. El representante socialista Gregorio Peces Barba, miembro de la Ponencia encargada de redactar el anteproyecto constitucional y futuro presidente del Congreso, y Gregorio Monreal, del Grupo de Senadores Vascos, trataron de introducir un par de pequeños cambios, uno en la ubicación de una frase y el otro de acotar a los territorios de Navarra y Álava la foralidad en aquel momento vigente. El portavoz del Grupo de Senadores Vascos, Mixel Unzueta, dio el visto bueno al cambio. Fue determinante el apoyo que prestó a la enmienda el Grupo Socialista, dado que permitió el sostén de los senadores de designación real y de la Entesa catalana. La enmienda foral quedó incorporada al dictamen constitucional tras el resultado favorable de trece votos contra doce.

Habida cuenta de que la enmienda formó parte durante varias semanas del texto constitucional salido de la Comisión del Senado, destaquemos sus

---

<sup>73</sup> El texto en TAMAYO SALABERRIA, V., *La Autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo, 1975-1979*, Vitoria: IVAP, p. 576.

virtualidades. Suponía la reanudación del tracto foral vasco, interrumpido en 1841, 1876 y 1937, restauraba un poder constituyente limitado y establecía un procedimiento singular de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía: de un lado, un método de negociación a la hora de fijar el contenido competencial, y, de otro, el pacto como procedimiento de cierre del acuerdo. La enmienda pretendía también, como hemos dicho, superar reticencias en Álava y Navarra al garantizar el nivel de competencias propias entonces existente. En general parecían confluír en la autonomía vasca las dos vías que en ocasiones se habían enfrentado, la reintegración foral y la articulación pactada bajo la cobertura de la Constitución del Estado. Porque parecía posible una inserción singular y satisfactoria de los vascos en España mediante un Estatuto especial para las cuatro provincias fundado en una Disposición Adicional de la Constitución de 1978.

La incorporación de la enmienda al dictamen de la Comisión Constitucional desató una campaña de prensa de extrema dureza, fundamentalmente en los diarios de la capital, encaminada a descalificar su significación ante la opinión pública. Se trataba, se decía, de instituciones propias del Antiguo Régimen, de reminiscencias de la feudalidad. Al resucitarlas los nacionalistas pretendían el beneficio de privilegios fiscales y de otro orden. Expertos constitucionalistas y administrativistas emitieron opiniones sumamente negativas sobre el concepto de los derechos históricos. El PSOE no resistió la presión y retiró en el pleno del Senado el apoyo prestado en Comisión a los senadores vascos.

Ahí terminó la corta andadura del reconocimiento de los derechos históricos tal como lo quisieron los diputados y senadores nacionalistas vascos. La UCD mantuvo como voto particular la redacción del consenso que aprobó el Congreso de los Diputados. Obtuvo 129 votos a favor (el grupo de UCD y parte de los senadores de designación real), 13 en contra (vascos, un catalán y un comunista) y 78 abstenciones (grupo socialista, los catalanes de la Entesa, algunos senadores de designación real). El llamado Grupo de Progresistas y Socialistas independientes se distribuyó entre el voto a favor y la abstención.

## **5. Derogación parcial de las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876<sup>74</sup>**

En esta exposición hemos constatado reiteradamente que un sector importante del país mantuvo a lo largo del tiempo una actitud negativa, de claro

---

<sup>74</sup> Un tratamiento amplio de la derogación de las leyes abolicionistas de Fueros en TAMAYO SALABERRIA, V., *La Autonomía vasca contemporánea*, *op. cit.* pp. 627-635. También en MONREAL ZIA, G., *La Disposición Adicional Primera*, *op. cit.*, pp. 343-345.

rechazo, a las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876. E igualmente se ha visto que su abolición estaba contemplada en la primera enmienda del Grupo Vasco en el Congreso en 1917, en la idea de que procuraría el restablecimiento automático de la foralidad. Parecía que ahora, tras el rechazo del pleno del Congreso de la enmienda negociada con la UCD para la apertura de la vía foral, la pretensión había decaído definitivamente. Pero el mismo día de la desestimación de la enmienda, la cuestión de la abolición de las dos leyes tuvo un desenlace inesperado. Vino de la mano del diputado centrista Miguel Herrero de Miñón con su compañero navarro el diputado Jesús Aizpún. Y se produjo en medio de la mayúscula confusión reinante en el pleno del Congreso tras la ruptura del acuerdo sobre los derechos históricos. De hecho, los diputados del Grupo Vasco, desazonados por el resultado final de la negociación con la UCD, abandonaron la cámara antes de la votación. Herrero de Miñón y Aizpún presentaron entonces a la Mesa otra enmienda *in voce* de adición, esta vez a la Disposición Derogatoria. Fue admitida a trámite sin problema. Añadía un párrafo al citado precepto ya recogido en el dictamen. De suyo, la Disposición Derogatoria estaba dedicada a hacer desaparecer la legislación constitucional del franquismo. La adición propuesta rezaba así:

«En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto (sic) de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876».

Fraga Iribarne, jefe de filas del grupo de Alianza Popular, partido matriz del actual Partido Popular, hizo ver a unos diputados un tanto aturridos por lo que estaba ocurriendo y, en cualquier caso, ajenos a las complejidades de la foralidad histórica, que la enmienda *in voce* de los parlamentarios ucedistas no parecía reglamentaria. Y es que este instrumento de intervención parlamentaria está ideado para aproximar posiciones respecto de la solución que figura en el dictamen, mientras que la enmienda *in voce* que se acababa de presentar contenía un texto nuevo. Fraga destacó, además, su mala redacción y la rareza de un precepto que derogaba leyes recientes junto con otras del siglo XIX.

Lo cierto es que los fueristas reclamaron a lo largo de más de un siglo la derogación de la Ley de 1839 en la idea de que tras su desaparición el país recuperaría la capacidad constituyente inherente a la foralidad. De ahí la paradoja de derogarla el mismo día en que el pleno rechazó la enmienda *in voce* del PNV, la de formulación foral amplia, es decir, la que pretendía utilizar los derechos históricos para fundamentar en ellos un estatus singular en Vasconia. Y también lo llamativo de derogar las leyes de 1839 y 1876 sin que participaran en su redacción los que en el pasado y hasta estas mismas Cortes constituyentes

habían solicitado la derogación. Los enmendantes prescindieron, por tanto, del consentimiento y de los votos del Grupo Vasco. Por su parte, Alianza Popular votó en contra.

Si la iniciativa ucedista tuvo un carácter un tanto furtivo, el propósito, sin embargo, era transparente. Con la inesperada adición de la enmienda *in voce* a la Disposición Derogatoria, la UCD navarra destruía una comunidad de título jurídico con las tres provincias vecinas. En efecto, rompía un antiguo nexo jurídico-institucional fundado en el común derecho de audiencia o negociación derivado de la Ley de 1839. Se obtenían también otros beneficios: al poner en relación la derogatoria con la complementaria Disposición Adicional primera, quedaba expedito el camino para mantener y quizá ampliar el régimen cuarentayunista. Con ello se eludía también la temida vía estatutaria intentada durante la II República y que dejó un penoso recuerdo en la derecha navarra. Porque a la hora de plantear un Estatuto existía el riesgo de suscitar en la población del antiguo reino la cuestión de la conveniencia o no de una autonomía conjunta con Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, como ocurrió en tres ocasiones durante aquel período. Para el planteamiento de una autonomía separada, mantener la Ley Paccionada de 1841 era una condición de primer orden. Y era patente que esta norma descansaba sobre la precedente Ley de 25 de octubre de 1839. Con la vía foral expedita quedó a salvo la continuidad cuarentayunista, de modo que, cuando se pusiera en marcha el proceso autonómico, Navarra iba a quedar apartada de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

Para Herrero de Miñón el silencio de la Disposición Derogatoria respecto de Navarra suponía que seguía vigente en el territorio, «porque en este caso la Ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total». Procuró evitar cualquier alarma entre los diputados al señalar que la derogación respecto de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en absoluto suponía la vuelta a la situación anterior a 1839 y 1876, simplemente por considerar los profundos cambios sociopolíticos producidos entre aquel tiempo y el momento presente. Lo inexplicable es que los diputados nacionalistas vascos no se apercibieran de la relevancia que tuvo la aprobación de la enmienda furtiva por 249 de los 267 votos emitidos en el pleno, con 14 en contra y cuatro abstenciones. Por el momento, ausentes, no se enteraron.

Todavía en el Senado, el Grupo de Senadores Vascos intentó encauzar el contenido de la Disposición Derogatoria al incluir las leyes abolicionistas en la enmienda foral que adaptó, para presentarla en la cámara alta, la derrotada en el pleno del Congreso. La acabamos de examinar. En lo que toca a la abolición indicaba: *A este efecto se derogán, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes del 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionistas.* La redacción no era un modelo de precisión técnico-

jurídica, pero intentaba salvar lo que la Ley de 1839 tenía de confirmación de Fueros o de capacidad de negociación.

## **6. Los derechos históricos en la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika**

En otoño de 1978, y antes de que se sometiera a referéndum el texto constitucional, la Asamblea de Parlamentarios vascos nombró en su seno la ponencia encargada de redactar el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El contexto político era muy delicado. Grave, se puede decir. En España se sentía preocupación por una Vasconia donde parecía haber fracasado la reforma política iniciada en el Estado en 1976. En la votación final por ambas cámaras del dictamen de Constitución en sesión conjunta, los diputados y senadores del PNV se abstuvieron, al igual que los independientes y el representante de ESEI, en tanto que votaban negativamente el diputado y el senador de Euskadiko Ezkerra. Alegaban la exclusión del consenso constitucional del conjunto del nacionalismo vasco, hicieron hincapié en los avatares de la Disposición Adicional primera, que se vivió como un esperpento. Y la convicción, que un año más tarde se comprobó que era errónea, de que la Constitución cerraba el camino para el restablecimiento de los Conciertos Económicos. Las fuerzas citadas llamaron a la población a disentir de la Constitución, absteniéndose en el referéndum o votando negativamente. El resultado de la votación en Vasconia fue llamativo en comparación con lo ocurrido en el resto del Estado: la suma de abstenciones y votos negativos alcanzó el 69,5 por ciento del censo en Gipuzkoa, el 64,8 en Bizkaia, 51,61 en Álava. Incluso en Navarra llegó a sumar el 44,22 por ciento. Como elemento de contraste: en Cataluña votaron a favor el 90 por ciento de los participantes en el referéndum.

La oportunidad de integrar o reconciliar al país con el nuevo régimen se hallaba en el Estatuto. Y este es el momento en que mostró su virtualidad la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Nos referimos a la atenuada que acordaron los partidos del consenso y asumió la Carta Magna. Pese a que traía el recuerdo de lo dispuesto en la Ley de 25 de octubre de 1839, sin su cobertura habría sido muy difícil encontrar anclaje constitucional a algunas instituciones claves en la normalización del convulso país de 1978. Es el caso de los Conciertos Económicos –el derecho histórico vivo todavía en Navarra y Álava–, el orden público o la educación.

En la sesión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos del día 23 de diciembre de 1978, reunida en la Diputación Foral de Gipuzkoa, se introdujo una Disposición Adicional al nuevo Estatuto que no figuraba en los dos textos que elaboró la ponencia redactora. Quedó incorporada definitivamente en el Estatuto aprobado en la Casa de Juntas de Gernika el día 27 de diciembre de 1978:

«La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo vasco a los derechos que como tal **le puedan corresponder en virtud de su Historia y de su voluntad de autogobierno**»<sup>75</sup>.

Como se ve, la Asamblea pretendió fundamentar la reserva de derechos tanto en la historia como en el principio democrático puro, el de la voluntad popular. Pero en el proceso de negociación posterior se recondujo el texto a términos constitucionales, de modo que la redacción final de la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika modificó una parte del precepto: *le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico*<sup>76</sup>.

## 7. Hacia la aplicación estatutaria

Al entrar en vigor la Constitución de 1978, existía la duda de si la Disposición Adicional Primera daría cobertura a la recuperación de instituciones históricas, como el Concierto o abriría la vía para crear otras nuevas. Al iniciar la redacción del Estatuto faltaba todavía una reflexión teórica sobre el particular, dado que no había irrumpido la exégesis de la doctrina científica y la jurisprudencia constitucional dilucidando el alcance y valor de esta Disposición en la positivización estatutaria del Derecho histórico. La incertidumbre recaía sobre los dos elementos que figuran en el precepto, respecto de la interpretación a dar tanto al concepto de marco constitucional como al de derechos históricos. De entrada, tal vez cabía la interpretación abierta, generosa, similar a la que quería el fuerismo liberal vasco. Abogó por ella Miguel Herrero de Miñón; pero estaba también la consideración de la Disposición Adicional primera como una concesión simbólica y coyuntural de la Carta Magna a las pretensiones del nacionalismo vasco. El corolario en este caso llevaría a un desarrollo restrictivo de lo excepcional, de cuenta gotas. En realidad, el desarrollo estatutario inicial se atuvo más bien a la idea de Tomás Ramón Fernández de considerar los derechos históricos como un fondo competencial adscrito a una institución concreta que evoluciona con el tiempo. Lo que había que actualizar eran instituciones históricas concretas, identificables. De hecho, se siguió este planteamiento al incluir en el Estatuto de Gernika la Hacienda propia, la Educación, la policía autónoma y algún otro extremo. Pero toca a otros capítulos examinar la positivización

<sup>75</sup> *Boletín Oficial del Estado*, Nº 306, de 22 de diciembre de 1979, p. 29.363.

<sup>76</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de 1979, en TAMAYO SALABERRIA, V., *La Autonomía vasca contemporánea*, op. cit., p. 861.

estatutaria, la doctrina científica y la acción de la jurisprudencia. Ahora nos limitamos a apuntar alguna a alguna conclusión respecto del recorrido histórico realizado.

## XI. A MODO DE CONCLUSIÓN: FUEROS COMO CAPACIDAD CONSTITUYENTE O COMO CONJUNTO DE INSTITUCIONES TRADICIONALES A ACTUALIZAR

Dada la dificultad de concluir de manera apodíctica, resumamos de modo esquemático los temas que aparecen de manera constante en el ideario o corpus foral. Se constata que la interpretación de los derechos históricos que viene haciendo la jurisprudencia constitucional ha levantado un muro que frena en seco la virtualidad creativa de ellos. Restringe su campo de aplicación a **instituciones concretas**, al menos a algunas instituciones. Desde que se abolieron los Fueros en 1841 y 1876 ha pasado mucha agua debajo de los puentes, han quedado alteradas las estructuras económicas, sociales y culturales que encuadraban entonces al pueblo vasco. Distintas instituciones tradicionales corresponden ya al área de estudio y de reconstrucción académica encaminada al puro conocimiento del Derecho tradicional del país. El desarrollo y la interpretación de la Disposición Adicional Primera ha dejado de lado el elemento esencial de la cultura política foral, el que concibe a los Fueros como una **capacidad constituyente, como la competencia para reformar y regenerar el propio Derecho y sistema político**.

El abogar por esta última interpretación de capacidad constituyente no supone adentrarse en especulaciones de filosofía política. Hemos visto que se trata de declaraciones o formulaciones significativas que regían la vida política; son anteriores a 1841 y se mantienen hasta 1876. Y con variantes y mutaciones continuaron después cuando se reivindica el autogobierno perdido o incluso la autonomía constitucional de nuevo cuño. Es la concepción que está presente en textos oficiales y en declaraciones institucionales, no meras convicciones personales de autores o doctrinas de escuela. Forma parte de la cultura política de un país.

En el ámbito de este pequeño universo conceptual se inscribe un principio adicional a reseñar. Las élites que gobernaron el país aceptaron explícitamente y sin ambages, al menos hasta comienzos del siglo XX, que los Fueros no ponen en cuestión la **unidad política de la Monarquía**. La unidad política era percibida como un resultado estimable de la integración multiseccular en el Estado, una consecuencia de una convivencia muy larga y satisfactoria –hasta la crisis foral– con los pueblos que lo conformaron. En el caso de Álava, Gipuzkoa

y Bizkaia desde primeros del siglo XIII. Según el pensamiento y la praxis foral se acepta de buen grado que los órganos que dimanaban del monarca dispongan de determinadas e importantes competencias (dirección de la política exterior, la defensa –en la que los vascos participan de manera especial–, la aportación económica voluntaria y pactada, si bien efectiva, a los gastos comunes, la competencia real en algunos niveles de la justicia, la capacidad reglada de acción de los órganos centrales en los territorios de Vasconia...). Lo que rechazan es la **unidad constitucional** entendida al modo del constitucionalismo importado de Francia a comienzos del siglo XIX. El dogma de la soberanía única del pueblo español de la que dimana un solo poder constituyente chocaba con la constitución histórica de los territorios vascos. El dogma era inaceptable en cuanto niega el **carácter originario del Derecho propio**. Para el fuerismo vasco el sistema foral incluía un **poder constituyente** a hacer valer **en un campo amplio de materias**.

Siguiendo la vocación natural de cualquier ordenamiento jurídico, el sistema político fundado en el Derecho propio estaba llamado a la estabilidad y la permanencia. Pero si en el Estado o en el país surgían motivos para la reforma, esta era primordialmente tarea propia de las provincias que ejercen para ello su propio poder constituyente. Una vez efectuada la reforma interna, entra en juego el principio de la negociación con el Estado que aboca al pacto bilateral. El nuevo orden resulta, por tanto, de la relación de dos sujetos políticos, de un lado, el Monarca, o quien le suceda (las Cortes y el Gobierno), y, de otro, las autoridades forales.

En la Edad Contemporánea ha de añadirse un nuevo elemento a la cultura foral. Nos referimos a la novación respecto de los sujetos provinciales titulares de los derechos, y la entrada en escena, como signo del nuevo tiempo y de la maduración política de la comunidad vasca, de un sujeto supraprovincial, suma de todos ellos. Las cuatro provincias actuaron ya colectivamente ante Napoleón en la Junta de Bayona de 1808 para instar a la conservación de la constitución histórica propia de los territorios de Vasconia. Y en cierto modo, la Ley de 25 de octubre de 1839 se fundaba en la futura negociación colectiva del estatus foral con el Estado por parte de las provincias implicadas. Unas élites navarras con prisas para suprimir las instituciones fundamentales del reino se desvincularon de las otras tres provincias forales empeñadas en exigir la conservación de cotas más elevadas de autogobierno. Pero Álava, Gipuzkoa y Bizkaia siguieron actuando de consuno y fijando en las Conferencias de Diputaciones posiciones comunes de negociación con el Estado. Obsérvese, por otra parte, que en los debates parlamentarios del momento crucial de la abolición de Cánovas, en 1876, para nada se habló de los Fueros de tal o cual provincia. La cuestión estaba en mantener o derogar los Fueros Vascos, en este momento de las tres provincias. En

la década precedente se había venido afianzando el concepto político de pueblo vasco o de pueblo vasco-navarro, la idea de un *Laurak-bat*. Siguiendo el hilo, el Manifiesto de las Diputaciones de 1917 reivindicó los Fueros y, pese a situarlos en el nivel utópico de la autonomía más alta deseable, no entró en concreciones provinciales. Los consideró ciertamente irrenunciables e imprescriptibles, pero también inalcanzables por el momento. El propósito confesado del Mensaje que dirigieron a la Corona era atender a otro objetivo que en aquella coyuntura se veía posible, el de dotar de amplios poderes a un nuevo sujeto político supraprovincial, regional. Es la misma idea que inspiró el logro de un Estatuto durante la Segunda República, ahora bajo la forma de una región autónoma constitucional. Aparentemente estaba consolidada la idea de una novación de los derechos de la provincia foral en un ente vasco.

Se dirá que si la jurisprudencia ha bloqueado la vía foral y el camino autodeterminista presenta dificultades insalvables, la única alternativa que queda es la resignación con el actual *statu quo*. Ejercitar lo que se ha llamado la paciencia histórica.

En todo caso, si es cierto que estamos en una situación en la que la mayoría del país continúa deseando modificar y perfeccionar el sistema de autogobierno, sería imprudente abandonar definitivamente el camino más bien impreciso que abrieron la Disposición Adicional primera de la Constitución y las Disposiciones Adicionales del Estatuto de Gernika o del Amejoramiento navarro. Rememorando al poeta, no está el futuro escrito. Siempre queda la esperanza de que su formulación actual sea objeto en algún momento de una interpretación jurisprudencial más abierta y flexible o que, en una eventual reforma de la Constitución, se recupere el contenido de las enmiendas presentadas y rechazadas en las Cortes en 1978. Pero con la prevención, que no hay que excluir, ni mucho menos, de que cualquier cambio de la Carta Magna pueda abocar a una *reformatio in peius* en cuanto al autogobierno actual de los territorios de Vasconia.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

AGIRRE SORONDO, Juan, *Euskaldunon Mendea, 1918-2018*, Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2018, pp. 10-121, y 328-371.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba y URQUIJO GOITIA, José Ramón (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.

ALKORTA IDIAKEZ, Itziar, Euskal Unibertsitatea, en *Euskaldunon Mendea, 1918-2018*, Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2018, pp. 127-151, 373-387.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Los Convenios Económicos entre Navarra y el Estado*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.

-La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 327-374.

ANGULO Y DE LA HORMAZA, José María, *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, Bilbao: Astuy, 1886, 2 tomos.

ARANGUREN Y SOBRADO, Francisco de, *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale J. A. Llorente en el tomo I de las Noticias históricas... con respecto al Señorío de Vizcaya*, Madrid: Imprenta de Vega y Compañía, 1807.

BUSAALL, Jean-Baptiste, À propos de l'influence des constitutions françaises depuis 1789 sur les premières constitutions écrites de la monarchie espagnole. L'exemple de l'ordonnement territorial dans la Constitution de Bayonne, *Iura Vasconiae*, 8 (2011), pp. 9-40.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen. Notas sobre la Constitución histórica española, *Anuario de Historia del Derecho español*, 65 (1995), pp. 127-218.

-Constitución histórica y neoforalismo en la historiografía del siglo XVIII, *Notitia Vasconiae, Revista de Derecho histórico de Vasconia*, 1 (2002), pp. 83-118.

-En torno al concepto de Constitución histórica española, *Notitia Vasconiae, Revista de Derecho histórico de Vasconia*, 2 (2005), pp. 481-499.

DE LA GRANJA, José Luis, La II República y la Guerra Civil. En De la Granja, José Luis y De Pablo, Santiago (coords.), *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2002, pp. 57-87.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Aranzadi-Institución Príncipe de Viana, 1968.

-Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 841, Pamplona: 1966.

EGAÑA, Pedro, *Breves apuntes en defensa de las libertades vascongadas. Escrito leído a la llamada Comisión de arreglo de los Fueros nombrada por el Señor Don Juan Bravo Murillo*, Bilbao: Imprenta Juan E. Delmas, 1870.

ESTECHA, José María, *Régimen político-administrativo de las provincias vasco-navarras*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1918-1920.

ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *Aportación de Eusko Ikaskuntza a la cultura vasca, 1918-1936*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1983.

- La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, Vasconia: Cuadernos de historia y geografía, nº 14, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Fueros y Constitución. En Agirreazkuenaga, Joseba y Urquijo Goitia, José Ramón (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley de 25.X.1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990 pp. 55-80.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid: Iustel, 2007.
- GARCÍA VENERO, Maximiano, *Historia del Nacionalismo vasco*, Madrid: Editora Nacional, 1969.
- GOBIERNO VASCO, *El Libro Blanco del Gobierno Vasco*, París: Editorial Entrega, 1956.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, La disolución de los cuerpos de gobierno de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, la implantación del servicio militar y el nacimiento de los Concierdos económicos, *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 193-218.
- LASALA Y COLLADO, Fermín de, Duque de Mandas, *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876*, Madrid: Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, 1924.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984.
- LLORENTE, Juan Antonio, *Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de los Fueros*, 4 vols., Madrid: Imprenta Real, 1806-1808.
- Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de los Fueros. Tomo V. Contiene la respuesta a la impugnación del tomo primero, hecha por el señor Aranguren, y documentos comprobantes...* Madrid: Luciano Vallín, 1808.
- LOJENDIO, Ignacio María, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*, Cuadernos Autonómicos, nº 9, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- MAÑÉ I FLAQUER, Juan, *El oasis: viaje al País de los Fueros*, Barcelona: Imprenta de Jaime Jesús Roviralt, 1878-1880.
- MARTÍNEZ FERRER, Miguel, *Los Vascongados, su país, su lengua y el Príncipe L. L. Bonaparte... con una introducción del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*, Madrid: Noguera J., 1873.

MIKELARENA PEÑA, Fernando, Discursos en torno a la Constitución histórica de Navarra hasta 1813. Orígenes del concepto y adaptaciones a un contexto cambiante, *Iura Vasconiae*, 8 (2011), pp. 63-168.

-La cuestión foral en relación con Navarra en la opinión publicada anterior e inmediatamente posterior a la Ley de 25 de octubre de 1839, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 159-234.

MONREAL ZIA, Gregorio, Sagarmínaga (1830-1894), intérprete de la Constitución histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los Fueros, *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 251-314.

-Los Fueros Vascos en la Junta de Bayona de 1808. En *Les origines du constitutionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808*, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, Cuadernos, 4 (2009), pp. 255-276.

-Los Fueros vascos en la Constitución de Bayona. Antecedentes políticos e ideológicos. Resultados, *Iura Vasconiae*, 8 (2011), pp. 169-204.

-Los diputados vascos y navarros. En Escudero, J. A. (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid: Espasa Calpe, vol. I (2011), pp. 347-418.

-La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 235-326.

-La Ley abolitoria de Fueros de 21 de julio de 1876 (Antecedentes y paso por el Congreso), *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 39-192.

-La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes, *Iura Vasconiae*, 11 (2014), pp. 239-386.

-El primer Estatuto Vasco o Vasco Navarro, Eusko Ikaskuntza, 1931. En *Euskaldunon Mendea, 1918-2018*, Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2018, pp. 153-175, 387-398.

OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*, Pamplona, 1917, Tomo I.

PARTIDO NACIONALISTA VASCO, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, Zarauz: Itxaropena, 1978.

PORTILLO VALDÉS, José María, *Revolución de nación: orígenes de la cultura constitucional en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario Geográfico-histórico de España, por la Real Academia de la Historia; sección I, comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya, y provincias de Álava y Guipúzcoa*. Tomo II. Madrid: en la Imprenta de la Viuda de D. Joaquín de Ibarra, 1802. Edición

digital de esta obra con estudios introductorios de Anes y Álvarez de Castri-llón, Gonzalo; Monreal Zia, Gregorio; Jimeno Aranguren, Roldán y Tamayo Salaberría, Virginia, San Sebastián: Fundación para el estudio del Derecho histórico y autonómico de Vasconia, 2005.

RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona: EUNSA-Príncipe de Viana, 1968.

-Transformación institucional de Navarra (1778-1841), *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 33-100.

SÁINZ MORENO, Fernando y HERRERO DE PADURA, Mercedes (eds.), *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid: Cortes Generales, 1989. 2ª ed. 4 vols.

SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, Constitución, Fueros y Democracia. Motivaciones, discursos y actitudes políticas con relación a la permanencia o abolición de los Fueros vasco-navarros, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 101-158.

TAMAYO SALABERRIA, Virginia, *La Autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo, 1975-1979*, Vitoria: IVAP, 1994.

TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1981.

UNAMUNO, Miguel de, ¡Agur, arbola bedeinkatube!, *Obras completas*, Madrid: Afrodisio Aguado, 1958, vol. VI, pp. 207-208.

VARELA SUANCES-CARPEGNA, Joaquín, La Constitución de 1876 y la organización territorial del Estado, *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 11-38.