

## **1. La foralidad: su naturaleza y su transformación en los siglos XVIII-XIX.**

### 1.1. La foralidad tradicional.

#### 1.1.1. Naturaleza.

#### 1.1.2. Pervivencia en el siglo XVIII.

### 1.2. Carlismo, fuerismo y liberalismo en el origen de la contemporaneidad.

#### 1.2.1. Constitucionalismo/fueros en el primer tercio del siglo XIX.

#### 1.2.2. Fueros/liberalismo en el segundo tercio del siglo XIX: la nueva foralidad liberal.

#### 1.2.3. La ley de 21 de julio de 1876.

Los fueros, la foralidad, es uno de los principales elementos que impregnan hasta hoy la mentalidad y la cultura popular vascas, la identidad colectiva vasca, hasta tal punto que no hay pueblo en el País Vasco que no tenga su calle, plaza, monumento... a los Fueros. Pero su naturaleza no ha permanecido inmutable a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva de la edad contemporánea, han debido adaptarse, desde luego, a la emergencia de la organización social y política liberal, que desplaza a la organización social de la «vieja Europa» (la organización socio-jurídico-política de Europa anterior a la revoluciones industrial y la liberal-democrática, que tiene en la Revolución francesa su expresión por autonomasia), en lo que, en una concepción extendida (aunque no la única), supone el inicio de la contemporaneidad en el mundo occidental.

\* \* \*

En el inicio de la contemporaneidad se puede situar la profunda transformación que, en toda Europa Occidental, aunque a diferentes ritmos según los lugares, experimentaron las viejas estructuras de la organización social y política, por la acción combinada de un conjunto de factores (sociales, políticos, económicos, culturales...): es el fenómeno que los historiadores conocen como la «revolución liberal» o la «crisis del Antiguo Régimen».

La crisis del Antiguo Régimen, la revolución liberal, es el paso de la organización socio-política de la «vieja Europa» (término preferible hoy al de Antiguo Régimen, para hacer referencia a la Europa cuyos rasgos estructurales básicos cristalizan en torno al año 1000 y perduran hasta las revoluciones industrial y liberal democrática de finales del siglo XVIII y primera mitad, incluso, del siglo XIX) a una organización sociopolítica de naturaleza radicalmente diferente, la liberal.

Para apreciar esa diferencia, para entender mejor la profundidad del cambio, es útil contemplar las estructuras de la organización social y política que entra en crisis en comparación con las nuevas que surgen. Los rasgos estructurales, los fundamentos más profundos de la organización social-sociopolítica

de la «vieja Europa» (en los que se deben enmarcar los rasgos de la foralidad tradicional) serían los siguientes:

- a) El ámbito local, como ámbito de articulación de la sociedad-comunidad (al que sustituirá, en el orden liberal, el estado nacional, como ámbito de articulación de la ciudadanía o el pueblo): es el ámbito (local-comarcal) en el que se desarrolla la vida cotidiana de las gentes.
- b) La costumbre, la tradición y la herencia..., como fundamento legitimador (al que sustituirán los derechos humanos y la ley racional) del orden socio-político, de la norma social y de la integración de los súbditos en la monarquía.
- c) El corporativismo (y no el individualismo), es decir, el protagonismo de los cuerpos y órdenes sociales en la organización social. Implica, una determinada forma de propiedad: corporativa, vinculada, comunal (diferente a la propiedad individual, libre y plena del orden liberal)
- d) La desigualdad (y no la aspiración a la igualdad, en sus diferentes perfiles) y la ley privada (el privilegio) entre los súbditos, órdenes sociales, ámbitos locales..., como expresión de una concepción antropológica subyacente que enfatiza lo desigual (la persona) frente a lo igual (el individuo).
- e) La soberanía real sobre la comunidad (que nada tiene que ver con la soberanía nacional o popular, del pueblo) como afirmación del origen del poder.
- f) Todo ello, sustentado sobre una concepción patrimonialista de la monarquía o el reino (de diferente naturaleza al parlamentarismo y el constitucionalismo que emergerá con el orden liberal) y en una concepción antropológica personalista, de origen cristiano medieval (que será sustituida por la concepción individualista ilustrada-liberal).

En síntesis:

«Vieja Europa»	Orden liberal contemporáneo
1. Ámbito local	Estado nacional
2. Costumbre – legitimación consuetudinaria	Derechos humanos – ley racional – soberanía
5. Soberanía real	Soberanía nacional / popular
6. Patrimonialismo	Parlamentarismo - constitucionalismo
3. Corporativismo	Individualismo
4. Desigualdad – ley privada (privilegio)	Igualdad
7. Concepción antropológica cristiano medieval	Concepción antropológica liberal

## 1.1. La foralidad tradicional

### 1.1.1. Naturaleza

En este marco es en el que hay que entender la naturaleza de la foralidad tradicional vasca. Los fueros vascos, la foralidad, son la expresión del ordenamiento socio-jurídico-político de los territorios-comunidades vascos (término que prefiero al de País Vasco, para no evocar una unidad que no existía) en el reino independiente de Navarra o en el seno de la Monarquía española o de la francesa). Son el conjunto de normas e instituciones que, como en cualquier otro territorio de la «vieja Europa», rigen y vertebran la vida de la comunidad. Sus características (las de los Fueros Generales, no los municipales), por tanto, serían las siguientes.

Tienen un origen consuetudinario: son el conjunto de normas, usos y costumbres tradicionales que enmarcan y regulan la vida cotidiana (institucional, jurídico-privada, económica, social...) de las gentes de la comunidad. En la medida en que se desarrollan los reinos medievales, tendrán su fundamento en las concepciones políticas medievales, y más en concreto en la idea del «pacto» –compromiso inherente a las relaciones vasalláticas y señoriales sobre las que se asientan las monarquías medievales– en virtud del cual el rey (*primus inter pares*) reconoce los usos, costumbres, fueros, tradiciones, privilegios... de los territorios (feudos) regidos por sus vasallos, y los siervos de estos territorios aceptan la figura del rey. Este «pacto» constituye la forma de inserción-integración-vinculación de unos territorios en la monarquía; y tiene poco que ver con la idea contemporánea de un pacto entre el pueblo (como protagonista de la organización social y política) y el monarca.

Durante la Edad Media, empiezan a recopilarse por escrito; y en un determinado momento entre ésta y la Edad Moderna (en el marco de modernización de las monarquías feudales hacia las territoriales y, más tarde, hacia las absolutas), son reconocidos por el Monarca, a cambio de la incorporación de esa comunidad o territorio a su reino. Ese reconocimiento supone la institucionalización de los fueros (en torno a los siglos XIV-XV), que adquieren categoría de norma: en el Señorío de Vizcaya, el Fuero Viejo (1452) y el Fuero Nuevo (1526); en Guipúzcoa, diversas recopilaciones desde el siglo XIV (Ordenanzas de la Hermandad de Guipúzcoa, 1362; Ordenanzas de 1463) confluyeron en la Nueva Recopilación, 1696; Álava careció de Código unificado aplicándose diversas normas (la escritura fundacional de 1332; el Cuaderno de Hermandad, de 1463, para aspectos político-administrativos; el Fuero Real vigente en Castilla, para aspectos civiles y judiciales...).

Puestos por escrito, los fueros son compilaciones de derecho privado (civil, penal o procesal) y público, que contemplaban también aspectos económicos, sociales, judiciales..., además de los político-institucional-administrativos, que abarcan en conjunto de la vida cotidiana. Pero esas compilaciones no contem-

plan (al modo de las modernas constituciones) de forma sistematizada todos los aspectos de la organización social, institucional o administrativa. Y, por otra parte, a pesar de su plasmación escrita, no permanecen inmutables: evolucionan, tanto por la desaparición de disposiciones que pierden sentido por la propia evolución histórica, como por la incorporación de nuevas disposiciones fruto de la iniciativa regia y de la capacidad normativa de las instituciones forales. Y están vinculadas a ordenamientos menores (ordenanzas, cuadernos...) fruto de la compleja y abigarrada superposición de ámbitos jurisdiccionales diferentes (villas, señoríos, corporaciones, jurisdicciones eclesiásticas, la Corona...) característica de la organización corporativa de la «vieja Europa».

Finalmente, los fueros se plasman en una organización institucional, que es diferente en cada uno de los territorios; una organización institucional en la que confluyen instituciones de ámbito o carácter local, comarcal, territorial..., expresión del propio territorio; e instituciones judiciales y «representativas», expresión de la monarquía. En una rápida presentación, las instituciones que emanan del propio territorio (sobre cuya naturaleza, composición, funcionamiento, funciones..., en muchos casos, diferentes para cada territorio, cabría profundizar) son las siguientes<sup>1</sup>:

- a) En el ámbito local: aldeas, lugares, hermandades (en Álava), cofradías, anteiglesias (en Vizcaya), universidades, concejos, colaciones, alcaldía mayor (en Guipúzcoa)..., además de villas y ciudades (en todos los territorios)
- b) En un ámbito supra-local: hermandades y cuadrillas (en Álava); merindades y Encartaciones (en Vizcaya); valles u otras uniones de entidades locales (en Guipúzcoa).
- c) En el ámbito territorial destacan dos instituciones: las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (con el tiempo, también, Juntas Particulares, en Álava y Guipúzcoa, o Junta General de Merindades, en Vizcaya), integradas por junteros o procuradores designados por las entidades locales, de representatividad corporativa, de diferente composición, funciones y periodicidad en sus reuniones, en cada territorio. Y las Diputaciones (institución tardía en el País Vasco, a donde no llegó –tras aparecer en Cataluña, en el siglo XIV, extenderse al resto de la Corona de Aragón, en el siglo XV, y a Castilla, en el siglo XVI– hasta el siglo XVII, como fruto de la evolución modernizadora, paralela a la de la Monarquía, de los ordenamientos forales), también de diferente composición en cada territorio y con otras variantes

---

<sup>1</sup> Para esta presentación, es muy útil el cuadro que recoge el “Sistema institucional de los Territorios forales”, en AGIRREAZKUENAGA, Joseba (dir.), *Nosotros, los vascos. Gran atlas histórico de Euskal Herria*, Bilbao, Lur, 1995, pág. 140.

institucionales (Diputación ordinaria o extraordinaria, en Guipúzcoa; el Regimiento General o, más tarde, Gobierno Universal, en Vizcaya).

- d) Otras instituciones de este ámbito que cabe señalar son el Consulado, el Cabildo o la policía o guardia foral dependiente de las Diputaciones (miñones en Álava y Vizcaya; miqueletes en Guipúzcoa).

Las instituciones de representación del monarca: el Corregidor (cuya función, en Álava, correspondía al Diputado general), también con diferentes rasgos en cada territorio, así como el Consejo de Castilla y la Chancillería de Valladolid (su Sala de Vizcaya, para este territorio). Y las de carácter judicial: Audiencia del Corregidor (Vizcaya y Guipúzcoa) o Tribunal (Álava).

\* \* \*

Globalmente, el sistema u ordenamiento foral conformaba una organización socio-política de ámbito local, que se vinculaba a la Corona a través de la idea del pacto por la que los diferentes territorios aceptaban la figura del rey en la medida en que éste aceptaba esa organización local, es decir sus usos, costumbres, tradiciones, privilegios... Una organización en la que correspondían al monarca las principales decisiones y la potestad judicial (ajustada al derecho foral en donde existiese), aunque las instituciones locales, autónomas en lo administrativo (aunque las haciendas locales estaban sometidas al control real, a través del Corregidor), tenían una cierta capacidad normativa y un mecanismo de defensa de sus peculiaridades, que era el pase foral («se obedece pero no se cumple»), aplicable a las disposiciones reales que se consideraban atentatorias al fuero (un pase foral también diferente en cada territorio, e introducido tardíamente en Álava, a comienzos del XVIII, respecto a Gipuzcoa y el Señorío, donde funcionaba desde el siglo XV).

Ese ordenamiento foral tradicional implicaba, por otra parte, para la vida cotidiana de los alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos (e incluso, de los habitantes de ámbitos locales menores): unas instituciones propias (las señaladas), un sistema judicial propio (un derecho civil propio de cada territorio, y una administración de justicia propios); un espacio económico propio (en manos de las instituciones forales y enmarcado por las Aduanas de Balmaseda, Orduña, Vitoria y línea del Ebro); y un espacio administrativo propio (que abarcaba la administración de carreteras-caminos, bosques, comunales, beneficencia, maestros...), en el que hay que destacar, desde la perspectiva que adquirieron en el siglo XIX, una hacienda o sistema fiscal propio y un sistema militar propio en cada territorio.

Finalmente, cabe destacar, en la organización foral vasca, la denominada hidalguía universal, institución por la que los vizcaínos, los guipuzcoanos y los habitantes del valle de Ayala (no el resto de los alaveses), así como los de los valles del Norte de Navarra, tenían el estatus de hidalgo (estamento nobiliario),

lo que suponía un estatus jurídico que les abría las puertas de la Administración o la carrera militar castellana. La institución de la hidalguía universal, más que garantizar la igualdad jurídica de los vascos, debe contraponerse, en todo caso, a la organización social estamental (los estamentos son los grupos sociales que cumplen una función y tienen su propia ley privada, pero que, además, están representados en las Cortes o Parlamentos, como en Navarra o Iparralde).

Globalmente, el sistema u ordenamiento foral conformaba una organización socio-política particular, local, que se vinculaba a la Corona (a través de esa idea del pacto: aceptación de la figura del rey tras el reconocimiento por éste de los usos, costumbres, tradiciones, privilegios... de cada feudo). Una organización social, socio-política, que, en el marco de los rasgos de la organización social de la «vieja Europa», no diferenciaba a los territorios vascos de cualquier otro territorio de la monarquía española, o francesa, o de cualquier otro lugar de Europa. La especificidad de los territorios vascos radicaba en su lengua; o mejor, en los diferentes dialectos del euskera, que tampoco conferían una conciencia de identidad cultural unitaria. Pero la organización foral no otorgaba una personalidad política y cultural propia, un carácter diferencial, al conjunto del País Vasco, porque todas las comunidades locales se regían por sus propios fueros y normas. Y si la otorgaba, hay que valorarla en ese contexto, en el que lo normal en la «vieja Europa» es que cada comunidad local se regiera por sus propios fueros, normas, costumbres, usos..., distintos de los de las comunidades vecinas, aunque estuvieran integradas en el mismo reino, en la misma monarquía.

### 1.1.2. Pervivencia en el siglo XVIII

Lo peculiar de la foralidad vasca no es la mera existencia de los fueros (sí la cultura euskaldún, vascófona), sino, en el caso de los territorios vascos de la Monarquía española, su pervivencia a partir del siglo XVIII (a diferencia de otros ordenamientos similares, que son asimilados a los castellanos), a pesar de las reformas centralizadoras que iniciaron los Austrias, en el siglo XVII, y acentuaron los Borbones y las corrientes ilustradas en la centuria siguiente, en lo que es el proceso de modernización de la monarquía, desde de los reinos medievales, pasando por las monarquías territoriales, hacia las monarquía absolutas (o despotismos ilustrados). Un proceso de modernización que, en el largo plazo, supuso (además de otros rasgos como la progresiva emancipación del poder del monarca de la tutela eclesiástica) la recuperación por el monarca de poderes cedidos antes a los vasallos y una transformación de la administración en sentido centralizador, racionalizador y homogeneizador, en detrimento de los ordenamientos locales.

Esta pervivencia ha motivado una reflexión sobre las causas de la misma por los autores que se han ocupado de la naturaleza de la foralidad<sup>2</sup>. Hoy (y como reconocen esos mismos autores) no es necesario profundizar en el carácter o la naturaleza de la foralidad a lo largo del tiempo para explicar su pervivencia, que fue fruto de una victoria militar: la que en la guerra de Sucesión se produjo a favor de los Borbones, con la entronización de Felipe V, a cuyo lado habían estado los territorios vascos, mientras que los fueros de Cataluña, Valencia, Aragón fueron abolidos y sustituidos por los Decretos de Nueva Planta. La entronización de los Borbones y, con ella, la evolución hacia la monarquía absoluta –una monarquía cuyos fundamentos teóricos eran muy diferentes al pactismo feudo-vasallático (desde el punto de vista del origen de la soberanía)– vino a acentuar así –con la desaparición en otros territorios de la monarquía de sus legislaciones peculiares– la singularidad político administrativa de los territorios vascos que empezaron a ser conocidos, dentro y fuera del País Vasco, como las «Provincias Exentas» (país vascongado, vascongadas), al tiempo que se empezaba a hablar de los «fueros vascos» (empezaba a llamar la atención la singularidad política y económica de los territorios vascos en el seno de la Monarquía).

La pervivencia de esa foralidad tradicional en una monarquía como la borbónica, empeñada en un proceso reformista en sentido centralizador, homogeneizador, racionalizador, en suma, ilustrado, daría lugar a diversos conflictos con las «provincias exentas», por su intento de integrar el comercio vasco en el mercado castellano, en «matxinadas», como

- \* la provocada por el traslado de las aduanas a la costa en 1718, hasta 1723, en Vizcaya y Guipúzcoa;
- \* la de «la carne», 1755, Guipúzcoa;
- \* la provocada, en 1763, por las medidas económicas gravosas para el comercio vasco, al beneficiar fiscalmente a las mercancías que desde Burgos salieran por Santander;
- \* la de 1778, en Bilbao y San Sebastián, que quedaron excluidas de la relación de puertos habilitados para el comercio americano al no aceptar la reforma del sistema aduanero;
- \* las motivadas por los aranceles de 1779 y 1789, que crearon una barrera arancelaria en torno al reino de Navarra y las provincias exentas;

O provocadas también por otras medidas, como

- \* la supresión del pase foral, en 1766, en Guipúzcoa (valle del Deva), Vizcaya y Álava;

---

<sup>2</sup> Un panorama de la historiografía sobre la foralidad, en LÓPEZ ATXURRA, Rafael, *La Administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao, Diputación Foral de Vizcaya-Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, 1999.

\* o el intento de restablecer, en 1788, el capitulado de Chinchilla, una reglamentación medieval que privilegiaba los poderes del monarca.

Estos conflictos darán lugar:

- a) Por una parte, a una transformación o fortalecimiento del papel de las Diputaciones (esa institución tardía) en el entramado institucional de las provincias exentas frente a la Monarquía absoluta, que evolucionaron, para cada uno de los territorios vascos, en el mismo sentido centralizador y articular del territorio que la propia monarquía borbónica.
- b) Por otra parte, a la aparición de la que se ha considerado una nueva institución foral, la Conferencia de Diputaciones, al cristalizar la costumbre, desde el último tercio del siglo XVIII, de reunirse las Diputaciones vascongadas y, en algún caso, la navarra, para adoptar criterios comunes en defensa de los intereses de los territorios vasco-navarros cuando el reformismo ilustrado-borbónico ocasionó conflictos con sus subsistentes regímenes forales. En torno a 1800, llegaría reconocerse las Conferencias de Diputaciones (que proliferarían en el XIX) como elemento del régimen foral, que potenció su identidad-solidaridad.

En suma, la utilización del propio término de «provincias exentas», en referencia a las Vascongadas y Navarra; la pervivencia en ellas de la foralidad tradicional, en el siglo XVIII, como elemento diferenciador en el seno de la Monarquía española, que hace que lo que era normal (la diferente configuración institucional de cada ámbito local) se convierta en excepcional, y esa excepcionalidad refuerzan la conciencia de identidad; la aparición de una institución nueva o, cuando menos, de una actitud de entendimiento entre las provincias ante la política de la monarquía borbónica cuando resulta conflictiva..., todo ello permitiría hablar de la primera formulación, el primer «perfil» de la «cuestión vasca» o «cuestión vascongada», tal y como ha sido caracterizado en la justificación intelectual del programa de la asignatura.

De tal forma que se puede afirmar que la Guerra de Sucesión iniciaría la conformación del problema –y hasta del «pueblo»– vasco: término que, de hecho (y frente a la utilización antes de términos como vizcaíno, vascongado...), se difunde en castellano, procedente del francés, a finales del XVIII y comienzos del XIX. Ese primer «perfil» o planteamiento del «problema vasco» sería el de la pervivencia de la foralidad tradicional (con sus rasgos de localismo, desigualdad, etc.) en una Monarquía que tendía hacia la centralización y la igualdad.

Y también en el XVIII se puso de manifiesto que esa peculiar inserción del País Vasco en la Monarquía española provocaba diferentes posturas entre los propios vascos: que el problema vasco no era tanto, o no sólo, el de una identidad común vasca frente a «Madrid», como el de la falta de consenso entre

los propios vascos acerca de la forma de inserción de sus territorios en la monarquía.

Esas diferencias se pusieron de manifiesto en últimas décadas del XVIII. Por una parte, medios intelectuales y políticos vascos elaboraron una doctrina defensora de la foralidad, una doctrina fuerista, que –intentando explicar la hidalguía universal– idealizó los fueros vascos y acabó construyendo una visión mítica del pasado (los fueros no serían concesión real sino derecho de un país que nunca había perdido su libertad); una doctrina apuntada ya desde los siglos XVI y XVII, pero que adquirió nuevo sentido en el XVIII. Se trató de un fuerismo intelectual, tradicionalista y reaccionario, que, en parte, sería la versión vasca del movimiento romántico en sus momentos iniciales.

Pero junto a esa visión tradicionalista, en el País Vasco tuvo vitalidad también una corriente ilustrada<sup>3</sup>, que conectaba con los planteamientos intelectuales más avanzados en Europa, el movimiento intelectual de la Ilustración, que aportó a la civilización occidental buena parte de los principios e ideas que se plasmarían en la organización social y política de los siglos XIX y XX. En el País Vasco, esta corriente encarnó en la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, el Real Seminario Patriótico Bascongado de Vergara y, en suma, el movimiento denominado de los «caballeritos de Azcoitia».

La Bascongada fue fundada por el Conde de Peñaflorida, Javier M<sup>a</sup> de Munibe e Idiáquez, en 1765 (cinco años después de la de París) y aprobada por el monarca Carlos III en 1770. Fue la primera de las que surgieron durante este reinado y que en poco tiempo se extenderían por la Monarquía (en 1775, se fundó la Sociedad Matritense). Reunió a lo más significativo de la intelectualidad de las tres provincias y apostó por un espíritu reformista y por una renovación de la sociedad, fundamentada en una renovación científica y técnica y en un impulso de la educación. Desde otro punto de vista, fue una ilustración respetuosa con el catolicismo. Y buscó hacer compatible la visión tradicionalista del pasado vasco y la modernidad: intentó una síntesis del foralismo dieciochesco y las nuevas ideas de las luces de la que saldría una voluntad de modernización de los viejos ordenamientos forales.

El espíritu de la Bascongada se proyecta, en buena medida, hacia el siglo XIX, en el que se producen expresiones culturales más ricas y diversas, acentuando la heterogeneidad cultural del País Vasco. Pero el escaso apego de los vascos hacia la «modernidad» contribuyó a su estancamiento y posterior declive, desbaratada parcialmente por la invasión francesa de 1794 y definitiva-

---

<sup>3</sup> ASTIGARRAGA, Jesús, *Los ilustrados vascos. Ideas, instituciones y reformas económicas en España*, 279 págs., Barcelona, Crítica, 2003.

mente por la de 1808, para no reaparecer, y con otro espíritu y otros fines, hasta el siglo XX.

## **1.2. Carlismo, fuerismo y liberalismo en el origen de la contemporaneidad**

Ese enfrentamiento, de carácter ideológico, se produjo en todo el mundo occidental en el proceso considerado de crisis del Antiguo Régimen y de revolución liberal, es decir, el paso de una organización social y política sustentada sobre los fundamentos de la «vieja Europa» a otra sustentada sobre los fundamentos legitimadores del orden liberal, radicalmente diferentes a los anteriores.

En el País Vasco, esa transformación, la crisis del Antiguo Régimen (impulsada por los ilustrados y liberales, una minoría culta, urbana, que encarnaba los valores de la razón, el progreso, la libertad, la justicia o los planteamientos igualitarios), tuvo importantes peculiaridades respecto a la dinámica del proceso que transformó, en definitiva, la Monarquía española en España, la Monarquía borbónica en el estado liberal español.

Entre esas peculiaridades, en primer lugar, tuvo como eje central la defensa de los fueros (la defensa de una determinada concepción de la foralidad), sobre la que basculó todo el proceso de disolución de la sociedad tradicional (que los fueros representaban y que el liberalismo combatía) y de emergencia de la sociedad liberal.

En segundo lugar, ese proceso fue más conflictivo por la particular incidencia en el País Vasco del enfrentamiento ideológico (que, en principio, no tenía que ver con los fueros y que venía del siglo XVIII), entre tradicionalistas (partidarios de la organización social y política del Antiguo Régimen) e ilustrados-liberales (que aspiraban a una reforma de la monarquía, en distintas versiones, como se pondría de manifiesto en la Vizcaya de la «Zamakolada»; o, en la España de 1808, en la que afrancesados y liberales sostuvieron proyectos distintos). Ese enfrentamiento, como es sabido, derivó en las guerras carlistas. Unas guerras que acabaron incidiendo en la foralidad tradicional subsistente en el siglo XVIII y el primer tercio del XIX, que evolucionó hacia una nueva foralidad liberal en el segundo tercio del siglo XIX. Esa pervivencia de una nueva y transformada foralidad, en el segundo tercio del XIX, cuando se inicia la construcción del estado liberal, un estado unitario cuyos fundamentos son radicalmente diferentes a los fundamentos sobre los que se sustenta la foralidad tradicional. De ahí que la crisis del Antiguo Régimen en el País Vasco pueda resumirse en la tríada: carlismo-fuerismo-liberalismo.

En tercer lugar, la crisis del Antiguo Régimen en el País Vasco desbordó cronológicamente el proceso de crisis del Antiguo Régimen en la Monarquía española, por el que, sin embargo, se vio condicionada. En la Monarquía

borbónica se inició en la coyuntura de la Guerra de la Independencia, y se desarrolló por vía reformista y bajo el impulso del liberalismo radical (tanto en su versión afrancesada, que llevó a la Constitución de 1808, como en su versión española, que llevó a la Constitución de 1812), cuya obra sin embargo no se consolidaría ni al final de la Guerra ni en el Trienio constitucional. Ese impulso reformista se prolongó hasta desembocar, tras la muerte de Fernando VII y con el inicio del reinado de Isabel II –en la coyuntura de una guerra iniciada por un conflicto dinástico, pero resultado en el fondo del desenlace conflictivo de la crisis del Antiguo Régimen–, en el comienzo de la construcción del orden liberal que, en buena medida, se prolongó durante, al menos, los primeros años del reinado de Isabel II (en los que se pusieron las bases del nuevo estado: la hacienda, la Guardia Civil, la nueva administración, el sistema educativo, la desamortización...).

En el País Vasco, en cambio, el proceso de crisis del Antiguo Régimen se había iniciado en los últimos años del siglo XVIII (con la Guerra de la Convención) y se prolongaría hasta más allá del final de la II Guerra carlista, en torno a la ley de 21 de julio de 1876. A lo largo de todo ese proceso, se pueden distinguir tres grandes etapas:

- \* el enfrentamiento entre constitucionalismo y fueros, en el que se pueden distinguir a su vez cuatro momentos: la Guerra de la Convención (a la que se puede remontar el inicio de la contemporaneidad en el País Vasco), la Guerra de la Independencia, el Trienio constitucional y la primera guerra carlista;
- \* el enfrentamiento entre fueros y liberalismo: desde la guerra carlista (a caballo entre las dos épocas) y durante el reinado isabelino, en el que se produjo una transformación de la foralidad tradicional, que permite hablar de una neoforalidad liberal; y
- \* la considerada comúnmente, aunque no apropiadamente, «abolición» de los fueros (1876).

### 1.2.1. Constitucionalismo/fueros en el primer tercio del siglo XIX

El primer episodio que puso de manifiesto la crisis del Antiguo Régimen en alguno de los territorios vascos fue la Guerra de la Convención, 1793-1795<sup>4</sup>, que se puede considerar también un primer enfrentamiento entre el ordenamiento foral y el nuevo ordenamiento constitucional (aportado por el ejército francés que, bajo la Convención jacobina, ocupó territorios vascos entre 1794 y 1795, en su enfrentamiento a varias potencias europeas tras la ejecución de Luis XVI).

---

<sup>4</sup> CRUZ MUNDET, José Ramón, ed., *La Guerra de la Convención en Gipuzkoa (1793-1795): el manuscrito de Ignacio Vicente de Sarasti*, San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa-Departamento de Cultura, 1993.

La penetración de las tropas francesas en el País Vasco permitió que afloraran las posturas contrapuestas de quienes defendieron el orden establecido y quienes buscaron alguna colaboración con los franceses. Entre éstos, ilustrados, el estallido revolucionario de 1789 había suscitado simpatías (en San Sebastián apareció una Asociación de Amigos de la Constitución) y, en 1794, se difundió una disposición a colaborar con los franceses y a vincularse a la Convención, expresando su deseo de respeto a la religión católica y a los «fueros, buenas costumbres y propiedades», expresada en la Junta General celebrada en Guetaria, en agosto de ese año. Durante el año que duró la ocupación, el colaboracionismo con los franceses (que gobernaron la provincia como un país conquistado, desde el punto de vista de incautaciones y exacciones, sin concederle ningún estatus jurídico especial por sus fueros) estuvo representado por dichas Juntas y por San Sebastián, mientras la oposición a los franceses fue asumida por la Junta Particular constituida en Mondragón, que coordinó la resistencia, en defensa «del rey, la religión y la patria» (invocación a los tres valores que durante décadas defendería el tradicionalismo).

Entre las consecuencias de la guerra, cabe señalar, en el ámbito ideológico, las acusaciones de infidelidad de Guipúzcoa a la Corona, que dieron lugar a una literatura de búsqueda de responsabilidades, en la que se inició una decidida política monárquica, alentada por Godoy, orientada a la supresión de los fueros, promoviendo una campaña encaminada a dar una imagen de los fueros como concesión real que el monarca podía retirar, y como privilegio. En esta línea se sitúan dos obras históricas escritas por encargo del Gobierno y al servicio del mismo: el *Diccionario Geográfico-Histórico*, de la Real Academia (1799) y *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas*, de Juan Antonio Llorente (a las que contestaría, medio siglo más tarde, la obra de Pedro Novia de Salcedo, *Defensa histórica, legislativa y económica del Señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa...*).

En este contexto hay que situar dos significativos conflictos de principios del siglo XIX, la revuelta contra Módenes, en Vitoria (una algarada de protesta contra el Gobernador Subdelegado de Rentas, Juan Módenes, en 1803, y su actitud de imponer un decreto de 1802 que restringía las libertades de comercio y de libre circulación monetaria en Álava), y, sobre todo, la «Zamacolada». Tradicionalmente interpretada como un conflicto entre la burguesía urbana y nobleza rural, la Zamacolada fue un conflicto más complejo. Por una parte, el proyecto de Puerto de la Paz fue el elemento culminante de un proceso de reestructuración política, económica y fiscal, que rompió definitivamente con la filosofía fiscal tradicional sustentada en la Concordia de 1630 e impulsado por una elite dirigente que emergió desde los años 1780, y que estaba transformando

los usos e instituciones forales bajo unos parámetros de centralización<sup>5</sup>. Por otra parte, en la «Zamacolada» subyacen varios conflictos que remiten a tres maneras de entender la sociedad vizcaína y proyectar su futuro: una de ellas, la de la Monarquía, decidida a continuar el reformismo uniformista que arranca de los Decretos de Nueva Planta y a aprovechar, para ello, las tensiones internas en Vizcaya; las otras dos, sostenidas por naturales del Señorío (con dos interpretaciones diferentes del fuero, de la Concordia de 1630): los partidarios de una interpretación novedosa de la Concordia de 1630 y de una ambiciosa serie de reformas para adaptar el sistema foral a los nuevos tiempos; y la de los antizamacolistas, continuistas y que, sin ser contrarios al régimen foral, se aferran estrictamente a la práctica fiscal desde 1630 y se oponen a la introducción de cambios que amenacen su poder o superioridad económica, social y política<sup>6</sup>.

De todas formas, el primer enfrentamiento propiamente entre fueros y constitucionalismo tendría lugar en el marco de la Guerra de la Independencia, que, en el País Vasco, como en el resto de España, alentó tres posturas. Por una parte, una movilización popular contra los franceses, en defensa de la religión y del orden tradicional. Por otra, un alineamiento en favor de José Bonaparte de sectores urbanos ilustrados (entre los que no faltaron significados miembros del clero), que vieron en él una oportunidad para emprender un programa de reformas colaboraron con el nuevo monarca (Mariano Luis de Urquijo o José de Mazarredo, entre los más significados) y participaron en la elaboración de la Constitución de Bayona, de 1808. Y en tercer lugar, la de otra parte de liberales vascos (los vizcaínos Francisco Eguía y Juan José Guereña, entre ellos), opuestos a los franceses, pero que participaron en las Cortes de Cádiz de las que salió la Constitución de 1812. De todas formas, ni la Constitución de Bayona ni la de Cádiz tuvieron virtualidad, de forma que tampoco quedó resuelta la cuestión de si los fueros podrían subsistir bajo unos textos constitucionales uniformistas, que no contemplaban ordenamientos particulares como los forales que subsistían en el País Vasco.

Con el retorno de Fernando VII y la abolición de la Constitución de 1812 hubo un restablecimiento expreso, por parte del monarca, de los ordenamientos institucionales de las Provincias Vascongadas (así como, más tarde, del de Navarra), aunque la monarquía absoluta seguiría su política uniformista anterior a 1808.

---

<sup>5</sup> GUEZALA, Luis de, *Bizkaia por sus Fueros. La zamacolada (1804)*, Bilbao, Juntas Generales de Bizkaia, 2003. Este autor apunta hacia un proceso de “homogeneización de la estructura interna de Bizkaia”.

<sup>6</sup> EGIBAR URRUTIA, Lartaun de, «Notas para el estudio de la Zamacolada. El expediente instructivo sobre la alteración de arbitrios aprobados en Junta General (1794-1798)», en Rafael M<sup>o</sup> Mieza Mieg – Juan Gracia Cárcamo (editoriales), *Haciendo historia. Homenaje a M<sup>o</sup> Ángeles Larrea* (Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2000), págs., 447-480.

La reposición de la Constitución de 1812 durante el Trienio Liberal, 1820-1823 (que agudizó el enfrentamiento, en el País Vasco, entre liberales, para quienes la constitución era el régimen mejor de las franquezas y libertades tradicionales recuperadas en un nuevo sistema, y realistas, que empezaron a manifestar su oposición al constitucionalismo liberal y a organizar partidas y sublevaciones en defensa de la tradición), volvió a poner de manifiesto la difícil compatibilidad entre fueros y constitución. La aplicación del texto constitucional supuso la desaparición legal de la foralidad tradicional en favor de la legislación liberal: ayuntamientos y diputaciones constitucionales, el traslado de las aduanas a la costa (por decreto de 8 noviembre 1820), una nueva organización judicial... Las instituciones forales tradicionales sería recuperadas durante la última década del reinado de Fernando VII, 1823-1833.

En definitiva, los primeros intentos de establecer sistemas y regímenes constitucionales en España (Constitución de Bayona, 1808; Constitución de Cádiz, 1812; Trienio constitucional; incluso, el Estatuto Real, 1834) vinieron a poner de manifiesto la dificultad de hacer compatibles el ordenamiento que los fueros tradicionales representaban con el nuevo orden liberal que las constituciones implantaban. Aunque la fragilidad del nuevo orden liberal, que no llegó a consolidarse en el primer tercio del siglo XIX, permitió la pervivencia de la foralidad tradicional vasca, tal y como había quedado configurada en el siglo XVIII .

### 1.2.2. Fueros / liberalismo en el segundo tercio del siglo XIX: la nueva foralidad liberal

El fallecimiento de Fernando VII, en 1833, dio paso, por un lado, a la primera guerra carlista; y, por otro, a la implantación del régimen-estado liberal español.

En lo relativo a la primera guerra carlista, cabe profundizar en aspectos como:

- a) Su naturaleza: una guerra iniciada por un problema de legitimidad dinástica (enfrentamiento entre los partidarios del hermano de Fernando VII, Carlos M<sup>a</sup> Isidro, y los partidarios de su hija, Isabel, a la sazón, una niña de 3 años), pero que fue, mucho más allá, el desenlace bélico de la crisis del Antiguo Régimen, el enfrentamiento entre los partidarios del orden socio-político prerrevolucionario (agrupados en torno al pretendiente, Carlos M<sup>a</sup> Isidro, y en torno a unos principios: tradicionalismo, defensa de la religión...) y los liberales, defensores del nuevo orden liberal y de sus principios. En el caso del País Vasco, desembocaron en él, además y en buena medida, las tensiones existentes en torno a los Fueros, entre quienes deseaban su pervivencia (mayoritarios en el mun-

do rural) y quienes reclamaban su supresión o su modificación (mayoritariamente, en el mundo urbano), que se alinearon respectivamente a favor de Carlos M<sup>a</sup> Isidro y el absolutismo e Isabel y el liberalismo<sup>7</sup>.

- b) Evolución militar, en la que se pueden distinguir cuatro fases:
- \* el momento del alzamiento (octubre-diciembre 1833), en el que los carlistas se impusieron en Vizcaya, Álava y en la parte occidental de Guipúzcoa, pero fracasaron en Navarra;
  - \* la fase del liderazgo de Tomás de Zumalacárregui (diciembre 1833 a junio 1835) que, desde Navarra y la parte oriental de Guipúzcoa y Álava, acabó reorganizando bajo su mando a todas las fuerzas carlistas hasta Vizcaya y Cantabria, hasta su fallecimiento como consecuencia de heridas recibidas en una acción de guerra intentando tomar Bilbao;
  - \* la fase de estancamiento (1835 a 1837), ante la incapacidad del carlismo y de los líderes que sucedieron a Zumalacárregui de extender la guerra a través de expediciones más allá del territorio vasco-navarro; y
  - \* la fase final (1837 a 1839), de disensiones en el campo carlista por el cansancio y la prolongación de la guerra, alentadas por el Gobierno liberal (a través del apoyo, por ejemplo, al proyecto «Paz y Fueros» de Muñagorri), que llevaría a la firma de la paz.
- c) La particular incidencia que esta guerra civil tuvo en el País Vasco y Navarra, en relación con factores como: el tipo de sociedad, rural, diseminada, la influencia del clero o la propia pervivencia de la foralidad tradicional, que sería expresión del mayor arraigo de los planteamientos del Antiguo Régimen y que permitiría a sus instituciones (en manos de la elite social y política vinculada al Antiguo Régimen) el apoyo material y financiero a los carlistas.
- d) El papel que en la guerra jugó la defensa de la foralidad: parece poder afirmarse que en su origen apenas hay una reivindicación foral, más allá de la implícita en la reivindicación de una organización socio-política del Antiguo Régimen (aunque no falta la alusión a la defensa de los fueros en alguna proclama de carácter militar o político, en los primeros momentos de la guerra, entre otras amenazas), pero que, tras la muerte de Zumalacárregui y la desaparición de su liderazgo, ante la crisis del

---

<sup>7</sup> No han faltado otras explicaciones sobre la naturaleza de la guerra civil. Particularmente, se acude al testimonio de Eugenio de Aviraneta (nacido en Madrid, 1792, aunque de origen vasco, guerrillero antinapoléonico, vinculado a la masonería, conspirador proliberal en el primer tercio del siglo XIX, comisionado del Ministerio de Gobernación en 1837 y 1838 para capturar a Don Carlos, que consiguió sembrar la división entre los carlistas vasconavarros y castellanos, generando, a través de expresiones y vindicaciones independentistas, un sentimiento de incompatibilidad entre ellos, uno de los artífices del Convenio de Vergara, y cuya aventurera y fascinante biografía, que se prolongó hasta 1872, fue novelada por Pío Baroja) para sostener su carácter independentista (según Aviraneta, “La insurrección de las provincias vascongadas no es una insurrección de sucesión a la corona. Es el pretexto ostensible (*sic*), el fin oculto de aquella insurrección es la emancipación de las provincias vascongadas de la dependencia de la corona de Castilla”), en una interpretación que la mayoría de los historiadores no sostiene.

carlismo y el cansancio por la prolongación de la guerra, la defensa de los fueros pasó a primer plano (Dios, patria, fueros, rey), como factor aglutinador de los carlistas.

- e) El final de la guerra, por las negociaciones entre Espartero, jefe de las fuerzas isabelinas, y Maroto (representante del carlismo guipuzcoano y vizcaíno, desautorizado por el pretendiente Carlos M<sup>a</sup> Isidro), sobre el futuro de los militares de ambos bandos y sobre el mantenimiento de los Fueros. Negociaciones que desembocaron, en agosto de 1839, en el Convenio de Vergara (no aceptado por buena parte de los carlistas alaveses y navarros), en el que Espartero se comprometía vagamente a recomendar al Gobierno el mantenimiento de los fueros vasco-navarros.

Paralelamente, la implantación del régimen-estado liberal español vino jalonada, todavía durante la guerra carlista, por: la división provincial de Javier de Burgos, en 1833 (un tipo de reorganización territorial que acompaña a la revolución liberal, pero que, en el caso español, fue llevada a cabo bajo el impulso reformista de Fernando VII); el Estatuto Real de 1834; la ocasional reintroducción, en 1836, de la Constitución de 1812; y la Constitución de 1837 (sancionada y promulgada el 18 de junio), que, en lo relativo a los subsistentes fueros vascos, no contemplaba excepciones a la prescripción (art. 4º) de que «unos mismos códigos regirán en toda la monarquía».

Con ese marco jurídico-constitucional (al que se añadiría, después, la Constitución de 1845), la construcción del estado liberal español (el régimen local, provincial y municipal; desamortización; ejército; sistema electoral; Guardia Civil; administración pública; hacienda y nuevo sistema fiscal; sistema educativo...) se llevó durante el régimen isabelino y bajo una alternancia relativa entre progresistas (Regencia de Espartero, bienio) y moderados (con quienes se identificó Isabel II).

\* \* \*

Desde la perspectiva de su incidencia en la cuestión foral, la guerra carlista fue el último episodio del enfrentamiento entre fueros y constitucionalismo (que, a su vez, se inserta en la más amplia fase de pervivencia de la foralidad tradicional desde el siglo XVIII, en lo que he considerado el primer «perfil» del «problema vasco»), pero también el primero de una nueva fase, la del enfrentamiento entre fueros y liberalismo, en la que los fueros experimentarían una transformación de su naturaleza profunda, para acomodarse al nuevo del sistema liberal español, en lo que se ha considerado como un proceso de constitucionalización de los fueros.

La primera disposición significativa en este sentido fue la Ley de 16 septiembre 1837 (más efectiva, incluso, que la de 25 octubre 1839 en la evolución de la foralidad, por el precedente legal que supuso, invocado en la ley de julio

1876), que, entre otros aspectos, ordenaba la sustitución de las Diputaciones forales por otras provinciales de régimen común, presididas por el jefe político (cuya existencia da por hecha, en lugar del Corregidor), el traslado de las Aduanas a la costa y fronteras, o la introducción de administración de justicia de régimen común (los jueces de primera instancia).

Pero fue tras el final de la guerra carlista cuando se pone en marcha esa transformación de la foralidad, en virtud del Convenio de Vergara y la aprobación de la Ley de 25 de octubre de 1839. Una ley muy breve, dos artículos, el primero de los cuales confirma los fueros, «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía» (cláusula que no estaba en el proyecto de ley); el segundo prevé su modificación, «oyendo antes a las Provincias Vascongadas y Navarra» y autoriza al Gobierno a resolver provisionalmente los problemas que pudieran surgir entretanto.

La resolución provisional del Gobierno fue el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, que pone de manifiesto (al igual que el proyecto de ley aludido) la actitud del Gobierno favorable a la reforma –no a la abolición– de los fueros. Disponía, para el cumplimiento de la ley de octubre de 1839 y mientras ésta no se llevara a cabo, la reposición de las Juntas Generales, Diputaciones (de hecho) y Ayuntamientos tradicionales, así como de los Corregidores (salvo en las funciones judiciales que tenían tradicionalmente, lo que indica que se ha consolidado la organización judicial común establecida en 1837), al tiempo que adopta disposiciones respecto a las elecciones de Senadores y Diputados a Cortes, competencia para la que se mantienen las Diputaciones de régimen común, como consecuencia de la interpretación por la que se hizo residir la unidad constitucional de la Monarquía en la unidad de la soberanía en el Parlamento (y en la aceptación de la Corona).

En el cumplimiento de la ley y del decreto de 1839 se separarían los caminos de Navarra y las Provincias Vascongadas. Entre 1840 y 1841, los representantes navarros negociaron el cumplimiento de la ley de octubre de 1839, que se plasmó en la Ley de modificación de fueros, de 16 de agosto de 1841. La ley supuso la desaparición del Reino de Navarra y su transformación en provincia, pero garantizó la singularidad del territorio en varios aspectos (además del derecho foral), como la composición y facultades de la Diputación, así como un peculiar sistema fiscal que se reconoció a la provincia cuando aún no se había construido la Hacienda liberal española. Desde el punto de vista de su significación histórica, la ley lograba la síntesis de la organización institucional tradicional y la liberal, suponía el paso de la foralidad tradicional (sustentada en unos principios legitimadores, los de la «vieja Europa») a una foralidad liberal (sustentada en unos principios legitimadores que, cuando menos, era fruto de la síntesis entre los de la «Vieja Europa» y los del nuevo orden liberal), que los liberales navarros, a lo largo de los siglos XIX y XX (hasta la Transición y la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen

Foral, de 1982), considerarían su foralidad (aunque sería rechazada, más adelante, por los nacionalistas vascos de Navarra). Una nueva foralidad (desde el punto de vista de su naturaleza profunda), que supuso la constitucionalización de los fueros de Navarra, que fue el fundamento de un especial régimen económico y administrativo, que permitió a Navarra desarrollar la Ley, al amparo de su ambigüedad en algunos aspectos, labrando progresivamente su especificidad, afirmando progresivamente su peculiaridad en el marco del estado liberal español (como se pondría de manifiesto, a finales del siglo XIX, en la «gamazada»).

\* \* \*

Las provincias vascongadas, por su parte, no llegarían a la modificación prevista en la ley de 1839. La ley daría paso a una nueva etapa de confrontación entre fueros y liberalismo, en la que globalmente, a través de dos tratamientos de la foralidad, por los progresistas y por los moderados, se configuró, de hecho (sin el fundamento jurídico y legal que tuvo en Navarra), una nueva foralidad (o neoforalidad) liberal, fruto también de la síntesis entre los principios legitimadores de la foralidad tradicional y los del nuevo orden liberal.

El tratamiento de la foralidad por los progresistas quedó materializado en el Decreto de 29 octubre 1841, de Espartero, dictado en Vitoria tras el fracaso de un levantamiento moderado (la «octubrada») contra él, como Regente. El Decreto extendía a las Provincias Vascongadas, en buena medida, la legalidad constitucional y el régimen común, en lo relativo a las aduanas (trasladadas a la costa) y a las instituciones judiciales (se generalizó la organización judicial común) y políticas (los Corregidores pasaban a ser Jefes políticos, con las atribuciones de protección y seguridad públicos; los Ayuntamientos serían de régimen común; y se establecieron Diputaciones provinciales de régimen común en lugar de las Juntas y Diputaciones forales, así como de las provinciales también existentes en el País Vasco, aunque las nuevas Diputaciones provinciales recogían las funciones de las Diputaciones y Juntas forales).

La caída de Espartero, en 1843, y el comienzo del reinado personal de Isabel II supuso la vuelta de los moderados al poder, y, para las Vascongadas, la aprobación del decreto de 4 julio 1844 (decreto Pidal), expresión del tratamiento por los moderados de la foralidad. que suponía una reintegración parcial de los Fueros. El nuevo Decreto restablecía las Juntas Generales, las Diputaciones (designadas por las Juntas según costumbre) y los Ayuntamientos forales (que recuperaban sus competencias tradicionales); y se restablecía también el cargo de Corregidor político, con las funciones tradicionales del Corregidor (salvo las judiciales). Subsistían, del decreto de Espartero: las Diputaciones provinciales (en las décadas centrales del siglo XIX hubo un sistema de doble Diputación), que entenderían en lo relativo al procedimiento electoral liberal (y en la supervisión de la libertad de imprenta); la figura del Jefe político con las fun-

ciones relativas a protección y seguridad pública (orden público); la supresión del pase foral, la ubicación de las aduanas en la costa y la organización judicial común.

El Decreto establecía, además, que el arreglo de los fueros previsto en la ley de 1839 debía llevarse a cabo en las próximas Cortes, y convocaba para ello a los comisionados de las provincias vascongadas. Pero, en adelante, los representantes de éstas optaron por aplazar las conversaciones con el Gobierno, como táctica (mantenida al menos hasta 1850) dilatoria para retrasar un arreglo que presumían no sería favorable a sus intereses. Fue la elite política vasca la que rehuyó el cumplimiento de la ley de 1839 (y en eso se vio beneficiada por la inestabilidad política del XIX), en particular, cuando la dinámica histórica inherente a la construcción de estado liberal puso de manifiesto que el hecho de que las competencias y funciones de las Diputaciones e instituciones forales no estuvieran cerradas, definidas, podría resultar favorable a éstas.

Los decretos de Espartero, de 1841, y, sobre todo, el de Pidal, de 1844, habían configurado, en las Provincias Vascongadas, un entramado institucional para su régimen administrativo local diferente al de las provincias de régimen común, puesto que mientras no se llevase a cabo el “arreglo” de los fueros previsto en la ley de 1839, el segundo de dichos decretos restablecía para Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sus Ayuntamientos y Diputaciones forales (junto a las que subsistieron las Diputaciones provinciales, creadas en noviembre de 1839 para ocuparse de lo relativo a la elección de Diputados a Cortes y Senadores), así como sus Juntas Generales tradicionales y otorgaba a sus Jefes políticos el carácter de Corregidores políticos (aunque sin las funciones judiciales que éstos ostentaron).

Los sucesivos avances en la construcción del estado liberal español plantearon conflictos con los representantes de las provincias vascas, que, al amparo del art. 2º de la ley 1839 (el Gobierno resolvería provisionalmente mientras no se llegara al «arreglo» de los fueros), fueron resueltos por la vía de la real orden (sin pasar por Cortes, ni por Gaceta Oficial), de forma que fueron configurando numerosas excepciones en las disposiciones legales relativas al régimen común en las Provincias Vascongadas, cuyas Diputaciones experimentaron un progresivo incremento de sus atribuciones respecto a las de régimen común. Afirmaron, con ello, progresivamente su peculiaridad respecto a las de régimen común; afirmaron progresivamente un poder foral frente al poder estatal.

En este contexto, particular importancia tuvo una Real Orden de 1849 (bajo un Ministerio del alavés Pedro Egaña), que incrementaba notablemente la capacidad administrativa de Álava, al concederle —«sin reconocer derecho alguno, ni servir en ningún concepto de precedente», según afirmaba la R.O.— la facultad de entender sobre los presupuestos y cuentas municipales, que

tradicionalmente había correspondido al monarca, a través del Corregidor. Poco después, esa atribución pasaba a ser derecho y precedente y, en 1853, fue extendida a Guipúzcoa y Vizcaya.

Otras atribuciones que fueron reconocidas a las Diputaciones forales, y de las no gozaron las Diputaciones de régimen común fueron, por ejemplo:

- \* las relacionadas con las funciones de los Consejos Provinciales, creados en 1848;
- \* las correspondientes a la participación en las Comisiones provinciales de estadística (1859) y en las juntas provinciales de instrucción pública (1859);
- \* las competencias de las Secciones de Fomento del Gobierno civil (1859); o
- \* las relacionadas con el proceso desamortizador (1862), heredado del bienio progresista (que no había supuesto, sin embargo, en los años 1854-1856, modificación alguna del régimen económico-administrativo de las Vascongadas).

Incluso las provincias vascongadas y sus Diputaciones forales tuvieron privilegios, atribuciones o peculiaridades de las que no dispuso Navarra y su Diputación (que, por su parte, y al amparo de la ley de modificación de fueros de 1841, también fue ampliando, afirmando y consolidando un peculiar y especial régimen administrativo local respecto a las provincias de régimen común); por ejemplo:

- \* la creación de una Hacienda propia por las Diputaciones vascongadas, en la medida en que las disposiciones relativas a la modificación de la foralidad nada establecieron sobre esta cuestión;
- \* el mantenimiento del diezmo para el sostenimiento por los fieles del clero y la Iglesia en las Vascongadas (que, en Navarra, como en el régimen común, fue asumido por la Hacienda estatal);
- \* o el privilegio de no acudir al servicio militar en las Vascongadas, en la medida en que tampoco había sido contemplado en las disposiciones provisionales sobre la adaptación de los Fueros al estado liberal, mientras Navarra “está obligada, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios o extraordinarios del Ejército, a presentar el cupo de hombres que le corresponden”, según el artículo 15º de la ley de 1841, que sin embargo dejaba “al arbitrio de su Diputación los medios de llenar este servicio”.

Así, las tres provincias se configuraron paulatinamente como un marco administrativo autónomo, algo que cuestionaba el uniformismo y la centralización a la que aspiraba el liberalismo.

Así no es extraño que las autoridades forales vizcaínas reconocieran, en 1847, que las Diputaciones provinciales (esa segunda institución provincial

creada en 1837) son «cuerpos inertes, cadáveres en su esencia, porque no les ha quedado la más leve atribución»; o que, en las mismas fechas, el Jefe político de Alava afirmara, en un informe al Ministerio que «el país carece de la tutela real [del Rey]; el Gobierno Supremo no gobierna aquí, y por consiguiente ni se le reconoce ni se le hace amar; y lo que es peor, en muchos casos se le desobedece casi abiertamente».

No es extraño tampoco que la historiografía reciente –y frente a la imagen del progresivo debilitamiento del régimen foral ante la implantación del estado liberal– haya podido presentar a Vizcaya, en una imagen extensible al resto del País Vasco, como un “Estado emergente” (Aguirreazkuenaga) o haya podido afirmar, a la vista en particular del caso vizcaíno, que el régimen foral alcanzó (reteniendo privilegios fiscales y militares anteriores y accediendo a nuevas atribuciones, similares a las provincias de régimen común en unos casos, pero no en otros, y teniendo a la Diputación como centro de gravedad) «unos niveles de autonomía administrativa y fiscal sin parangón con época alguna anterior y mayor aún si se la compara con la inexistente en las provincias de régimen común» (Pérez Núñez, pág. 637).

La conflictividad a través de la cual se afirmó ese nuevo ordenamiento foral ya no procede de la pervivencia de una foralidad, localista, consuetudinaria, tradicional, en el marco de la monarquía absoluta (como en el siglo XVIII), o de una foralidad tradicional (transformada por el mayor peso de la Diputación) en los primeros intentos de construcción de un sistema constitucional, sino de la afirmación de la peculiaridad de un ordenamiento de nueva naturaleza, frente a un Estado liberal teóricamente centralista y uniformizador, pero que no pudo acabar con la subsistencia de ese ordenamiento peculiar, también en proceso de modernización, centralización, homogeneización en torno a Diputación.

En definitiva, entre 1841 (o quizá, 1837, 1839) y 1844 se gestó –a lo largo de un proceso en el que no faltaron tensiones, avances y retrocesos– un nuevo ordenamiento político, un renovado sistema foral, una nueva foralidad o neoforalidad liberal:

- a) Porque son las Diputaciones las que se erigen, frente a las Juntas Generales, como la institución principal del entramado institucional, en detrimento de las instituciones locales (de las que eran expresión las Juntas Generales), convirtiéndose en el eje de ese ordenamiento y de la historia política y administrativa de las Vascongadas a lo largo del siglo XIX.
- b) Porque las Diputaciones asumen, en cada uno de sus territorios, y respecto a la administración municipal, el papel de racionalización-centralización-uniformización, de la administración, que corresponde al estado liberal.

- c) Porque el similar desarrollo de las Diputaciones en las tres provincias (frente a sus diferencias, de composición, funciones..., en la foralidad tradicional), permite proponer la imagen de recreación de una nueva foralidad ahora vascongada, y no ya guipuzcoana, vizcaína (o encartada) o alavesa.

El nuevo entramado político-administrativo-institucional fue el resultado del proceso de crisis, adaptación y fortalecimiento de los regímenes forales subsistentes en el XVIII; que engarzaba con la tradición foral, pero tenía nuevos componentes; que era el resultado de la simbiosis de algo que pervive (fueros) con algo nuevo (constitucionalismo-liberalismo, fruto de aspiración igualitaria, soberanista...) (Pérez Núñez). Fue un sistema históricamente original, que careció de un soporte jurídico-legal (como el navarro) que lo integrase en el sistema constitucional configurado paralelamente a la construcción del Estado liberal español, mediante la adaptación del liberalismo a la foralidad y de ésta al liberalismo: supuso la introducción del sistema liberal en el País Vasco. Fue, por otra parte, un ordenamiento que, lejos de debilitar la peculiaridad y la capacidad de autonomía de las Provincias Vascongadas en el estado liberal, la incrementaron notablemente, y en el que las Provincias Vascongadas (que retuvieron privilegios fiscales y militares y accedieron a nuevas atribuciones, similares a las provincias de régimen común en unos casos, pero no en otros) alcanzaron niveles de autonomía administrativa y fiscal sin parangón con épocas anteriores ni con las provincias de régimen común.

En lo relativo al fundamento ideológico de este nuevo ordenamiento (de la misma forma que la construcción de Estado liberal tuvo su fundamento ideológico en el liberalismo), hay distintas opiniones: careció de soporte ideológico (Montero); se configuró de hecho, sin responder ni a los fundamentos políticos de los fueros ni a los presupuestos teóricos del liberalismo, ni a una teoría constitucional, sino a las aspiraciones de la burguesía liberal vasca, a su pragmatismo (Ortiz de Ortuño); o, en una opinión aparentemente contradictoria, estuvo dotado además de una justificación ideológica, el fuerismo (Rubio).

Este fuerismo, un fuerismo liberal que emerge desde los años 1840 (ideológicamente diferente al fuerismo tradicionalista del XVIII), fue fruto de la conversión de los liberales vascos en defensores de los fueros (antes identificados con «antiguo régimen») y fue el que capitalizó la defensa de los fueros, durante el periodo entre los años 1830 y 1876, y el que mantuvo el control político de las provincias vascas en el marco del –y gracias al– régimen foral adaptado en 1844. Sería la versión vasca del moderantismo, del liberalismo doctrinario español. Y sería, en parte, una praxis, pero, en parte también, una ideología, una elaboración ideológica pensada para adecuar ordenamientos forales a régimen liberal (en la obra de los alaveses Pedro de Egaña o Blas Domingo López, el vizcaíno Francisco de Hormaeche o el jurista guipuzcoano Julián Egaña).

En todo caso, tanto ese nuevo ordenamiento foral que cristaliza en el segundo tercio del siglo XIX (en confrontación con el nuevo estado liberal español) como el fuerismo (en tanto que planteamiento político y social del moderantismo vasco que, en razón del pasado foral, reclamaba un tratamiento constitucional distinto para las provincias vascas), fueron la expresión del «problema vasco» en el segundo tercio del XIX, el «perfil» que adquiere la «cuestión vasca» en las décadas centrales del siglo XIX, que contribuyó a potenciar la conciencia de identidad de los vascos, de país vasco, de la nación o la nacionalidad vascongada (en expresión de Pedro Egaña).

### 1.2.3. La ley de 21 de julio de 1876

La última fase en la transformación de la foralidad se produjo en torno a 1876 (1876-1877-1879, como vamos a ver), y estuvo vinculada a la guerra carlista de los años 1870 y a la construcción del sistema político de la Restauración canovista.

La guerra carlista fue consecuencia de la revitalización y transformación doctrinal y política del carlismo desde los años 1860, que le llevaría levantarse en defensa de los derechos del pretendiente Carlos VII tras la caída de la monarquía borbónica en 1868; de la dinámica entre clericalismo y anticlericalismo de la política española en torno a la revolución de 1868 (pero en el marco del contexto europeo: condena papal del liberalismo, *Syllabus*, encíclica *Quanta Cura...*, unificación italiana, temor a la I Asociación Internacional de Trabajadores); y de la creciente identificación entre la causa foral –entendida como reintegración de la situación anterior a 1839– y la causa religiosa–como esencia de la España tradicional– en algunos autores que, en defensa de ella, se mostraron dispuestos a romper la unidad de la patria hasta la recuperación de la paz y el orden en su defensa (como el carlista bilbaíno Arístides Artiñano, autor del folleto *Jaungoicoa eta Foruak. La Causa Vascongada ante la Revolución Española*, 1872).

La guerra se desató (tras una primera insurrección, en 1870, apoyada por la Diputación vizcaína; y una nueva sublevación, en Oroquieta, en la primavera de 1872, resuelta con el Convenio de Amorebieta) en un tercer alzamiento, en diciembre de 1872; se recrudeció en 1873 y primera mitad de 1874; y pasó después a una fase de declive hasta su finalización a comienzos de 1876 (el 28 febrero 1876, Carlos VII cruzaba la frontera). Desde sus comienzos, y a diferencia de la primera, había adquirido un componente decididamente foral, por esa identificación entre la causa religiosa y la causa foral, la identificación entre la defensa de la religión y la defensa de los fueros. La finalización de la guerra sin la mediación de ningún tipo de convenio, como en 1839 (Vergara) o 1872 (Amorebieta), se produjo en el marco de una importante campaña de prensa que se desató a nivel nacional durante 1875 exigiendo la abolición de unos fueros

que estaban sirviendo al país vasco para mantener la guerra; campaña que arreció con el final de los fueros).

Cánovas, embarcado en la realización de un proyecto de Estado que, frente a la inestabilidad del Sexenio, aspiraba a la estabilidad política (un nuevo régimen político construido desde finales de 1874, la Restauración en la persona de Alfonso XII), se decidió a entrar de lleno en la resolución de la cuestión vascongada. Pero lo hizo no en el sentido en que incuestionablemente se debía actuar para los medios políticos y para la opinión pública, liberales, partidarios de una abolición de los Fueros; sino que su decisión fue la de cumplir la ley de octubre de 1839, aún no cumplida para la provincias vascongadas.

En torno a ese objetivo, los liberales vascos, en buena medida, ya decididamente fueristas (lo mismo que los antifueristas españoles, aunque éstos en otro sentido), se empezaron a dividir entre transigentes e intransigentes, en particular a la vista de la interpretación que dio Cánovas a la ley de 1839: una interpretación –no compartida por los representantes vascongados– que consideró que la unidad constitucional exigía que las Provincias Vascongadas acudiesen al servicio de las armas y contribuyesen en proporción a su riqueza a los gastos del Estado. Ambas contribuciones eran, para Cánovas, irrenunciables, en virtud del principio de igualdad entre los españoles del Estado liberal de la Restauración, y no tenían nada que ver con la modificación de los fueros prevista en el art. 2º de la ley de 1839.

La negativa de la elite política vasca a aceptar esa interpretación llevó a Cánovas a presentar el proyecto de ley, cuya tramitación parlamentaria (en la que se pusieron de manifiesto dos grandes posturas: la de los partidarios de abolir los fueros y la de los contemporizadores con la postura de Cánovas y con el Gobierno) supuso la aprobación de la Ley de 21 de julio de 1876. Una ley que sigue pasando por aboloria de los fueros (y como tal, fue derogada, como la de 25 de octubre de 1839, para las Vascongadas, por la Constitución de 1978), lo que ha condicionado la interpretación que buena parte de la historiografía y de la mentalidad colectiva vascas han hecho de esa ley (sería la «culpable», junto a la de octubre de 1839, para el nacionalismo vasco, de la aparición del «problema vasco» o incluso del nacionalismo vasco, que serían fruto, en parte, de la frustración generada por esa ley) y de la propia figura de Cánovas (sería el representante del más cerrado nacionalismo español y autor de una ley aprobada como castigo al País Vasco por su apoyo al carlismo).

Los juicios sobre el carácter abolorio y su naturaleza de castigo son contundentes y no dejan lugar a dudas, tanto entre historiadores como para la opinión pública, incluso «cultivada», y desde todas las ópticas ideológicas. Son escasos (aunque no faltan) los autores que han cuestionado esa interpretación de la ley de 1876 (Nicolás Vicario, en los años 1920; más recientemente, J.M. de Azaola, M. Vázquez de Prada, T.R. Fernández Rodríguez, I. Olábarri).

En mi opinión, esa interpretación que enfatiza el carácter abolicionista de los fueros de la ley de 1876, que está justificada en un determinado sentido, no la avala, sin embargo, ni la actitud y la política de Cánovas; ni el propio contenido de la ley; ni la evolución posterior del sistema institucional vasco; ni la opinión inmediata de la clase política (y hasta de la opinión pública) vasca.

En primer lugar, Cánovas fue probablemente uno de los políticos de su tiempo que, por su condición de historiador e intelectual, mejor conoció y comprendió el País Vasco: no sólo la historia, sino también los problemas vascos de su tiempo, marcados en buena medida por la guerra carlista de 1872-1876. Congenió bien con una parte de los liberales vascos (el caso más claro es el de Fermín Lasala, amigo de Cánovas desde sus tiempos de la Universidad y estrecho colaborador suyo a lo largo de toda su vida política), y también fue uno de los políticos liberales que mejor comprendieron y respetaron a los carlistas. Y por su talante integrador –puesto de manifiesto en la construcción del sistema–, no buscaba la abolición de las instituciones forales como castigo a unas provincias rebeldes (no hay por qué dudar de su sinceridad cuando, en el prólogo a la obra *Los vascongados. Su país, su lengua y el príncipe Bonaparte*, de Miguel Rodríguez Ferrer, editada en Madrid, en 1873, escribe que «lejos de desear que desaparezcan de allí instituciones semejantes [se refiere a las forales], querríalas yo comunicar, si fuera posible, al resto de España»). Más bien, Cánovas buscaba llevar a término para las provincias vascongadas el «arreglo foral» que la ley de octubre de 1839 había encomendado a los poderes públicos y que se había efectuado para Navarra en 1841, pero que, al cabo de más de treinta y cinco años, estaba todavía pendiente para las provincias vascongadas; es decir, buscaba el cumplimiento de la ley de 1839 y, con ello, la conciliación de los fueros con el Estado liberal. Ciertamente, consideró urgente establecer el principio de la igualdad en materia contributiva y militar –algo que no tenía que ver con el ordenamiento institucional foral–, particularmente irritantes para la opinión pública española por cuanto habían servido para mantener una guerra civil.

El contenido de la ley en ningún momento declaraba abolidos los fueros vascos. Obligaba a los vascos a contribuir como el resto de los españoles al ejército y a la Hacienda estatal (aceptando la posibilidad, art 5º, de que esa contribución se hiciera mediante un régimen especial); autorizaba al Gobierno a proceder a la reforma pendiente de los regímenes forales (con audiencia de las provincias vascongadas «si lo considerase oportuno», coetánea que convertía en potestativa una consulta que en 1839 era preceptiva); e investía al Gobierno, art. 6º, de las facultades «extraordinarias y discrecionales» que exigiera su cumplimiento. Desde el punto de vista de su contenido, la ley propiamente no abolía los fueros. Más bien, acababa con dos privilegios o exenciones, la de las contribuciones y las quintas, de las que los vascos no habían disfrutado en la foralidad tradicional (en el marco de la naturaleza de la foralidad tradicional, cada territorio tenía su propio sistema fiscal y su sistema militar), sino que se habían

configurado como tales a lo largo de las décadas centrales del XIX, las de la construcción del nuevo estado liberal español, y al amparo del silencio de las disposiciones de 1837-1839-1841-1844 relativas a la foralidad sobre esas dos contribuciones. La exención de la contribución militar y fiscal no era un «derecho histórico» desde tiempo inmemorial ni estaba entre los «tradicionales privilegios forales», sino que fueron dos exenciones a las que se acostumbraron los vascos de las décadas centrales del siglo XIX, en la medida en que ninguna de las disposiciones relativas a la foralidad tradicional les obligó a contribuir a los nuevos sistemas fiscal y militar que surgieron con el nuevo estado liberal español. Pero, tras la aprobación de la ley, subsistían aspectos importantes de la foralidad, como sus principales instituciones, Ayuntamientos, Juntas Generales y Diputaciones, tal como se habían configurado a lo largo de esas décadas centrales del siglo XIX<sup>8</sup>.

La evolución posterior del sistema institucional vascongado tampoco avala esa interpretación de la ley como aboloria de los fueros. Aunque las facultades «extraordinarias y discrecionales» previstas en el art. 6<sup>a</sup> de la ley podían haber sido utilizadas –como sugería Azaola– en un sentido autoritario que llevase a la abolición foral, también lo podían haber sido –como había ocurrido con el Decreto de noviembre de 1839 en virtud de una autorización similar al Gobierno en el art. 2<sup>o</sup> de la ley de octubre de 1839– para proceder a la reforma de los ordenamientos forales, sentido en el que parece que Cánovas proyectaba utilizar esas facultades. De hecho, el sistema institucional vascongado (Juntas y Diputaciones), reapareció legal y legítimamente después de la ley. Aunque la intransigencia vascongada a aceptar el cumplimiento de la ley de 1876 –intransigencia que en ese momento triunfó en las Diputaciones, sobre todo la de Vizcaya–, llevó a un enfrentamiento con Cánovas que, en 1877, sustituyó las Diputaciones forales (mayo, Vizcaya, noviembre y diciembre, las de Guipúzcoa y Álava) por otras de régimen común, que fueron integradas por liberales transigentes, dispuestos a negociar la adaptación del régimen foral a los nuevos tiempos. Con ellos negoció Cánovas la firma del Concierto económico, en 1878, expresión del cumplimiento de la ley de 1876 en lo relativo a la contribución a la Hacienda de una forma especial. (Sin embargo no se llegó a cumplir la ley en su previsión de que la contribución militar se hiciera también de una forma especial: de ahí que, en los años 1890, cuando la guerra de Cuba supuso la movilización de quintas militares, no faltaran reclamaciones en la prensa vasca que reivindicaban el cumplimiento de la ley con el establecimiento de una forma especial de contribución militar, similar a la que se había aprobado, en 1878, para la

---

<sup>8</sup> La consideración del Concierto económico (en el vigente Estatuto de Gernika, de 1979, y en el Proyecto de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobado por el Parlamento Vasco en 2004, el conocido popularmente como «Plan Ibarretxe») como el «sistema foral tradicional», parecería indicar (si la consideración fuera correcta) que no toda la foralidad tradicional había quedado abolida.

contribución económica). En todo caso, tras la aprobación de la ley, todavía era posible la reforma de la foralidad en sus aspectos institucionales<sup>9</sup>, como puso de manifiesto la reaparición, en el siglo XX, de las Juntas de Hermandad alavesas, cuyo funcionamiento, al menos entre 1909 y 1922, revela la posibilidad legal de la recuperación de una institución de raigambre foral.

Si acabó produciéndose la abolición foral –o si puede hablarse de abolición foral– fue por varios factores, no todos ellos derivados o imputables a la actitud y a la política de Cánovas. En particular, es el Real Decreto de 4 de noviembre de 1879, que levantaba el estado de guerra en que las provincias vascas se encontraban desde la terminación de la guerra carlista y restableciendo en ellas las garantías constitucionales, en el que se debe buscar el fundamento legal de la abolición foral. En esta disposición (que no fue obra de Cánovas, sino de un gobierno presidido por Martínez Campos, que lo aprobó contra la opinión de Cánovas y de Lasala en alguno de sus puntos), el Gobierno renunciaba a las facultades extraordinarias y discrecionales que le confería el art. 6º de la ley de 1876 para llevar a cabo la reforma del régimen foral, a menos que el poder legislativo devolviera al ejecutivo las facultades a las que éste renunció. Y en su art. 2º disponía que las Diputaciones vascongadas se renovaran conforme a la ley provincial común de 1877 cuando tuviese lugar la renovación de las Diputaciones de régimen común. En esta disposición está el fundamento político y legal de la abolición –quizá, mejor, desaparición–, en la práctica, de los organismos forales, que todavía tras la aprobación del Concierto económico podían ser reformados. Por varias razones: porque el Gobierno ya no podía abordar el «arreglo de los fueros» (dictar normas sobre competencias y atribuciones de las instituciones locales vascongadas y, en particular, de las Diputaciones) sin autorización del Parlamento; porque los liberales vascos –más que Cánovas– prefirieron no plantear la cuestión de la reforma de la foralidad prevista en la ley de 1876 ante un Parlamento mayoritariamente hostil –más que Cánovas, con quien podían haber llegado a algún acuerdo– al «arreglo de los fueros» y a mantener una situación de privilegio como la que reivindicarían los representantes vascongados; y porque plantear esa cuestión hubiera significado aceptar implícitamente la ley de 1876 en la que prefirieron simbolizar la abolición del régimen foral. Y, finalmente, porque, para cuando se aprobó el decreto de 1879, a los liberales vascos les satisfacía la solución del Concierto económico puesta en marcha el año anterior, y que instauraba un régimen económico-administrativo especial, que fundaba su legitimidad de la ley de

---

<sup>9</sup> La Diputación de Vizcaya, en 1880, en un testimonio que también viene a cuestionar la imagen de la «abolición» foral de cuatro años antes, afirmaba que «el peculiar sistema administrativo del País, (...) no ha sufrido hasta el presente [1880] modificación esencial, si se exceptúa (sic) la constitución de la Diputación en la forma y por el procedimiento que las demás del Reino, puesto que le están cometidas hasta el día cuantas atribuciones en materias económico-administrativas gozaban las generales del Señorío» (tomado de E. ALONSO OLEA, *Continuidades y discontinuidades...*, pág. 365).

1876, que pudo considerarse como un «pálido» resto de la foralidad o como una nueva foralidad<sup>10</sup>.

\* \* \*

Aunque se puede cuestionar la difundida interpretación de la ley de 21 de julio de 1876 como aboloria de los fueros, esa interpretación no deja de tener algún fundamento.

Aunque no aboliera el entramado normativo e institucional del ordenamiento foral tal y como había quedado configurado en las décadas centrales del siglo XIX (como no lo abolía la ley de 1839, que dio paso a una nueva foralidad, en Navarra, que buena parte de los navarros considerarían desde entonces sus fueros), o aunque constituyera el fundamento jurídico del régimen concertado (que pudo interpretarse como una nueva foralidad), la ley formaba parte de un largo proceso de transformación del sistema foral (mejor que de abolición, en 1839 o en 1876), cuyos hitos fueron, al menos, la ley de 1837, la de octubre de 1839, el decreto de noviembre del mismo año, los decretos de 1841 y 1844, la de julio de 1876, los decretos de 1877, el decreto de 1879 y las disposiciones de 1880-1882 relativas al régimen provincial de la Restauración española. Un largo proceso de transformación desde una organización social y política de legitimación consuetudinaria (o sustentada en los fundamentos de la «vieja Europa»: legitimación consuetudinaria, articulación local, desigualdad...) hasta otra de legitimación constitucional (o sustentada en los fundamentos del nuevo orden liberal: estado y soberanía nacional, ley racional, igualdad...). En ese proceso de transformación, 1839 sería la fecha simbólica –más que real– en la que el ordenamiento socio-político de los territorios vascos deja de ser exclusivamente consuetudinario (sería la fecha simbólica de la abolición –en este sentido, se puede hablar propiamente de tal– de la foralidad tradicional, consuetudinaria y preconstitucional); y 1876 sería la fecha simbólica –más que real– a partir de la cual la legitimación del ordenamiento socio-político vasco es principal –pero no exclusivamente– constitucional.

La interpretación de la ley de 1876 como aboloria de los fueros tiene también fundamento en el sentido de que, para la opinión pública vasca (para la que era irrelevante cuál fuera la naturaleza profunda de los fueros o la legitimación profunda de la foralidad), acababa con los dos privilegios con los que había identificado los fueros, dos privilegios que afectaban profundamente a la vida cotidiana de las gentes. Y, desde este punto de vista, la obligación de contribuir a la hacienda y al ejército, que introdujo la ley de 1876, causó un fuerte impacto emocional y generó una frustración que –si no inmediatamente, sí a medio

---

<sup>10</sup> Pueden verse en ALONSO OLEA, *Continuidades y discontinuidades...*, págs. 361-366, consideraciones útiles sobre el fortalecimiento y la nueva foralidad que supuso el régimen concertado para Diputaciones.

plazo— estaría en el origen de la nueva fase, el nuevo «perfil», que adquiere el «problema vasco» desde el último cuarto del siglo XIX: la reivindicación de la reintegración foral y el nacionalismo vasco (que concretaría su aspiración política en la abolición de la ley de 1839).

«Historia Contemporánea del País Vasco»  
Ignacio Arana  
MATERIALES PARA LA ASIGNATURA  
BORRADOR