

# *La abolición de los Fueros vascos*<sup>1</sup>

*Luis Castells*

Universidad del País Vasco

En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la ley 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.

(Disposición derogatoria segunda de la Constitución española de 1978).

Se suele considerar que el régimen foral que las provincias vascas habían venido disfrutando a lo largo del tiempo quedó suprimido en 1876, tras la restauración de Alfonso XII y la finalización de la guerra carlista, con Cánovas del Castillo como piloto de aquel nuevo período que se entreabría. Desde la mirada de hoy en día, tal hecho resulta lejano y parecería que en la lógica de otros acontecimientos no había de merecer demasiada atención, más allá de la que suelen prestarle los estudiosos del pasado. Sin embargo, nuestros legisladores actuales a la hora de elaborar la Carta Magna que nos rige pusieron buen cuidado en hacer una mención expresa de

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha beneficiado de una subvención concedida a grupos consolidados, 9/UPV, 13655/2001.

Agradezco a J. M. Ortiz de Orruño y a A. Cajal la lectura del texto y sus comentarios, siempre pertinentes y enriquecedores.

dicha ley, así como a otra anterior, la de 1839, de interpretación más controvertida. Ninguna otra referencia de tono similar para otra provincia o comunidad autónoma en el texto constitucional —salvo a Navarra—, en tanto que la famosa disposición adicional primera<sup>2</sup> parece sólo de aplicación para estas provincias, a pesar de que otras áreas también habían poseído un régimen foral hasta la Guerra de Sucesión, a comienzos del siglo XVIII. Resultaría, pues, que Fueros y su posterior abolición sólo afectaban al País Vasco, mostrando el legislador una voluntad reparadora con la que solventar un agravio histórico. La ley de julio de 1876 cobraba así una nueva actualidad, que los hechos posteriores no han hecho sino ahondar, a la vez que el principal promotor de aquella norma, Cánovas del Castillo, quedaba desautorizado e indirectamente aparecía como responsable de un problema que llega hasta nuestros días.

Estas menciones no eran en cualquier caso gratuitas; no en vano desde los medios nacionalistas del País Vasco se ha construido una visión que hacía de ambas leyes —en especial la de 1839— un punto de inflexión en el devenir de Euskadi, comienzo de sus desdichas como pueblo y origen del «conflicto» vasco<sup>3</sup>. Una interpretación de la historia en buena medida debida a Sabino Arana y que ha pasado sin demasiadas correcciones a la comunidad nacionalista vasca actual. En efecto, no es raro el día que el presidente del PNV nos recuerde los hechos históricos y los personajes que han provocado la postración de Euskadi, entre los cuales la ley de 1876 y Cánovas ocupan un lugar relevante. Sabida es la utilización de la historia por parte de los nacionalismos, y siendo ésta una característica común a todos ellos, en el País Vasco adquiere caracteres abrumadores. En tanto que la afirmación de la identidad nacional constituye el objetivo básico de su proyecto, el nacionalismo vasco recurre reiteradamente a la historia, hace un constante *uso público*<sup>4</sup> de ella,

---

<sup>2</sup> «La constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

<sup>3</sup> Un último, y acertado, análisis sobre la materia en PORTILLO, J. M.<sup>3</sup>: «El miedo a la Constitución», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 133, junio de 2003, pp. 23-29.

<sup>4</sup> El profesor Fontana recoge una buena definición de lo que puede entender por *uso público de la historia* en «¿Qué historia enseñar?», en *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*, otoño de 2002, p. 6.

presentando el pasado del país en clave victimista y acosado por poderosos enemigos<sup>5</sup>. En este discurso, la historia no es cualquier cosa, es la Historia en mayúscula<sup>6</sup>, pues es en esa interpretación del pasado donde el nacionalismo vasco encuentra su razón de ser tanto por lo que desde su fantasía fueron, como por lo que posteriormente no les han dejado (ni les dejan) ser<sup>7</sup>. En esa visión, trufada de ideología, no hay lugar para el matiz, sólo trazos gruesos, buenos y malos, y un predominio del maniqueísmo. Bajo estas coordenadas, hay que situar la memoria que desde el nacionalismo vasco se ha creado acerca de la ley de 1876 y sobre Cánovas del Castillo, que aparece así convertido en un icono en negativo, y la ley que él amparó como una de los hitos funestos en la historia de Euskadi.

A la hora de abordar este artículo, nuestro propósito es entrar en las *zonas grises*<sup>8</sup>, reivindicar los matices y las complejidades, e incluso más allá, el papel del historiador y de su trabajo a la hora de conformar la memoria histórica. Sabido es que los resultados no son en este sentido muy alentadores<sup>9</sup>, y las distorsiones de la memoria alentadas tanto desde el poder como desde los medios públicos tienden a crear una percepción interesada del pasado contra la que muchas veces choca inútilmente el profesional de la historia.

---

<sup>5</sup> «Los vascos constituimos un pueblo pequeño pero vivo, que ha ocupado durante milenios el mismo solar (...) Un pueblo que ha conservado su identidad y personalidad en medio de tantos avatares históricos (...) Que conserva, además de su carácter, restos de su paso por tiempos antiguos, y el único monumento vivo del neolítico, como es su lengua. (...) Nuestra mera conservación como pueblo es un milagro de la Historia (...) ¿Puede haber tarea más ilusionante que la de conservar y fortalecer el ser de un pueblo (...)? La vida de un pueblo original y de fuerte personalidad, en peligro de ser arrollado por lenguas más desarrolladas y de más amplio uso», Manifiestos del Partido Nacionalista Vasco con ocasión del Aberri Eguna, 20 de abril de 2003.

<sup>6</sup> Véase en la nota anterior la referencia a la Historia. Se suele utilizar la mayúscula para designar la disciplina académica.

<sup>7</sup> Acertadas palabras sobre la combinación de historia, identidad y valor moral, en TODOROV, T.: *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo xx*, Barcelona, Península, 2001, p. 199.

<sup>8</sup> Expresión tomada de un capítulo de P. LEVI en *Los hundidos y los salvados*, con la que Levi expone la necesidad de evitar explicaciones simples y maniqueas del tipo de «nosotros» y «ellos».

<sup>9</sup> Comentarios al respecto en, por ejemplo, HARTOG, F., y REVEL, J. (dirs.): *Les usages politiques du passé*, Paris, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2001 (hay también edición inglesa), o su artículo en *Mediterranean Historical Review*, vol. 16, junio de 2001.

## Constitución y Fueros: una cohabitación obligada

Hace ya tiempo, el profesor Artola nos dejó explicado que la revolución liberal implicaba el asentamiento de los modernos Estados nacionales y paralelamente el desarrollo de procesos de homogeneización y centralización. Según esta interpretación «tradicional» de la crisis del Antiguo Régimen, las necesidades hacendísticas desempeñaron un papel central, en la medida que el Estado tenía que hacer frente a crecientes gastos que le exigían una mayor capacidad recaudatoria y, por lo tanto, disponer de un mercado unificado y sin trabas internas. Como otro puntal, ese nuevo Estado, para que realmente lo fuera, tenía que ser tanto nacional como efectivo, es decir, hacerse palpable en el conjunto del territorio y hacerlo de manera que las normas que de él emanaran se ejecutaran y fueran obedecidas. De esta explicación se inferiría que la centralización política, así como la homogeneización jurídica y fiscal, eran procesos ineludibles en el proceso de asentamiento del nuevo orden liberal o, dicho de otro modo, pasos necesarios en el progreso de la historia. La crisis foral sería así un suceso más dentro de un vasto fenómeno de sustitución del Antiguo Régimen por la nueva sociedad liberal-burguesa.

A esta interpretación se le viene oponiendo otra<sup>10</sup>, más reciente, formulada desde sectores historiográficos diversos en la que se expone que uno de los grandes errores de la construcción nacional española fue que el Estado del siglo XIX no supo recoger las diferencias que existían en su territorio, que no tuvo capacidad integradora. La tantas veces estudiada opción que adoptó el liberalismo español por un modelo uniforme y centralizador —haciendo de Castilla el paradigma de lo español— originó, a corto plazo, no dar cabida a las peculiaridades y diversidades que se contenían en España y, a largo plazo, un problema irresuelto de vertebración del Estado. Borja de Riquer<sup>11</sup>, por ejemplo, es uno de los autores que tratando el caso de Cataluña

---

<sup>10</sup> No abordamos aquí lo que entendemos que es una cuestión relevante, como es la de los procesos de nacionalización, el *nation building*, pues excede de los objetivos de este artículo.

<sup>11</sup> Una recopilación de varios artículos y recopilaciones suyas en *Escolta, Espanya. La cuestión catalana en la época liberal*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

mejor ha explicado cómo fue la visión uniformista y cerrada que impusieron las élites que ocupaban el poder la que provocó la aparición de propuestas identitarias diferentes a la española. Desde este enfoque, se inferiría que la ley de julio de 1876 sería la oportunidad histórica perdida y una muestra más de la torpeza de los gobernantes del siglo XIX a la hora de buscar un encaje estable del País Vasco en España.

Lo cierto es que desde el comienzo del siglo XIX se asistió a un incremento de la presión por parte del Estado sobre el régimen foral de las provincias vascas, régimen que les permitía disponer de un estatus particular y único dentro de la corona, además de un grado de administración y competencias altísimo. No se olvide que merced a sus Fueros el País Vasco disponía de sus propias corporaciones representativas, con amplias atribuciones; aduanas en los puntos de contacto con Castilla, siendo, por tanto, zona de libre comercio; el «pase foral», que le permitía ciertas salvaguardas de injerencias normativas externas; no se contribuía a la Hacienda ni había obligación de enviar regularmente hombres al servicio de armas; se contaba con un conjunto amplio de preceptos jurídicos de carácter público y privado, etc. En fin, una situación que un Estado con una creciente actividad y con necesidades cada vez mayores no podía ver con buenos ojos. No es extraño, por tanto, que desde principios del XIX se emprendiera desde los medios gubernamentales una campaña con el objeto de ir modificando el régimen foral, para lo que se adoptó una serie de iniciativas que aquí no son del caso comentar.

Sin entrar, pues, a referir los distintos avatares del sistema foral durante estos primeros años del siglo XIX, hay que dejar constancia, no obstante, de que tras las modificaciones que introdujo un Real Decreto de 1844 se puede considerar que existió un nuevo régimen foral. Con dicho RD, que era una parcial revocación de uno anterior, quedó definitivamente establecida la unidad judicial, las aduanas trasladadas a la costa y frontera, suprimido el pase foral, etc., pero también dejó subsistente una parte sustancial del entramado que venía caracterizando al régimen foral de las provincias vascas. Permanecieron sus instituciones propias (Juntas Generales, Diputaciones), con notables competencias, siguió sin contribuirse a la Hacienda Pública y sin enviar hombres al servicio de armas; es decir, el País Vasco mantuvo lo que hoy llamaríamos un alto grado de autonomía y un techo

competencial muy elevado<sup>12</sup>. No debe olvidarse que se estaba en pleno proceso de afirmación de un Estado que pretendía seguir el modelo francés de organización interna, aplicando unas pautas centralizadoras y uniformes. Sin embargo, esa aspiración va a coexistir con el hecho de que las provincias vascas estuvieran, entre otras cosas, exentas de cumplir obligaciones fiscales y militares. Fue ésta una situación que se prolongó, no sin vicisitudes como veremos, hasta la ley de julio de 1876.

Hasta llegar a esta fecha, el régimen foral mantuvo durante este tiempo una extraordinaria vitalidad y, adaptándose a los tiempos que se preveían de crisis, se fortaleció, para disfrutar sus instituciones de una importante y amplia capacidad de decisión. Por lo general, los especialistas del período coinciden, con distintos términos, en señalar la buena salud del régimen foral durante el período 1844-1876, su madurez y pujanza, considerándola como una etapa de plenitud, o si se prefiere de *foralidad insultante*<sup>13</sup>. Aún más, se puede considerar, tal como lo expone A. Cajal, que fue éste el momento en el que se produjeron las «máximas cotas de diferencialidad del hecho foral con respecto al resto del Estado (...), en razón precisamente de su acentuada singularidad con respecto al régimen común del resto del Reino, definido ahora como nuevo Estado constitucional unitario y centralizado»<sup>14</sup>.

Y todo eso fue posible dentro de un marco jurídico que en lo que se refería al régimen foral se caracterizaba por su interinidad, dado que no existía una cobertura legal que diera amparo al régimen específico de estas provincias y, en todo caso, la que había sembraba más dudas que certezas. En efecto, las normas que se promulgaron

---

<sup>12</sup> Escribía un insigne historiador, Pablo de Gorosábel, liberal templado, contemporáneo a todos aquellos sucesos (murió en 1868): «La verdad es que éstas [por las provincias vascas] se hallan en pacífica posesión de diferentes Fueros, privilegios y exenciones de mucha importancia; como lo son principalmente la franquicia de quintas y contribuciones pecuniarias (...) No es menos cierto que ellas conservan su gobierno particular interior, así que la administración económica propia (...) Las mismas celebran tranquilamente sus Juntas generales, conforme a sus Fueros, usos y costumbres, y conservan también las antiguas Diputaciones (...)». GOROSABEL, P. de: *Noticias de las Cosas Memorables de Guipúzcoa*, reed. vol. I, Bilbao, La Gran Enciclopedia Vasca, 1972, pp. 608-609.

<sup>13</sup> PORTILLO, J. M.: *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1987.

<sup>14</sup> CAJAL, A.: *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa (1839-1877)*, Bilbao, IVAP, 2000, p. 37.

al respecto no sólo no establecieron una normativa clara, sino que introdujeron elementos de incertidumbre y ambigüedad. Para comenzar, la foralidad no recibió un respaldo en la norma de máximo rango con la que se organizaba la nueva sociedad liberal, la Constitución. Para seguir, la cuestión foral fue legalmente interpretada de manera explícita sólo a través de una ley que admitía diversas lecturas. Ésta fue la ley de octubre de 1839, promulgada después de la finalización de la guerra carlista y tras el Convenio de Vergara. La ley, aunque de texto breve<sup>15</sup>, se prestaba a equívocos. Los partidarios del *statu quo* tanto en los medios vascos como gubernamentales pusieron el acento en la parte que hablaba de que *se confirman los Fueros*, mientras que sus oponentes replicaban que quedaba por desarrollar la parte del texto que hablaba de la *modificación indispensable* de los Fueros conforme al principio de la *unidad constitucional*.

Precisando más, ¿cuál fue la posición de los partidos en el gobierno, que es como decir del Partido Moderado, dado los largos períodos que ocupó el poder? Por lo que estamos viendo ambivalente, pues sí, por un lado, era doctrinalmente centralista y adoptó, como veremos, iniciativas tendentes a modificar los Fueros, por otro, consintió, y se podría decir que posibilitó, la existencia del régimen foral. En este sentido hay casi unanimidad entre los especialistas del período a la hora de considerar que el Partido Moderado mantuvo una postura benigna, cuando no favorable, hacia el régimen foral, indicándose que su actitud fue uno de los factores principales que permitieron que este régimen se mantuviera vigente hasta 1876. Ello fue debido en buena medida a la sintonía de los moderados con los Fueros, a las afinidades ideológicas que guardaban con ellos en lo que tenían de un modelo conservador y restrictivo a la participación de las gentes. Los Fueros encarnaban para esta formación el tipo de sociedad al que ellos aspiraban y eran una expresión de «la realización de la utopía conservadora», la plasmación «de su ideal político» en la medi-

---

<sup>15</sup> Constaba de sólo dos artículos, que decían: «1.º Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional.

2.º El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclama el interés de las mismas (...)».

da que, desde su interpretación, conseguían aunar legitimidad social con la puesta en pie de un sistema cerrado y paternalista<sup>16</sup>.

Indudablemente, esa pervivencia fue posible también a causa de la debilidad del Estado, sin los recursos necesarios para implantar con todas sus consecuencias el modelo centralista que se propagaba. Las investigaciones que abordan esta cuestión concuerdan, por lo general, en esa fragilidad del Estado y así, por ejemplo, recientemente se nos exponía la dificultad de la administración decimonónica para algo tan perentorio como era hacer oír su voz y que se conocieran sus normas en el conjunto del territorio, reflejándose a través de este estudio una realidad más cercana a un Estado provincial que nacional<sup>17</sup>. Desde estas bases se entiende que la élite gobernante fuera tan sensible a las demandas de los grupos dirigentes vascos, también de filiación moderada, y que además gozaban de una notable implantación en los círculos de poder en Madrid. A todo ello añádase el temor de los liberales a nuevos levantamientos carlistas y a su hipotética utilización del tema foral, y se entiende mejor la postura comprensiva de los gobernantes hacia el régimen foral.

Dicha actitud se manifestó palpablemente con ocasión de la ley de 1839, en cuya redacción inicial, debida a los moderados, se omitía la parte del texto que decía «sin perjuicio de la unidad constitucional», que fue añadida a instancia de los progresistas, mayoritarios en la Cámara. Fue una ley que, como hemos dicho, se prestó a diversas interpretaciones, pero de lo que no había duda era que suponía la confirmación del hecho foral, así como que a través de esta vía se le daba cabida en el sistema constitucional<sup>18</sup> o, dicho más con-

---

<sup>16</sup> PÉREZ NÚÑEZ, J.: *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996. Este punto de vista fue desarrollado originalmente en textos también brillantes por MINA, M.<sup>º</sup> C.: *Fueros y Revolución Liberal en Navarra*, Madrid, Alianza Universidad, 1981; «Ideología, Fueros y Modernización. La metamorfosis del fuerismo: siglos XIX y XX», en *Historia Contemporánea*, núm. 4, 1990, pp. 89-107; por ORTIZ DE ORRUNO, J. M.<sup>º</sup>: «Las limitaciones de la revolución burguesa en España: el Estado liberal y los fueros vascos», en *Trienio*, núm. 13, mayo de 1989, pp. 146 ss., o por P. FERNÁNDEZ ALBADALEJO.

<sup>17</sup> LORENTE, M.: *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. Lo del Estado provincial y nacional, en la crítica que le hace al citado libro PORTILLO, J. M.: *Revista de Libros*, abril de 2003.

<sup>18</sup> RUBIO, C.: *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, Siglo XXI, p. 199.

tudentemente, suponía «la consolidación más efectiva que las constituciones provinciales conocen en su historia»<sup>19</sup>. A reafirmar las favorables impresiones de los vascos vino el autor de dicha ley, Lorenzo Arrázola, cuando estableció unas condiciones muy laxas a la hora de interpretar lo que debía entenderse por «unidad constitucional»<sup>20</sup>, lo que fue aprovechado por los medios vascos para hacer suya dicha argumentación, que pasó a ser considerada como un soporte de las amplias facultades del régimen foral<sup>21</sup>. No fue, de cualquier manera, una situación única o excepcional. Como han expuesto con brillantez tanto el profesor Clavero como J. M. Portillo, el foralismo se introdujo de una manera soterrada, casi subrepticia, en la legislación española a través de una aplicación de corte federalista, de forma que el sistema normativo del siglo XIX puso en pie una suerte de «federalismo en tierra de unificación»<sup>22</sup>. De esta manera, un Estado formalmente unitario desarrolló en lo que atañe al País Vasco una práctica de respeto al régimen foral, que le condujo a establecer una normativa y un tipo de relación con un sabor federal<sup>23</sup>.

Entretanto, los grupos dirigentes vascos maniobraron a lo largo de todo este siglo para que su régimen foral saliera lo mejor parado de un período que se comprobaba difícil para su viabilidad. Se produjo, pues, por parte de esos sectores una reacomodación del régimen foral, una adecuación a los nuevos tiempos que tomó principalmente dos direcciones. Por un lado, hubo una modernización del cuerpo doctrinal destinada a responder a las nuevas realidades de la sociedad liberal. Si ésta se basaba en la Constitución como norma básica, desde la *intelligentsia* vasca se promovió un nuevo discurso en el que se hacía hincapié en el talante liberal del Fuero y, por lo tanto, en su perfecta compatibilidad con el nuevo ordenamiento consti-

---

<sup>19</sup> Véase el excelente artículo de PORTILLO, J. M.: «El miedo a la Constitución», *op. cit.*

<sup>20</sup> Con ocasión de un discurso en el Senado en octubre de 1839, exponía Arrázola que: «y creo que se salva la unidad constitucional habiendo un sólo rey constitucional para todas las provincias, un mismo poder legislativo, una representación nacional común».

<sup>21</sup> Por lo demás, para los grupos dirigentes del País Vasco, también predominantemente moderados, ese añadido no era más que un pegote al que no se le debía prestar atención.

<sup>22</sup> CLAVERO, B.: *Fueros vascos. Historia en tiempos de constitución*, Barcelona, Ariel, 1985, especialmente p. 94.

<sup>23</sup> CAJAL, A.: *Administración periférica del Estado...*, *op. cit.*, p. 559.

tucional. Se fue rompiendo la contraposición Fueros-Constitución, para señalar la identidad entre ambas y cómo existía una armonía entre el sistema vigente en las provincias vascas y las leyes generales del reino<sup>24</sup>. Serán los sectores más reaccionarios —en momentos encarnados por el carlismo principalmente— los que mantuvieron la contraposición, que les servirá para señalar la prevalencia de la ley histórica (el Fuero) sobre la moderna (la Constitución), diferenciación que, significativamente, pasó al nacionalismo vasco, hostil aún hoy en día a lo que entrañe cultura constitucional<sup>25</sup>. Pero no se quedaron aquí las cosas. Muy tempranamente, desde los medios vascos se presentó el Fuero como una suerte de Constitución, de Constitución interna, propia y original de estas provincias, cuyo amparo se encontraba no en las leyes escritas sino en la historia<sup>26</sup>. El Fuero se consideraba así como una Constitución material, que regía para estas provincias, pero que a su vez era compaginable con las constituciones españolas, o, en todo caso, la Constitución formal no debía estar por encima de la material y, por tanto, la legalidad constitucional no debía superponerse a la legitimidad foral<sup>27</sup>. En el discurrir histórico, las cosas fueron bien para los Fueros que estuvieron vigentes a la par que la Constitución, en una división por la cual ésta regía a escala general, mientras que el régimen foral operaba en el ámbito provincial<sup>28</sup>.

Si ésta fue una de las vías de actuación de este remozado foralismo, otra fue la que promovieron los grupos dirigentes vascos, que reorganizaron internamente el sistema foral en el sentido de incrementar el poder de la institución que ellos mejor controlaban, las Diputaciones, que pasaron a desempeñar una función capital en detrimento de las demás instituciones. Se creó una situación que se ha calificado

---

<sup>24</sup> El profesor Orruño sitúa el acercamiento efectivo entre Fueros y Constitución en torno a la primera guerra carlista. ORTIZ DE ORRUÑO, J. M.<sup>a</sup>: «El fuerismo republicano», en *Los Liberales. Fuerismo y Liberalismo en el País Vasco (1808-1876)*, Vitoria, Fundación Sancho el Sabio, 2002, p. 376.

<sup>25</sup> Para este tema, el artículo citado de PORTILLO, J. M.: «El miedo a la Constitución», *op. cit.*.

<sup>26</sup> PORTILLO, J. M., y VIEJO, J.: «Estudio introductorio. La cultura del fuero. Entre historia y constitución», en *Francisco de Aranguren y Sobrado*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1994, pp. 28 y 62.

<sup>27</sup> PORTILLO, J. M.: *Los poderes locales...*, *op. cit.*, p. 170.

<sup>28</sup> CLAVERO, B.: «Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1989, p. 218.

de *despotismo diputacional*, sofocando desde esta institución las expresiones más avanzadas del liberalismo y, especialmente, restringiendo la autonomía local, imponiendo en definitiva esos sectores oligárquicos un gobierno restrictivo, muy del gusto de los moderados. Se establecieron nuevas prácticas en la administración interior que pasaban por el reforzamiento de los poderes ejecutivos y la marginación de la intervención social, lo que suponía una ruptura con las pautas con las que se habían regido las provincias vascas, hasta el punto que el profesor Portillo nos plantea de manera provocadora que fueron estos fueristas moderados vascos los verdaderos liquidadores de la tradición foral<sup>29</sup>.

Aún con todas estas circunstancias y a pesar de esa buena sintonía general entre los moderados españoles y los fueristas-moderados vascos, la tónica general durante este período de mediados del XIX fue la incertidumbre sobre la suerte del régimen foral. Esa inquietud tenía su origen, fundamentalmente, en la precariedad legal en la que se movía dicho régimen, que se sustentaba fundamentalmente en dos aspectos: quedaba por desarrollar el articulado de la ley de 1839 en lo que hacía referencia «a la modificación indispensable» de los Fueros y, en segundo lugar, el régimen foral carecía de un soporte legal fuerte, le faltaba el respaldo constitucional, el apoyo de la nación. En la Constitución angular de este período, la de 1845, había una referencia a los Fueros imprecisa y que dejaba las cosas sin aclarar<sup>30</sup>. Por tanto, la situación que definía el régimen foral era la de la interinidad —aunque bien es verdad que era una interinidad estable<sup>31</sup>—, que daba pie a toda suerte de negociaciones y presiones tanto por el Estado como por los vascos con el fin de alterar o mantener las cosas. Se vivieron situaciones de tensión entre ambas partes y en el ambiente flotaba la convicción de que algún tipo de medida debía adoptarse con respecto al régimen foral. La estrategia de los vascos tenía dos ejes: por un lado, tratar de que el régimen foral pasara desapercibido fuera del País Vasco, no hacer

---

<sup>29</sup> PORTILLO, J. M.: «De la constitución a la Administración interior. Liberalismo y régimen foral vasco», en *La cuestión vasca. Una mirada desde la Historia*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2000, pp. 52 ss.

<sup>30</sup> En el texto constitucional se proponía «regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros».

<sup>31</sup> CORCUERA, J., y GARCÍA HERRERA, M. A.: *La constitucionalización de los Derechos Históricos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 28.

«ruido» con este tema y permanecer callados en tanto no hubiera riesgos de alteraciones. El propósito era evitar el Parlamento como foco de discusión, y cuando fuera necesario abordar los temas directamente con el ejecutivo en tanto que era una instancia más favorable a sus intereses y que además les permitía que pudieran llevarse las negociaciones discretamente. Cuando esta orientación no resultaba operativa y se registraban intentos del gobierno de *arreglar* los Fueros, entraba en juego una segunda postura que consistía en adelantarse a los propósitos del ejecutivo, haciendo algún ofrecimiento con el que contentarle y evitar que se tratase el tema foral en profundidad. En tales casos, se buscaba dilatar las negociaciones con el fin de que no se adoptasen decisiones en ese momento, en la confianza de que futuros gabinetes habían de serles más favorables.

Ciertamente, a lo largo de años centrales del siglo XIX hubo distintas iniciativas del gobierno que buscaban el *arreglo de los Fueros*. Tres fueron especialmente los momentos más delicados para la suerte del régimen foral: entre los años 1846-1849, con Mon como ministro de Hacienda en distintas fases; durante 1850-1851, con Bravo Murillo como jefe de gobierno, que presentó un proyecto de modificación de los Fueros, y, en tercer lugar, durante la Guerra de Marruecos, con O'Donnell al frente del gabinete<sup>32</sup>. Aquí se pusieron en juego las estrategias antes comentadas de dilación o de ofrecimientos materiales presentados como algo voluntario, siendo consciente la parte vasca de que la inestabilidad política y la caída de los gobiernos evitaron que algunos de esos proyectos se aprobasen<sup>33</sup>. En las diferentes propuestas presentas por el ejecutivo a lo largo de estos años había un punto coincidente: la necesidad de arreglar, sobre todo, la cuestión de la contribución fiscal, así como la militar, lo que dejaba claro cuál era el tema del debate y en qué se sustanciaba la *modificación*

---

<sup>32</sup> Una amplia y detallada información, aquí no recogida, en el Fondo Lasala, actualmente en el Archivo Provincial de Guipúzcoa. Con respecto a publicaciones: entre otras, VÁZQUEZ DE PRADA, M.: *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, y más reciente, CAJAL, A.: *Administración periférica del Estado...*, *op. cit.*

<sup>33</sup> Con respecto a la coyuntura 1844-1846, en la que Pidal y Mon ocupaban cargos relevantes en el gobierno, se dice en un escrito redactado en el País Vasco: «Este ministerio intentó aplicar el sistema tributario al país vascongado lo que no se realizó por la caída de Mon», Informe «Sobre modificación de Fueros», Fondo Lasala, caja núm. 2, s. a. (la numeración de las cajas es la que existía antes de su reordenación).

de los Fueros. También llama la atención que a pesar de la buena sintonía con los moderados, fuese con ellos en el poder cuando se plantearon estas iniciativas, mientras que cuando ocuparon los progresistas el poder (durante el Bienio y el Sexenio) no se suscitó ningún arreglo sobre los Fueros. Bien es verdad que en este caso tal postura venía mediatizada por la inestabilidad política, acentuada en el caso del País Vasco con la amenaza carlista<sup>34</sup>, llegándose al caso de que en 1872, en pleno proceso democrático, el gobierno diese el visto bueno a una ordenanza elaborada por las Juntas Generales de Guipúzcoa que establecía el sufragio restringido para las elecciones municipales!

Fue, por tanto, un período presidido por tensiones entre el Estado y las provincias vascas, asumiéndose en determinados sectores del País Vasco la *provisionalidad*<sup>35</sup> en la que vivía el régimen foral y que en un momento u otro habría que «ajustar cuentas»<sup>36</sup>. En este contexto, la postura de las provincias vascas durante aquellos años fue unánime y, olvidando antiguas divisiones, se formó un frente común en torno a la defensa del régimen foral. Es cierto que en el transcurso de aquellas negociaciones emergieron diferencias entre Álava y Guipúzcoa, por un lado, con una posición más transigente, y Vizcaya, por otro, con una línea más inflexible, adelantando futuras divisiones, pero a todas ellas les unía el mantenimiento de ese sistema que les concedía ventajas tangibles. Pero hubo más. Esa resistencia al poder central que se vivió en el País Vasco cristalizó en que fuese cuajando un sentimiento de identidad vascongado, de carácter supra-provincial aunque compaginable con los fuertes arraigos provinciales, identidad que hizo de los Fueros y su defensa su expresión más consistente<sup>37</sup>.

En definitiva, Cánovas se topó, una vez que llegó al poder y finalizó la guerra carlista, con un escenario complejo en el que había,

---

<sup>34</sup> Sagasta, ministro de Gobernación en 1871, decía: «El Gobierno es el primero en respetar los Fueros y los respetará siempre mientras aquellas provincias respeten a su vez al Gobierno...».

<sup>35</sup> Escribía Gorosábel, fallecido como decíamos en 1868: «Los Fueros de las tres Provincias Vascongadas, desde el año de 1839 en que se hizo el célebre Convenio de Vergara (...), se hallan pendientes de arreglo y, por consiguiente, su estado sólo es provisional», GOROSÁBEL, P. de: *Noticias de las cosas...*, op. cit., vol. I, p. 601.

<sup>36</sup> En una entrevista con O'Donnell, presidente del gobierno en 1859, les dice a los representantes vascos «que se acercaba el tiempo de ajustar cuentas (...)», Fondo Lasala, caja núm. 1.

<sup>37</sup> RUBIO, C.: *Revolución y tradición...*, op. cit.

por un lado, una intensa presión desde distintos ámbitos de la sociedad española y sus instituciones para que aboliese el régimen foral, en tanto que, por otro, en las provincias vascas existía una intensa sensibilidad para que se mantuviera.

### El régimen foral en la encrucijada

La ley de 1839 abrió unas posibilidades de transición en el régimen foral que los vascos no supieron aprovechar. Bien es verdad que en los momentos de tensión con el Estado surgían voces en las provincias vascas que exponían que alguna modificación del Fuero había que introducir para evitar alteraciones más contundentes<sup>38</sup>. De hecho, existía el precedente de Navarra, que después de la ley de 1839, había entablado negociaciones con el Estado, llegándose en 1841 —con la mal llamada ley paccionada— a un arreglo de su régimen foral que le concedió una envidiable estabilidad. Es más, competentes historiadores contemporáneos exponen desde distintos ángulos cómo se perdió en aquel período una oportunidad histórica al no dar cabida a propuestas de adecuación de los Fueros realizadas desde el País Vasco, que buscarían su integración en un sistema constitucional<sup>39</sup>. Se cita en este sentido a un importante fuerista, F. de Sagarmínaga, y a un texto suyo redactado en 1868<sup>40</sup>, y a él se le pueden añadir algunos otros personajes, entre los cuales puede mencionarse por su relevancia teórica al republicano J. Jamar<sup>41</sup>. Desde esta perspectiva,

<sup>38</sup> Véanse, por ejemplo, distintos textos con ocasión del frustrado arreglo de los Fueros de los años 1850-1852, Fondo Lasala, caja núm. 2.

<sup>39</sup> MONREAL, G.: «Fidel de Sagarmínaga. Intérprete de la constitución histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los fueros (1830-1894)», en *Notitia Vasconiae*, San Sebastián, Instituto de Derechos Históricos de Vasconia, 2002, pp. 251-315, y PORTILLO, J. M.: «El miedo a la Constitución».

<sup>40</sup> «Reflexiones sobre el sentido político de los Fueros de Vizcaya», en *Recuerdos y Tradiciones del País Vasco*, reed., Bilbao, 1988.

<sup>41</sup> Aunque hay otra edición con distinto título, su obra más importante (*El problema vascongado. Lo que es el Fuero y lo que se deriva del Fuero*) es también de 1868. A este respecto, apuntar que la etapa de gobierno republicana fue un momento propicio para que los republicanos vascos expusieran la identificación entre Fueros y régimen federativo, llegando alguno de ellos a defender en esa lógica la creación de un Estado vasco. Véase la intervención en el Congreso del Diputado por Tolosa J. M. Zavala, *Diario de Sesiones del Congreso*, 2 de septiembre de 1873, p. 1998.

las medidas impulsadas por Cánovas resultarían una torpeza, cuando no una *agresión*, que hizo que las relaciones entre las provincias vascas y el Estado se fueran envenenando para devenir en un problema que hoy seguimos sufriendo.

A la hora de hacer una valoración sobre esta cuestión, en nuestra opinión el énfasis hay que situarlo más bien en la escasa, por no decir nula, voluntad de los agentes políticos e institucionales vascos por buscar la inserción legal de los Fueros en el régimen general. Hubo, es cierto, algún proyecto a la altura de mediados del XIX alentado desde Guipúzcoa y Álava de modificar el régimen foral en consonancia con las realidades constitucionales del momento, animándose a «negociar (...) para salvar de la ruina segura» a los Fueros<sup>42</sup>. Asimismo, en algunos medios vascos se avizoraba el riesgo que corrían los Fueros, con análisis llenos de lucidez, que adelantaban tesis contemporáneas, relacionando su vigencia con la debilidad del Estado<sup>43</sup>, o bien se proponía, en 1860, adelantarse a un arreglo foral que se preveía inevitable, a la par que se constataba la creciente hostilidad hacia su vigencia en el resto del Estado<sup>44</sup>. No obstante, fueron iniciativas aisladas, sin la suficiente continuidad, y se prefirió, en definitiva, dejar las cosas tal como estaban, a la espera de que la otra parte tomara la iniciativa. Se optaba preferentemente, como se ha dicho, por no hacer ruido, por mantener el *statu quo* que tantas ventajas reportaba a las provincias vascas. Claro que tampoco las cosas eran fáciles, porque si se hablaba de una adecuación legal de los Fueros, ¿qué cuestiones se iban a suscitar de inmediato y se iba a exigir por parte del Estado su modificación? Estaba claro, como se verá, que los temas centrales iban a ser los de la contribución

---

<sup>42</sup> Escrito de diputados alaveses y guipuzcoanos, 5 de mayo de 1850, Fondo Lasala, caja núm. 2.

<sup>43</sup> «Un gran amigo de mi familia, el más sabio de los Consultores forales de Guipúzcoa en el siglo XIX, don Luis Arocena, (...) exclamaba con frecuencia a manera de lamento: “Triste es decirlo, vivimos con Fueros porque no es feliz y fuerte la Nación. En cuanto esté próspera y se sienta fuerte, perderemos nuestros queridos Fueros”», LASALA, F. de: *Última etapa de la Unidad Nacional*, vol. II, Madrid, 1924, p. 268.

<sup>44</sup> «Cualesquiera que sean nuestras opiniones particulares, no puede ocultarse a ningún hombre pensador que en una época más o menos lejana, ha de procederse al arreglo de los fueros (...). Si ha de llegar indefectiblemente un día en que se haga el arreglo, la razón aconseja escoger si es posible el momento más oportuno...», Manuscrito de 1860 de J. Calbetón, importante liberal guipuzcoano, Fondo Lasala, núm. 2.

fiscal, en primer lugar, así como la aportación militar, aspectos sobre los que la parte vasca se mostraba renuente a introducir modificación alguna, como si la experiencia navarra no tuviera que repetirse en su caso. Si nos fijamos en los dos autores antes citados partidarios de una actualización del régimen foral dentro del régimen constitucional español (Sagarmínaga y Jamar), había en sus textos una (¿deliberada?) inconcreción sobre estos puntos, más allá de las defensas doctrinales<sup>45</sup>, reflejando lo delicado del asunto y que se era consciente que, en caso de removerlos, los intereses vascos saldrían malparados. Además, no se quería asumir el coste de una modificación que a buen seguro sería mal vista por una población muy impregnada de una vigorosa *cultura foral*, que hacía de esas exenciones puntos intocables y derechos propios que debían seguir disfrutando.

El caso es que esa atmósfera hostil hacia el régimen foral que existía fuera de las provincias vascongadas se incrementó notablemente a lo largo de la guerra carlista<sup>46</sup>. Durante su última fase, los comentarios y rumores sobre una posible abolición de los Fueros arreciaron, y el clima contra el País Vasco se fue enconando, lo que venía entre otras cosas propiciado por la llamada a filas de 100.000 hombres en agosto de 1875 para combatir en la guerra. Los posicionamientos públicos por parte de la prensa española, al igual que de diversas instituciones (Diputaciones provinciales, Ayuntamientos), en contra del régimen foral alcanzaron un tono cada vez más amplio e intenso<sup>47</sup>. Se puede entender esa beligerancia que se palpaba fuera de las provincias vascas, pues no en vano éstas se habían erigido en el soporte del carlismo tanto durante la guerra como en los años precedentes, en la etapa del Sexenio democrático, en la que el País Vasco había dado su apoyo electoral a los partidarios de D. Carlos. Entre tanto, la posición del nuevo gobierno de la Restauración, con

---

<sup>45</sup> Dentro de un planteamiento de corte federativo, J. Jamar defiende que «las relaciones de nuestra provincia con el Estado están de tal modo constituidas, que la exención en mayor o menor grado es una consecuencia justa y legítima de nuestra fusión en la unidad nacional», JAMAR, J.: *El problema vascongado...*, *op. cit.* (aquí con el título de *El Fuero de Guipúzcoa*), p. 11.

<sup>46</sup> La mejor narración de buena parte de los hechos que vamos a narrar en VÁZQUEZ DE PRADA, M.: *Negociaciones sobre los Fueros...*, *op. cit.* También es muy interesante, por su conocimiento de primera mano de todo lo sucedido, LASALA, F. de: *Última etapa...*, *op. cit.*

<sup>47</sup> ANGULO, J. M. de: *La abolición de los Fueros e instituciones vascongadas*, reed., vol. I, San Sebastián, Auñamendi, 1976, pp. 87 ss.

Cánovas al frente, era de una calculada ambigüedad, sin comprometerse abiertamente en el tema foral, con declaraciones que permitían lecturas diversas<sup>48</sup>. Por su parte, desde la sociedad vasca se arreciaba en la idea de la unidad interna, de presentarse como una comunidad aunada tras la defensa del régimen foral, de manera que la división carlistas/liberales quedaba marginada ante un objetivo prioritario y más urgente: la conservación de las atribuciones que se poseían merced al régimen foral<sup>49</sup>.

Los grupos dirigentes vascos eran conscientes de que con la finalización de la guerra carlista —lo que sucedió en febrero de 1876— se iban a desatar las hostilidades contra el régimen foral, tanto tiempo contenidas, más aún cuando se estaba consolidando un gobierno fuerte, al frente del cual estaba un político como Cánovas, conocedor de la situación vasca y con ideas claras al respecto. La estrategia que promovieron fue tratar que en esa coyuntura no se abordara la cuestión foral, dado que «el momento nos es adverso», pues «la pasión domina demasiado»<sup>50</sup>, a la vez que, ante lo que preveían infructuoso de su intento, exponían distintos argumentos entre los que se contaba que llevar a cabo la abolición foral sería un castigo para todo el país, incluidos los liberales vascos que no se merecían este trato, además de que su supresión o reforma implicaría crear un foco permanente de tensión<sup>51</sup>. Cánovas no tardó en mover ficha y por una RO de abril de 1876 convocó a comisionados de las tres provincias para «oírles sobre el inmediato cumplimiento del artículo 2 de la ley de 25 de octubre». Era un texto significativo sobre la vía

---

<sup>48</sup> Quizá la más citada sea la proclama de Peralta, de enero de 1875, de un recién llegado Alfonso XII, que prometió que si los carlistas dejaban las armas se disfrutaría de *todas las ventajas* que tuvieron bajo el reinado de su madre. Cánovas la interpretó restrictivamente en una sesión del Congreso, el 17 de julio de 1876.

<sup>49</sup> En un escrito de un importante industrial, F. Goitia, de diciembre de 1875, se decía cómo los liberales guipuzcoanos, «empleándose en el noble propósito de defender los fueros calumniados por las injustas diatribas de varios periódicos de Madrid y provincias, han concebido el propósito de aunar sus esfuerzos deponiendo las diferencias que les separan en política (...) para sostener la conservación de las seculares y veneradas instituciones forales».

<sup>50</sup> Discurso del diputado general de Guipúzcoa, el marqués de Rocaverde, 20 de abril de 1876. Los comisionados vascos que fueron en mayo a tratar con Cánovas la cuestión foral recibieron también como primera instrucción la inoportunidad de tratar este asunto en ese momento.

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, el escrito de la Diputación de Guipúzcoa de diciembre de 1875.

por la que Cánovas entendía que debían hacerse las cosas, respetando la legalidad en el sentido de no adoptar decisión alguna sobre el régimen foral sin que previamente hubieran sido escuchadas las provincias vascas, según lo había marcado la ley de 1839; pero también era expresivo de sus intenciones en tanto que se decía que había que *oír*, que no negociar, a los representantes vascos, al tiempo que marcaba el orden del día a tratar: «la desigualdad de condición, por ningún antecedente justificada», de estas provincias. A través de veladas palabras ponía en evidencia que la cuestión contributiva y, en menor medida, la militar, serían los puntos claves.

Las reuniones se celebraron en mayo, a lo largo de tres sesiones que van a escenificar la fuerte divergencia de las dos partes, encerradas ambas en posiciones que hacían difícil llegar a acuerdos. Desde el primer momento, Cánovas dejó sentado el principio de desarrollar la idea de la *unidad constitucional* expuesta en la ley de 1839, lo que se traducía en que las provincias vascas habían de contribuir en el terreno fiscal y en el servicio de armas como las demás del reino, no admitiendo discusión sobre este punto. Sentadas así las cosas, los representantes vascos formularon también como puntos innegociables que se admitiera su interpretación de la *unidad constitucional* en el sentido ya citado (unidad del monarca, del Parlamento, del territorio), y que sólo una vez aceptada esa lectura se entrase en el tema de la contribución, admitiendo sólo que ésta fuera una cantidad fija e inmutable en el tiempo<sup>52</sup>. Si no fueran asumidas estas dos condiciones, y Cánovas se mantuviera en su criterio de alterar el régimen foral, los comisionados debían retirarse. Dado lo encontrado de las posturas y el mandato recibido, no fue de extrañar la pronta finalización de las reuniones, lo que se produjo tras la retirada de la representación vasca, si bien quedaron abiertas las puertas a futuros encuentros.

Un protagonista de aquellos sucesos, F. de Lasala, influyente político guipuzcoano y amigo de Cánovas, criticó con posterioridad la rigidez con que ambas partes llegaron a las reuniones, que hacía inviable cualquier posible acuerdo. Posiblemente ni en Cánovas ni en los representantes vascos había una voluntad negociadora: en el caso de Cánovas porque consideraba llegado el momento de aplicar

---

<sup>52</sup> Éstas fueron las bases expuestas por las Diputaciones de Álava y Guipúzcoa. Escritos de 9 y 11 mayo de 1876, Archivo Diputación Foral de Bizkaia (en adelante ADFB), Archivo Administrativo, Gobierno, J-00263.

la fiscalidad al País Vasco, y en lo que se refiere a los segundos porque pensaban que no era un momento propicio para abordar temas sustantivos del régimen foral.

La postura de Cánovas en estas reuniones fue tajante a la hora de establecer que el objeto de la reunión era comunicar a los representantes vascos que iba a redactar un proyecto de ley que pusiera fin a la situación de las provincias vascas «en el sentido de las exenciones y privilegios, que habían gozado hasta ahora, puesto que constituía una verdadera degradación para el resto de la Nación española»<sup>53</sup>. Sobre este punto no admitía discusión y la convocatoria a los comisionados vascos fue «solamente para oírlos si tenían algo que alegar», pero no admitía *tratar* o *pactar* sobre este punto<sup>54</sup>. Cánovas era, pues, inflexible en el sentido de fijar el criterio de que los vascos debían contribuir a levantar las cargas como todos los demás del reino, pero a partir de sentar este principio se mostraba abierto y favorable a negociar la forma de llevar a cabo las contribuciones<sup>55</sup>. Manifestó asimismo con claridad que el gobierno estaba dispuesto a mantener «nuestra autonomía administrativa»<sup>56</sup>, lo que se traducía en algo que no era precisamente irrelevante: la conservación del entramado institucional foral. El presidente del gobierno comenzaba a poner en práctica la que fue su táctica con el País Vasco durante los dos años siguientes, alternando dureza con flexibilidad, buscando por una parte la extensión de las cargas fiscales y militares, pero dejando al mismo tiempo un espacio que le permitiera tender puentes con las provincias vascas. Así, a lo largo de aquellos meses se presentó ante los vascos como el dique que frenaba las fuertes demandas de nivelación que se manifestaban en la opinión pública española, como un gobernante templado, que adoptaba medidas que eran obli-

<sup>53</sup> Discurso de Cánovas en el Congreso, legislatura 1878, p. 4020.

<sup>54</sup> Discurso de Cánovas en el Congreso, legislatura 1876, p. 3161.

<sup>55</sup> A través de diversos pronunciamientos, expuso que estaba dispuesto a tratar sobre «la forma y términos en cuanto a los servicios de hombres y dinero», y asimismo a llevar a los comisionados el proyecto de ley «para introducir en su redacción (...) las alteraciones que las consideraciones debidas a nuestro país requirieran», Informe de los tres comisionados vizcaínos de una de las reuniones con Cánovas, ADFB, J-00263, 5 de mayo de 1876. Véase también la conversación de Cánovas con el diputado al Congreso por San Sebastián, F. de Lasala, y las bases de una hipotética negociación. Carta de Lasala al Marqués de Rocaverde, diputado general de Guipúzcoa, 2 de mayo de 1876, Fondo Lasala, caja núm. 2 (texto recogido también en su libro, *Última etapa...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 506 ss.).

<sup>56</sup> Carta de los comisionados vizcaínos, ADFB, J-00263, 1 de mayo de 1876.

gadas dada la evolución de los tiempos, pero que dejaba en pie elementos característicos del régimen foral y abierta la posibilidad de negociaciones y futuros entendimientos<sup>57</sup>.

Por su parte, la actitud adoptada por las instituciones vascas durante estos primeros meses de 1876 puso en evidencia la firmeza de sus posturas y lo distante que estaban de las posiciones del gobierno. La correspondencia de la época refleja que, tras las declaraciones más o menos engoladas sobre los Fueros, los vascos, o al menos sus representantes, eran perfectamente conscientes de que la Hacienda era el *escollo principal* y sobre este punto estaban dispuestos a hacer pocos arreglos o ninguno<sup>58</sup>. Aquí aparecía una cierta divergencia entre Vizcaya, por un lado, y Guipúzcoa y Álava, por otro, diferencia todavía incipiente y que en todo momento se intentará soterrar, pero que advierte de las dos posturas que se empiezan a conformar en el País Vasco: una dispuesta a negociar y aceptar alguna modificación en el régimen foral (los *transigentes*) y otra que se negaba a cualquier alteración en el sistema que aquí existía (los *intransigentes*). La cuestión foral se vivía con gran intensidad en el País Vasco, hasta el extremo de que la reciente guerra civil parecía olvidada y se respiraba un ambiente de fuerte exaltación fuerista, en el que las posturas moderadas o *transigentes* apenas iban a encontrar receptividad.

---

<sup>57</sup> En la despedida de las fracasadas reuniones de mayo se dejaría entrever esa voluntad de Cánovas de buscar puntos de encuentro. Dicen en su informe los comisionados vizcaínos: «(...) y sólo nos resta añadir ahora que nuestra despedida del Sr. Presidente del Consejo de Ministros fue muy cordial y afectuosa, y que el Sr. Cánovas del Castillo nos ha hecho repetidas protestas de propósitos conciliadores, serenidad de juicio y benevolencia que han de acompañar, de todos modos, a las resoluciones que él propusiese», ADFB, J-00263, 13 de mayo de 1876. Una crítica a lo que entendía que era una actitud meramente formal, tras la que se escondía una férrea postura, en SAGARMINAGA, F. de: «Los antecedentes de la ley de 21 de julio de 1876», en *Recuerdos...*, *op. cit.*, pp. 172 ss.

<sup>58</sup> En la correspondencia que mantiene el diputado general de Guipúzcoa, el marqués de Rocaverde, con Lasala, le dice en una de esas cartas, fechada el 7 de mayo, que Álava y Guipúzcoa están dispuestas a entrar en arreglos en la cuestión de hombres y dinero, pero no Vizcaya. En otra, del día 10, le dice que «en la cuestión metálica no aceptaría, por mí, nada que no saliera de una contribución única fija anual, que no sufra alteraciones y que no sea de mucha cuantía. En lo de la quinta no tendría inconveniente en ser muy elástico», Fondo Lasala, caja núm. 2.

## La ley de julio y sus consecuencias

Cánovas no tardó en dar forma legal a sus propósitos y en el mismo mes de mayo entró en el Congreso un proyecto de ley que tras su discusión en las Cámaras, con densas intervenciones de los parlamentarios vascos, fue aprobado el 21 de julio de 1876. Es la ley que suele ser considerada como la «abolitoria» de los Fueros, la que pone fin al régimen secular de los vascos. En sustancia, la ley venía a recoger las propuestas que había presentado el presidente del gobierno, fijando en su artículo primero la doctrina de que todos los españoles debían contribuir a los servicios generales, para en los dos siguientes establecer la obligación de que estas provincias tributasen «en la proporción que les corresponda», así como que acudiesen al servicio de armas. En un genérico, e inquietante, artículo tercero se autorizaba al gobierno para que procediese a «las reformas que en su antiguo régimen foral» se exigieran. Nada, pues, se decía de las instituciones forales (Juntas Generales, Diputaciones), que en la línea de lo que ya hemos visto quedaban subsistentes y, por tanto, operativas, si bien con sus atribuciones recortadas y pendientes de negociación.

La conmoción fue terrible en el País Vasco, donde se extendió la opinión de que con esa ley quedaba suprimido el régimen foral, y así se reprodujo en distintos pronunciamientos de las instituciones vascas que, sin embargo, seguían siendo todavía forales. De este modo, por ejemplo, las tres Diputaciones vascas consideraron que la ley de julio era «supresora de los fueros, buenos usos y costumbres del País Vascongado», en tanto que las Juntas Generales respectivas estimaban, asimismo, que era «derogatoria de sus Fueros, instituciones y libertades», por lo que dando un paso más pedían su derogación<sup>59</sup>. Esa interpretación abolicionista adquirió *a posteriori* un refrendo casi definitivo cuando en la más completa recopilación legislativa referente a las Provincias Vascongadas y Navarra que se hizo a principios del XX, su autor introdujo una interesada morcilla, enca-

---

<sup>59</sup> La primera cita del acta de la conferencia de las tres Diputaciones vascas, el 18 de agosto de 1876, que se puede consultar en la recopilación dirigida por AGUIRREAZKUIENAGA, J.: *La articulación político-institucional de Vasconia...*, vol. I, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 1995, p. 787; la segunda del acuerdo de las Juntas que en términos similares adoptó cada provincia, septiembre-octubre de 1876.

bezando esta ley como *Abolitoria del Régimen Foral*, cuando tal denominación no aparece en su publicación en la *Gaceta*<sup>60</sup>. Y es que consideramos que la voluntad de Cánovas no era suprimir el régimen foral en su totalidad; quería, sí, aplicar lo de la *unidad constitucional* en el sentido ya comentado (fiscalidad, servicio de armas), reforzar la unidad política, pero dejando subsistente el régimen administrativo<sup>61</sup>. Como manifestó en diversas ocasiones, su idea era implantar en las provincias vascas el modelo navarro que surgió en 1841<sup>62</sup>, suprimiendo lo que entendía que eran privilegios desfasados, pero manteniendo el peculiar régimen administrativo de estas provincias, del que había hecho un elogio expreso y lo había puesto como ejemplo a reproducir para el resto de España unos pocos años antes<sup>63</sup>. En sus discursos en el Congreso con ocasión de esta ley, Cánovas expuso con meridiana claridad su filosofía: partidario decidido de la unidad política y, por tanto, de la centralización, pero también respetuoso con la «descentralización puramente administrativa», y en concreto respetuoso con el «espíritu administrativo en que indudablemente han sido superiores» [las provincias vascas] «hasta ahora a otras de la Nación»<sup>64</sup>. La idea de Cánovas era, pues, optar por la *modificación* del régimen foral, en una clave administrativa y excluyendo su posible integración por la vía constitucional.

A partir de este momento se contrapusieron dos estrategias: la del gobierno, que sostenía que el régimen foral no estaba suprimido, sino modificado, a la par que exigía el cumplimiento de la ley de julio y, por tanto, que se empezara a contribuir tanto fiscalmente como en hombres. Frente a esta postura, las instituciones forales vascas manifestaron públicamente que no iban a «cooperar directa

---

<sup>60</sup> ESTECHA, J. M.: *Régimen Político-Administrativo. Provincias Vascas y Navarra*, Bilbao, 1918, p. 573. La publicación en la *Gaceta de Madrid* el 25 de julio.

<sup>61</sup> Esta opinión era ya expresada por los representantes vascos en las negociaciones previas a la ley. Así, el marqués de Rocaverde en una carta indicaba cómo el «pensamiento de Cánovas es consentir que nos quede nuestra administración, hacer alguna concesión al partido liberal de aquí y entregarnos al Ministro de Hacienda», Fondo Lasala, caja núm. 2, 7 de abril de 1876.

<sup>62</sup> La ley de 1841 eliminó las instituciones privativas navarras, pero fue la base que permitió a esta provincia una amplia autonomía administrativa y fiscal, y apuntaló el papel de la Diputación.

<sup>63</sup> Véase su introducción al libro de RODRÍGUEZ FERRER, M.: *Los Vascongados*, Madrid, 1873.

<sup>64</sup> Discurso de Cánovas en el Congreso, legislatura 1876, p. 2985.

ni indirectamente a la ejecución» de dicha ley<sup>65</sup>, que suponía, entre otras cosas, «la pérdida de nuestras libertades sin las que no es posible concebir la existencia del País»<sup>66</sup>.

Se asistió así a lo largo de los dos años siguientes a un constante forcejeo entre el gobierno y sus representantes, por un lado, y las autoridades forales, por otro, pretendiendo los primeros la aplicación gradual de la ley, mientras que las segundas ponían todo tipo de trabas. La pugna se visualizaba en múltiples terrenos y se manifestaba tanto en el terreno terminológico (*modificación* frente *abolición*), como en un plano tan importante como el simbólico, a través del cual se dirimía la legitimidad existente (el régimen común o el foral) y entraban en liza las fórmulas rituales a emplear<sup>67</sup>. Fue una etapa en la que se vivió una auténtica rebelión de las instituciones vascas, que se dedicaron a torpedear aquellas disposiciones gubernamentales que a su manera de ver suponían la implantación de la ley, promoviéndose desde las Diputaciones una suerte de resistencia pasiva. De las diversas situaciones de tensión, dos fueron especialmente los conflictos más graves. El primero de ellos tuvo lugar a fines de 1876, cuando el gobierno reclamó que las provincias vascas se hicieran cargo del suministro del pan del ejército, a lo que éstas, después de hacer algún pago, se negaron, lo que llevó a la administración central a intervenir las cajas provinciales. Las Diputaciones seguían persistiendo en su idea de que no podían «prestar la menor cooperación de ningún género al planteamiento de la ley de 21 de julio», que a través del citado suministro-impuesto podía inferirse<sup>68</sup>. El

---

<sup>65</sup> En estos términos se expresaban las Juntas Generales de las tres provincias en septiembre de 1876 y las Diputaciones vascas reunidas en octubre de este año.

<sup>66</sup> Palabras del marqués de Urquijo, diputado general saliente, en las Juntas Generales de Álava, 4 de septiembre de 1876.

<sup>67</sup> En la interesantísima correspondencia que se conserva en el Archivo General de la Administración (en adelante AGA) entre la presidencia del gobierno y las autoridades estatales en el País Vasco, son numerosas las comunicaciones de Cánovas acerca de que en todo lo relacionado con los actos oficiales se cuide que se respete la nueva legalidad emanada de la ley de julio. Como ejemplo, que el juramento de los Fueros que se realizaba en las Juntas Generales se formulara bajo la condición de que sea «sin perjuicio de la ley de 21 de julio» (AGA, Sección Presidencia, caja núm. 109, telegrama de Presidencia al general en jefe, noviembre de 1876). En otro telegrama se le indica al gobernador civil de Vizcaya que no use el término de corregidor, sino el de gobernador (AGA, caja núm. 108, 4 de diciembre de 1876), y como éstos se podrían citar otra serie de casos.

<sup>68</sup> Extraído de los acuerdos de la reunión de las tres Diputaciones vascas, 25-28 de noviembre de 1876.

segundo conflicto se suscitó a comienzos de 1877, cuando el gobierno procedió a realizar el alistamiento de jóvenes para el servicio militar. Se volvió a vivir un fuerte rechazo por parte de las autoridades del País Vasco, que, especialmente a través de sus ayuntamientos, trataron de boicotear el reemplazo, siendo Guipúzcoa donde este movimiento alcanzó más amplitud. Una idea de ello nos lo proporciona el hecho de que en esta provincia el clero llegó a negarse a ceder los libros parroquiales para que no se hiciera efectivo el alistamiento, teniendo que intervenir el gobernador eclesiástico que impartió las órdenes correspondientes a los párrocos. Ante la dificultad de efectuar el reclutamiento, el gobierno amenazó con consejos de guerra y hubo varios alcaldes y empleados municipales guipuzcoanos desterrados, y aunque consiguió que se fuera produciendo el alistamiento, ello no fue sin dificultades y de manera muy paulatina<sup>69</sup>.

El ambiente político en el País Vasco resultó durante este tiempo muy tenso. Repuestas las garantías constitucionales en el resto del Estado, en enero de 1877, en las provincias vascas continuaron suspendidas hasta noviembre de 1879, a la par que se prohibía a la prensa vasca manifestarse en contra de la ley. Según consta en la correspondencia gubernamental, existían temores del ejecutivo a nuevos levantamientos debidos no sólo a los carlistas, sino a un descontento extendido entre la población a causa de las nuevas medidas<sup>70</sup>. Como estamos viendo, la percepción de las cosas en el País Vasco cambió sustancialmente en poco tiempo, y el ejército, que había vencido al carlismo, pasó a convertirse para los vascos de todas las tendencias en «el ejército de ocupación», cual si se tratase de una armada exterior ocupando suelo nativo. En las provincias vascas dominaba la *intransigencia*, es decir, el rechazo sin fisuras a la ley

---

<sup>69</sup> Todavía en agosto de 1877 (la cuestión se había suscitado en enero) hay un telegrama de presidencia de gobierno al general en jefe del ejército en el que le dice cómo es preciso ingresar mozos en Guipúzcoa, «en poco o en mucho número», cosa que ya se está haciendo en las otras dos provincias, AGA, caja núm. 108.

<sup>70</sup> Así, por ejemplo, en enero de 1877, el general en jefe del ejército pide que sendos buques se desplacen a Bilbao y Pasajes y advierte «que aunque no ocurre novedad he dictado precauciones militares en la perspectiva de sucesos que son probables» (AGA, caja núm. 108). Según F. Lasala, buen conocedor de estos avatares y que no tendía a la exageración, liberales intransigentes llegaron a proponer a los carlistas un levantamiento bajo la bandera del fuerismo, en tanto que otros sondearon al gobierno francés si serían admitidos como un protectorado de dicho país (*La última etapa...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 270 ss.).

de julio, sobre las posturas *transigentes*, proclives a algún tipo de negociación con el gobierno, y en esa tesitura se manifestaron las Juntas Generales celebradas en las tres provincias en septiembre-octubre de 1876. Los *intransigentes*<sup>71</sup> querían poner a salvo el Derecho y no entrar en ninguna transacción respecto al régimen foral que le restase legitimidad en el futuro, en la idea de que la ley de julio era un hecho coyuntural que acabaría por desaparecer, como ya había ocurrido con anterioridad; dicho sumariamente, eran partidarios de no participar en ninguna decisión que supusiera alterar el régimen foral. Los *transigentes*, por contra, opinaban que se hallaban en un nuevo contexto histórico y que en esa dirección las medidas adoptadas por el ejecutivo no eran provisionales, por lo que la posición más adecuada era negociar y extraer todas las ventajas posibles<sup>72</sup>. No por casualidad, entre los *transigentes* de Vizcaya y Guipúzcoa se encontraban personas vinculadas con la burguesía más emprendedora y relacionadas con los grupos económicos más punteros. Los sectores *transigentes* vascos remaban en la dirección contraria a la opinión pública que existía en ese momento en el país y su postura va a ser timorata, casi de inhibición, retrayéndose a la hora de asumir responsabilidades y cargos políticos para no aparecer como participantes de decisiones que podían estimar como ineludibles, pero que no tenían el favor mayoritario.

Aunque con distintos matices e intensidades según se perteneciera al campo de los *intransigentes* o de los *transigentes*, la estrategia de las instituciones y representantes vascos fue la de aplazar todo lo posible la aplicación de la ley de julio y las medidas subsiguientes, que eran vistas como una tormenta pasajera, en la idea de que el tiempo correría a su favor. Los *intransigentes*, firmes partidarios de esta posición, la alimentaban generando expectativas bien de que no se iba cumplir la ley, o bien de que el gobierno estaba dispuesto a un arreglo más allá del marco legal. Para ellos se trataba de «parar el golpe» y de que «ganásemos algún tiempo», con, por ejemplo, la convocatoria de

---

<sup>71</sup> Esta división terminológica no era aceptada por uno de sus representantes más notables, F. de Sagarmínaga, uno de los diputados generales de Vizcaya a partir de las Juntas Generales de octubre de 1876, que la consideraba una invención del gobierno con la que desacreditar a los sectores más firmes en la defensa del Fuero. Véase «Controversias forales», en *Recuerdos...*, *op. cit.*, pp. 251 ss.

<sup>72</sup> Una adecuada exposición sobre ambas posturas en LASALA, F.: *La última etapa...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 247 ss.

nuevas Juntas Generales, que permitirían dilatar todo el proceso<sup>73</sup>. Error de visión<sup>74</sup>, puesto que aunque el gobierno era propicio a negociar, estaba también firmemente decidido a entrar en una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y las provincias vascas, en la que éstas participaran en las obligaciones fiscales y militares.

Por su parte, la posición del ejecutivo y más específicamente de Cánovas, que continuó desempeñando un papel central, fue la de seguir en su trayectoria de combinar la flexibilidad con la amenaza<sup>75</sup>. A pesar de la resistencia pasiva que practicaban las instituciones vascas, Cánovas emitió constantes mensajes acerca de su voluntad de llegar a acuerdos con los vascos y de su voluntad negociadora, si bien exigía, asimismo, el cumplimiento de la ley de julio. Sus más obstinados opositores reconocían que Cánovas estaba «de-seoso de llevar adelante su objetivo de conseguir la cooperación del País»<sup>76</sup> y para ello mantuvo una constante comunicación con las provincias vascas, fundamentalmente a través de los diputados vascos en el Congreso, y realizando una serie de propuestas con las que suavizar la contribución fiscal y militar. Cánovas reiteraba que no se habían suprimido los Fueros, que las instituciones forales permanecerían vigentes<sup>77</sup>, aunque les reclamaba que acatasen la ley, y que su principal interés radicaba en poner en ejecución el tema fiscal, en tanto que en el militar era más acomodaticio<sup>78</sup>. Sus propuestas iban en la dirección de que:

---

<sup>73</sup> Carta de los diputados generales de Vizcaya, F. de Sagarmínaga y B. De la Calle, 17 de enero de 1877, ADFB, J-00264.

<sup>74</sup> CAJAL, A.: *Administración periférica del Estado...*, op. cit., p. 527.

<sup>75</sup> Es interesante contraponer la visión de Lasala y de Sagarmínaga con criterios distintos sobre estos sucesos y sobre la gestión de Cánovas, favorable aunque no exenta de reparos del primero, crítica la del segundo.

<sup>76</sup> Carta de los diputados generales de Vizcaya, F. de Sagarmínaga y B. De la Calle, 7 de enero de 1877, ADFB, J-00264.

<sup>77</sup> Todavía en mayo de 1877 se recoge en las actas de una reunión de Cánovas con comisionados alaveses y guipuzcoanos cómo «ocupándonos en primer término de la “administración del país”, el Sr. Cánovas manifestó no encontraba dificultades que ésta siguiera en su organización y funciones cual siempre. (...) limitándose uno de nosotros a consignar la palabra “autonomía” administrativa, sin que la rechazara y aun alguno haber creído oír que la repetía él mismo», Archivo Territorio Histórico de Álava (en adelante ATHA), DH 259/4.

<sup>78</sup> *Vid.*, por ejemplo, la carta del diputado a Cortes, el conde de Llobregat a J. B. Acilona, 14 de enero de 1877, ADFB, J-00264, en la que cuenta una entrevista con Cánovas.

«Yo no haría más que lo que de todos modos quiero, es decir, no sacaría sino la contribución directa y dejaría la administración provincial con los consumos en que esta se funda a la Diputación foral que funcionaría independientemente y separada»<sup>79</sup>.

La estrategia de Cánovas era ir *poco a poco*, *despacio*, actuar *moderadamente* y *con prudencia*, *tolerar* incluso la *resistencia pasiva*, intentando seducir a sectores del País Vasco con ofertas atractivas y señuelos persuasivos<sup>80</sup>. En frecuentes pronunciamientos, Cánovas señalaba las ventajas que acarrearía al País Vasco adoptar una postura dúctil y negociadora, y los perjuicios que en cambio podían derivarse de la postura mantenida de rechazo de la ley. En esa estrategia, el presidente del ejecutivo jugó también con el factor tiempo con un objetivo contrario al de los vascos, pues esperaba —y los hechos le dieron la razón— que a medida que transcurriesen los meses se produjera un desgaste de sus oponentes, a la vez que mientras tanto cultivaba el fraccionamiento y la división de las provincias vascas. En este sentido, sus esfuerzos se dirigieron a atraer a guipúzcoanos y alaveses, donde la transigencia tenía más peso, y a la par aislar a Vizcaya, en cuya provincia la intransigencia se había hecho fuerte en las instituciones. Tratándose de un político de la talla y experiencia de Cánovas, esa disposición a tender puentes con las provincias vascas era todo menos ingenua o consecuencia de sus simpatías por esa *constitución interna* que era el régimen foral. Al político malagueño no se le escapaba que a una zona ya de por sí conflictiva como eran las provincias vascas, recién salidas de la guerra carlista, no se le debían añadir nuevos motivos que provocaran que esa tensión se hiciera endémica. Pero además, como se señala en la correspondencia gubernamental, el Estado carecía de agentes y medios para hacerse efectivo, para hacer cumplir la misma ley de julio si no contaba con la colaboración de las distintas instituciones vascas. Resulta reve-

---

<sup>79</sup> Texto que forma parte de una propuesta de Cánovas de diciembre de 1876, ADFB, J-00264.

<sup>80</sup> En la carta antes citada del conde de Llobregat a Acilona, del 14 de enero de 1877, dice cómo Cánovas acabó «insinuándome (y esto se lo digo a V. bajo mi absoluta reserva) que si no reñíamos y nuestra actitud lo hacía imposible quizás intentara de las Cortes la revisión de la ley de 21 de julio en sentido favorable para nosotros y menos imperativo».

Las palabras entrecuilladas recogidas de la correspondencia de la presidencia de gobierno, en el AGA.

lador lo expuesto por el responsable militar de estas provincias, el general Quesada, acerca de las dificultades para establecer la contribución fiscal, difícil en el caso de los repartos a los pueblos, *irrealizable* en el vecinal, a la vez que exponía la conveniencia de contar con más funcionarios<sup>81</sup>, o, en esta misma dirección, lo que se reconoce en el preámbulo del primer concierto económico de 1878, en el que se indicaba cómo se había optado por esta opción, entre otro motivos, por las dificultades *insuperables* que encontraría la administración para establecer la fiscalidad general, dada su carencia total de datos sobre el País Vasco, algo que las instituciones vascas habían puesto un especial cuidado en que así fuera. Era, otra vez más, la constatación del Estado débil. Con estos antecedentes, no es extraño que Cánovas buscara puntos de apoyo en el País Vasco, imprescindibles entre otras cosas para poder hacer efectivos sus planes.

Hubo en este proceso un momento en el que pareció que podía producirse un cambio de rumbo. Tras el fiasco que para el gobierno supusieron la Juntas Generales de septiembre de 1876, de signo claramente *intransigente*, Cánovas había fijado con rotundidad que cualquier nueva convocatoria que se realizase de este organismo sería con la condición previa de su aceptación de la ley de julio. Vizcaya se mostraba firme en no aceptar este requisito, pero las otras dos provincias se avinieron a una fórmula que salvaba ese escollo, y es que las posturas negociadoras se abrían paso, tal como le constaba al gobierno, que de este modo permitió que se celebrasen Juntas Generales en febrero-marzo de 1877 en Álava y Guipúzcoa. En ellas ganaron las posiciones transigentes, que acordaron abrir un proceso negociador con el gobierno, para lo que establecieron una serie de puntos con el objetivo de gestionar «el modo de conciliar los derechos e intereses de la provincia con los intereses de generales de la nación»<sup>82</sup>. Entretanto Vizcaya, con Sagarminaga al frente de la Diputación foral, continuaba firme tanto en su posición de rechazo de la ley de julio como en su negativa a negociar con el gobierno, a la vez que se sentía *abandonada* con lo que entendía que era una traición de sus dos vecinas. Se atenía Vizcaya a lo acordado por las tres Diputaciones en una reunión en febrero, en la que se había acordado que si la condición para la reunión de las Juntas era cumplir

<sup>81</sup> Telegrama del general Quesada, 20 de enero de 1877, AGA, caja núm. 108.

<sup>82</sup> GOROSABEL, P. de: *Noticias de las cosas...*, *op. cit.*, vol. III, p. 380. Los acuerdos de Guipúzcoa y Álava fueron prácticamente coincidentes.

la ley de julio, era «llegado el caso de la resignación de sus puestos y de la suspensión del régimen foral en el País Vascongado quedando íntegros e incólumes sus derechos»<sup>83</sup>. Vizcaya se quedó sola en el mantenimiento de este acuerdo, lo que se tradujo en su negativa a convocar las Juntas y condujo a que la Diputación «cesara en sus funciones»<sup>84</sup> y decidiera abandonar sus cargos<sup>85</sup>. A partir de aquí los acontecimientos se precipitaron en esta provincia, designando el gobierno a una Junta que sustituyera a la Diputación y convocando Juntas Generales, que, sin embargo, ante el cariz intransigente que iban tomando, fueron disueltas. Finalmente, en mayo, el ejecutivo, alegando la inflexibilidad de Vizcaya, decretó la total nivelación de esta provincia, nombrándose una Diputación ya provincial e indicando, entre otros puntos, que había de establecerse el sistema impositivo general. Suponía ese Real Decreto la homogeneización de Vizcaya y su incorporación al régimen general.

Cánovas debía ver con satisfacción cómo iban transcurriendo los acontecimientos, la división entre las provincias vascas y su paulatino debilitamiento. Quedaban ahora Guipúzcoa y Álava, que planteaban una salida negociada y formularon al gobierno, en mayo, una propuesta muy similar, que en síntesis planteaba la continuación de su organización peculiar, el pago de una cantidad única al Estado y un arreglo en el tema militar. Se trataba de dar alguna satisfacción a las reclamaciones de Cánovas, pero salvando el espíritu y las formas forales, que de este modo pretendían su continuidad. Conscientes de su fragilidad, desde los medios vascos se pedía ahora dar estabilidad al nuevo estado de cosas que fuera a surgir mediante su fijación en una ley, aunque al mismo tiempo se reclamaba que ésta se fundamentara no en la de julio de 1876, sino en la de 1839, lo que suponía que continuara, por otra vía, impugnándose la primera de ellas. Cánovas se apresuró a disipar cualquier ilusión al respecto y aclaró que lo único que se comprometía era a que toda «modificación de la ley de 21 de julio la llevaría necesariamente a las Cortes»<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Texto del acuerdo de las tres Diputaciones forales, adoptado en San Sebastián, el 1 de febrero de 1877, en AGUIRREAZKUENAGA, J.: *La articulación político-institucional de Vasconia...*, *op. cit.*, vol. I, p. 812.

<sup>84</sup> Para estos hechos, ADFB, J-00263.

<sup>85</sup> Una explicación detallada en SAGARMINAGA, F. de: «Controversias forales», *op. cit.*, escrito en 1878.

<sup>86</sup> Telegrama de presidencia de gobierno, 5 de marzo de 1877, AGA, caja núm. 109.

Permanecía abierto a la negociación, continuaba ofreciendo la permanencia de las instituciones forales<sup>87</sup>, pero la situación del país se iba tranquilizando y ello le otorgaba un mayor margen de maniobra.

En esta tesitura se planteó un escollo ya definitivo, como era la exigencia del jefe del gobierno —exigencia ya expuesta en la ley de julio— de que el pago debía ser proporcional a la riqueza, de forma que no hubiera desigualdad en la contribución con otras regiones españolas. Frente a esta tesis, la parte vasca (guipuzcoanos y alaveses) se mostraba dispuesta a contribuir, pero siempre que fuera a través de un cupo fijo e inmutable<sup>88</sup>. A la hora de encarar esta cuestión, volvía el ejecutivo a utilizar el referente navarro y las negociaciones mantenidas con esta provincia en torno a este mismo punto de la proporcionalidad, que se saldaron con un acuerdo en enero de 1877. Tras éste, Navarra vio elevado el cupo que debía pagar al Estado, congelado desde 1841, con lo que se rompía la idea mantenida por los navarros de que era inalterable, aunque a cambio obtuvieron otras concesiones y quedó a salvo el esquema fiscal vigente desde la ley del 1841. El contraste y el diferente talante entre Navarra y las provincias vascongadas volvía a ponerse en evidencia, siendo en este sentido significativo que los navarros quisieran en esas negociaciones aparecer desligados de las provincias vascongadas<sup>89</sup>.

Con el tema de la proporcionalidad del pago se había alcanzado el listón de cesiones al que ambas partes estaban dispuestas a llegar, y se entró en una situación de bloqueo. Tras una nueva entrevista, celebrada entre Cánovas y representantes vascos en septiembre, aquél manifestó su hartazgo, a la vez que en la correspondencia oficial cuestionaba que se pudiera llegar a alguna solución, pues el objetivo de las Diputaciones era ganar tiempo<sup>90</sup>. En esa marcha atrás, se dictó por el gobierno un RD por el que se ordenaba que las provincias

---

<sup>87</sup> Así lo hizo, como hemos citado, en una reunión que mantuvo en mayo con comisionados guipuzcoanos y alaveses.

<sup>88</sup> En una reunión celebrada en mayo de 1877 los comisionados alaveses y guipuzcoanos ofrecen convenir una *cantidad alzada fija e invariable*, lo que Cánovas no acepta y vuelve a insistir en la proporcionalidad, aunque no la exigiría sino en una escala gradual, ATHA, DH 259/4.

<sup>89</sup> Una descripción para lo sucedido en Navarra en MARTÍNEZ BELOQUI, M.<sup>a</sup> S.: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999, pp. 327 ss.

<sup>90</sup> Especialmente desconfiaba de la representación foral de Guipúzcoa, que continuaba contando con una Diputación proclive a las tesis intransigentes.

vascongadas pagasen unas cantidades en concepto de inmuebles, cultivo y ganadería, si bien se especificaba que «la proporcionalidad del impuesto no se realice de un golpe y que la forma de establecerse (...) se atempere a los antiguos usos y costumbres del país». Protestaron las Diputaciones, y las Juntas de Álava, reunidas en ese mismo mes de noviembre, volvieron a la antigua posición de que «no pueden aceptar espontáneamente y menos cooperar directa ni indirectamente en el cumplimiento incondicional de la ley de 21 de julio de 1876»<sup>91</sup>. La reacción del ejecutivo fue fulminante y en noviembre-diciembre de 1877 acordó disolver las Diputaciones forales de Álava y Guipúzcoa, dándose por finalizada la larga trayectoria de estas instituciones. Ahora sí que podía hablarse de la abolición foral, aunque su legado continuará presente en el País Vasco, haciendo posible que al poco se regulara un sistema exclusivo para estas provincias.

## La conclusión

Se inauguraba así una nueva etapa que, sin embargo, mantuvo una evidente línea de continuidad con el sistema que había existido hasta ese momento. Cánovas, en coherencia con lo que había manifestado, propició que se pusiera en pie un nuevo régimen que tomó su forma en el primer concierto económico de febrero de 1878. A él se llegó tras las negociaciones mantenidas entre el presidente del gobierno y las nuevas Diputaciones provinciales vascas, reuniones ahora de carácter eminentemente práctico, y que dieron su fruto en el «concierto económico», por expresarnos en los términos del RD<sup>92</sup>, que implicaba que persistiera la especificidad administrativa de las provincias vascas, si bien asentada sobre otra base. No podemos aquí, por razones de espacio, abordar lo que supuso el concierto económico, pero fue casi unánime el criterio de los beneficios que generó al País Vasco, empezando porque ya desde este primer momen-

---

<sup>91</sup> Escrito de las Comisiones de las Juntas Generales, que resultaron disueltas dado su cariz, ATHA, DH 57/3.

<sup>92</sup> Utilizo la minúscula tal como lo hacía el Real Decreto de febrero de 1878, que lo entiende en el sentido de que las provincias vascongadas entraban ahora en el *concierto económico* de la nación, dándole, pues, una connotación integradora.

to «están aquellas provincias muchísimo menos recargadas de impuestos que las demás», tal como reconocía el propio Cánovas<sup>93</sup>.

Haciendo una breve recapitulación de lo narrado, resulta palpable que la cuestión contributiva se reveló como el tema central que obstaculizó la posibilidad de un entendimiento entre el gobierno y las provincias vascas. Bien es verdad que en éstas había diversas opiniones y estrategias, pero también que la opción mayoritaria de obstruir las medidas del gobierno favoreció que los recortes fueran más severos y que acabaran por afectar a las mismas instituciones forales. En este sentido, creemos que en el ánimo de Cánovas no estaba inicialmente abolir el sistema foral en su totalidad; más bien su idea era ir a una solución a la «navarra», como él dijo en varias ocasiones, introduciendo modificaciones que afectaban sustancialmente al tema contributivo y a la aportación militar, pero dejando a salvo los organismos forales, con los que habría que tratar el tipo de atribuciones que debían gestionar. Así, coincidimos con lo expuesto por algún especialista en la materia acerca de que la ley de julio dejaba un amplio margen para mantener las especialidades forales<sup>94</sup>, mas la posición de los representantes vascos no ayudó a que esta posibilidad pudiera estabilizarse, de forma que se entró en una nueva etapa sin la legitimidad que la continuidad de los organismos forales hubiera permitido.

Otra cosa distinta es cómo fue vivida la ley de julio en el País Vasco, que fue sentida como un ataque a las reglas con las que venían rigiéndose las provincias vascas, a sus derechos seculares e, incluso, a algo más importante, a su *progreso y felicidad*. Aunque aquí no podamos abordar esta cuestión, la ley de julio venía a tocar puntos sensibles de la mentalidad colectiva, de un imaginario que había hecho del Fuero un tótem protector, garante de una sociedad imaginada en términos idílicos. En esa coyuntura la *intelligentsia* vasca recurrió a la fuerza del mito, presentando la ley como un atentado contra un sistema que había permitido «un bienestar material, un orden moral y un contento general, que no han podido alcanzar países más ricos»<sup>95</sup>, y convocó a reacciones melancólicas de añoranza

---

<sup>93</sup> Del discurso de Cánovas en el Congreso, 11 de diciembre de 1878, p. 4023.

<sup>94</sup> FERNÁNDEZ, T. R.: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 65.

<sup>95</sup> Del discurso del diputado general de Guipúzcoa, Juan B. De Acilona, 12 de marzo de 1877, en GOROSÁBEL, P. de: *Noticias de las cosas...*, op. cit., vol. III, p. 375.

de un pasado mitificado, cuestión que tan adecuadamente nos ha explicado J. Juaristi para el nacionalismo. Se reforzaba con todo ello una construcción discursiva de enorme eficacia social en la que no se escatimaba ni la hipérbole (el Fuero como garante de la *libertad*, el *progreso* y la *felicidad*), ni la apelación a lo religioso (el Fuero como expresión de los *sagrados derechos*), ni al dramatismo ante la nueva situación legal. Bajo esta perspectiva, la ley de julio fue experimentada en la sociedad vasca como una abolición de su régimen peculiar y una injusticia que había de ser reparada, a la par que generaba sentimientos de agravio e impulsaba los lazos de afinidad e identidad en la población. Fue, en este sentido, otro eslabón más en el proceso de creación de una identidad vasca, entendida todavía sin un sentido excluyente.

Cánovas intentó, y en parte consiguió, aminorar las reacciones contrarias a través del concierto económico con el que restableció unas buenas relaciones con sectores pudientes de la sociedad vasca, pero persistió un poso de descontento que tomó una forma lingüística durante la Restauración en el sentido de que había una *cuestión vasca* pendiente de solución. Habían caído en saco roto las consideraciones de F. Lasala de que los Fueros «es una manera de realizar la unidad»<sup>96</sup> y se entró en una nueva fase en las relaciones entre las provincias vascas y el Estado, en la que las referencias a la ley de julio fueron constantes, hasta convertirse en tema común de lamento entre los vascos y punto de partida en las reclamaciones de un nuevo estatus para el País Vasco.

---

<sup>96</sup> Discurso de F. Lasala en el Congreso, 17 de julio de 1876, *Diario de Sesiones del Congreso*, p. 3193.

