

EFEMÉRIDES

LA ÚLTIMA FASE DE LA UNIDAD NACIONAL: LA MONARQUÍA LIBERAL Y LA CUESTIÓN FORAL VASCA

Uno de los legados más relevantes de nuestro siglo XIX fue la consolidación nacional de España, es decir, que nuestro país alcanzara una unidad legal y administrativa casi total, un proceso que solo Francia, de entre los grandes países europeos, había completado antes. En realidad, los liberales españoles culminaron, con pleno asentimiento de la Corona, un largo proceso que

arrancó con los Reyes Católicos, continuó con altibajos en la Alta Edad Moderna y se aceleró en los siglos XVIII y XIX, convirtiendo una Monarquía que reunía diversos reinos y señoríos en un solo cuerpo político. En toda España acabaron por regir las mismas leyes, aprobadas por un órgano legislativo común, las Cortes. Y se instaló la misma planta judicial, con unos tribunales comunes para

todos los españoles, así como la misma administración central y territorial, con unas diputaciones provinciales y ayuntamientos organizados casi de idéntico modo en todos los rincones de la nación. La supresión de las aduanas interiores y el establecimiento de un sistema fiscal y arancelario comunes aseguraron, además, la progresiva unificación del mercado nacional, el factor más relevante que explica

el despegue definitivo de la economía española. Idénticas consecuencias tuvo, para la garantía de las libertades civiles, que se desplegaran unos mismos cuerpos de policía con jurisdicción nacional para asegurar el imperio de esas leyes comunes: la Guardia Civil, los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia (antecesores de la Policía Nacional) y el de Carabineros (la Policía de Aduanas).



La rendición de Granada. Francisco Pradilla.

En definitiva, todas estas medidas acabaron por articular una verdadera ciudadanía española. Se aseguraba así el principio de igualdad ante la ley, que presuponía una ley para todos igual, y otras libertades como la de trasladarse a cualquier lugar dentro del territorio nacional sin que padecieran los derechos civiles de los españoles. Una situación que era incompatible con la preservación de los diferentes ordenamientos jurídicos no sólo de los antiguos reinos, sino incluso de los municipios, aquellos viejos fueros heredados del Antiguo Régimen. En este sentido, un gran hito fue la nueva división territorial en provincias, sobre la que se organizaron en adelante las demarcaciones militares, judiciales, universitarias y también las electorales. Cuando su promotor, Javier de Burgos, coronó en 1833 los proyectos que los liberales ya habían aprobado en las Cortes de Cádiz y en las del Trienio, consagró el principio de que el único cuerpo territorialmente inmutable era España, y que las divisiones territoriales menores debían ser puramente utilitarias. Es decir, debían diseñarse en función de las necesidades de los ciudadanos y de su Estado, para ejecutar con eficiencia las funciones que éste tenía encomendadas y proveer con mayor agilidad de nuevos servicios a los españoles. Ninguno de estos criterios debía subordinarse en adelante a la preservación de las fronteras entre los viejos reinos, principados y señoríos.

Sin embargo, estas profundas transformaciones afectaron tardíamente a cuatro pequeños territorios de la Monarquía española: el reino de Navarra, el señorío de Vizcaya y las provincias históricas de Álava y Guipúzcoa. Todos se habían integrado en la Corona de Castilla pactando con sus titulares la preservación de sus instituciones forales. Con todo, éstas no habían permanecido inmutables durante la Baja Edad



Retrato de Francisco Javier de Burgos. Domingo Valdivieso.

Media y la Edad Moderna. Unas veces los reyes lograron hacerse con la provisión de los cargos de gobierno más relevantes en esos territorios, y otras consiguieron introducir instituciones de la administración territorial de la Corona, como los virreinos y los corregimientos. En todo caso, entre los siglos XVI y XVIII, las autoridades de esas provincias se habían comportado con notable lealtad a la Corona y la relación con los distintos reyes, no exenta de roces cuando éstos requerían hombres y dinero en tiempos de guerra, fue en general excelente.

Tras la Guerra de sucesión (1701-1713), Felipe V había unificado el derecho público en casi toda España, asimilándolo a las leyes e instituciones castellanas. Pero estas provisiones no afectaron a Navarra o a los territorios vascongados, que habían permanecido leales al sucesor de Carlos II. Esta

situación les permitió conservar privilegios como la exención de las normas que, sobre levas e impuestos, afectaban al resto de España. Y si bien estos territorios contribuían en tiempos de guerra, lo hacían en menor medida. Estas exenciones eran también características de los territorios ultrapirenaicos, lo que se conocía como la “Navarra francesa”, pero fueron abolidas en 1789, durante el proceso de afirmación nacional que se produjo en Francia en los inicios de su revolución.

LIBERALES VERSUS FORALISTAS

Un proceso parecido comenzó en España con las Cortes de Cádiz y los gobiernos liberales del Trienio (1820-1823). Sin embargo, la abrogación global de sus leyes en los periodos de gobierno absoluto, y el hecho de que Navarra y las provincias vascongadas se convirtieran en

bastiones de los realistas más intransigentes, interrumpieron la asimilación legal de los últimos territorios forales durante todo el primer tercio del XIX.

Javier de Burgos retomó esta tarea y convirtió a estos territorios en provincias, como las demás. Además, proyectó sustituir al virrey de Navarra y a los corregidores de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya por un nuevo representante del poder central presente en todas las provincias, el subdelegado de Fomento, precedente del gobernador civil. La introducción de esta institución anticipaba las de otras comunes a toda España en los ramos de Justicia y Hacienda,¹ pero la reforma quedó interrumpida por la primera guerra carlista. En ella se implicaron las autoridades forales de estos cuatro territorios, al alzarse contra Isabel II y la reforma política que su madre, la regente María Cristina de Borbón, patrocinaba para reinstalar en España el régimen constitucional. Esto explica que, en 1837, los liberales decidieran abolir de un plumazo las viejas instituciones de Navarra y las provincias vascongadas para instalar, en su lugar, las diputaciones provinciales que funcionaban ya en el resto del país.

Este relevante cambio quedó sin efecto cuando las autoridades forales de estos territorios se desmarcaron de la causa carlista en 1839, un año antes del fin de la guerra. Con ánimo conciliador, las Cortes aprobaron el 25 de octubre de ese año una ley que confirmaba los fueros, pero autorizaba al Gobierno a introducir, oídos los delegados de estas provincias, las modificaciones que considerara necesarias para asegurar la unidad constitucional de la Monarquía. Los representantes de Navarra se avinieron a negociar y obtuvieron, en agosto de 1841, una ley que transformaba sus instituciones de gobierno en una “diputación foral y provincial”, que asumía casi

1. *Gaceta de Madrid*, 3-XII-1833.

todas las viejas atribuciones incluidas las fiscales, ajustadas en un convenio económico con el poder central donde se negociarían las cantidades con las que Navarra contribuiría a sostener las cargas nacionales. Esta ley continúa hoy vigente, adaptada al marco de la Constitución de 1978.

A pactar una ley similar se negaron las autoridades forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Después de que éstas se implicaran en un nuevo levantamiento contra el entonces regente, el general Espartero, su Gobierno se decidió a aplicar por fin la ley de 1839. Un decreto de 1841 abolió el llamado “pase foral”, que permitía a las diputaciones vascongadas incumplir las leyes nacionales que consideraran lesivas para los fueros. Además, quedaron suprimidas las aduanas interiores, se ordenó introducir la administración territorial, fiscal y judicial del Estado, se enviaron los primeros gobernadores civiles y se pusieron bajo sus órdenes a todos los cuerpos de seguridad locales. Por último, se amplió el derecho de voto, conforme a la legislación electoral general, para las votaciones municipales y provinciales. Con ello, se ponía fin al viejo régimen local, que incumplía sistemáticamente la Constitución de 1837:

El artículo 69 de la Constitución previene que los Diputados de las Provincias serán nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes; en las Provincias Vascongadas el derecho de elegir se limita a muy pocos, y éstos no representan al país; en Vizcaya se confía a la insaculación y a la suerte; lo absurdo de semejantes sistemas vincula en castas y familias los cargos públicos que han llegado a ser patrimonio de algunos. En los Ayuntamientos no es la cualidad de español y vecino lo que da el derecho

*electoral activo y pasivo, porque es necesario ser hidalgo, o vecino concejante, vizcaíno originario. Los métodos de elección son tantos como los pueblos, según sus ordenanzas y prácticas peculiares; así es que, desde la elección hecha en Concejo hasta la que cae por suerte o toca por turno, hay diferentes formas de organización municipal. Más por regla general vence el privilegio, los oficios municipales se perpetúan en muy pocos, que al parecer están en posesión de transmitirlos a sus descendientes, y queda hollado el artículo constitucional que hace a todos los españoles admisibles para los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad.*²

Esto explica que, imitando la posición de los viejos fueristas, los nacionalistas vascos abominen de la ley de 1839 y del decreto de 1841, que prácticamente asimilaba las provincias vascongadas al resto de España. Unas medidas que, para un gran especialista en la cuestión foral, Fermín Lasala, están sin embargo en “*el origen de la prosperidad pasmosa de Vizcaya y Guipúzcoa*”.³

La caída de Espartero y la sustitución en el Gobierno de los liberales progresistas por los moderados suscitaban entre los foralistas la esperanza de que se volviera al *statu quo* anterior a 1841. Pero sólo obtuvieron, en otro decreto de 1844, la reconversión de las diputaciones provinciales a diputaciones forales, la devolución a los ayuntamientos de sus viejas atribuciones y el retorno de las facultades fiscales. Esta situación de *impasse* se mantuvo por tres décadas. Ni siquiera durante el Sexenio Revolucionario, la izquierda liberal tocó los restos del régimen foral. La ley municipal de 1870 no se aplicaba a los ayuntamientos vascongados, de modo que ni siquiera renovaban sus

corporaciones por medio del sufragio universal aprobado en 1868.

EL CAMINO A LA UNIFICACIÓN NACIONAL

Antonio Cánovas del Castillo heredó irresuelto un problema que, en la década de los setenta del XIX, se había agravado con el alineamiento de las diputaciones forales con los carlistas en la tercera guerra que éstos promovieron entre 1872 y 1876. Las diputaciones se habían negado a reconocer a Alfonso XII a cambio de la confirmación del régimen foral, de modo que la nueva Monarquía liberal se encontraba otra vez en la necesidad de pacificarlas por la fuerza. Cánovas tenía muy claro que “*la idea centralizadora y la idea liberal son hermanas*”, y que “*la centralización ha representado entre nosotros ni más ni menos que la civilización, ni más ni menos que la libertad*”, por cuanto habían sido las políticas unificadoras las que, aboliendo los viejos privilegios estamentales y territoriales, habían permitido construir una nación de ciudadanos libres e iguales.⁴ Cánovas era, además, un historiador especializado en el declive español durante el siglo XVII, que atribuía fundamentalmente a las fuerzas centrífugas del localismo. Éstas habían estorbado la construcción política de la nación desde los Reyes Católicos hasta Alfonso XII, un morbo que se había vuelto a manifestar en las tres guerras civiles -la cubana, la carlista y la cantonal-, que estallaron casi simultáneamente en el Sexenio Revolucionario.

Pero la centralización de Cánovas -la idea liberal de la centralización- nada tenía que ver con una concentración de todo el poder en manos del gobierno, como habían postulado los jacobinos de la revolución francesa y luego volvería a defender Lenin durante la

revolución rusa. La centralización liberal se instituía en un contexto de garantía de la libertad civil y de división de poderes, de modo que las instituciones del poder central tendrían jurisdicción nacional, pero a cada una de ellas sólo se les atribuirían facultades limitadas, un sistema de equilibrios que culminaba en la dualidad formada por la Corona y las Cortes como instancias supremas, que colaboraban y se contrapesaban entre sí.

Otro matiz era que Cánovas, como el resto de los liberales, distinguía la centralización política de la administrativa. Si era defensor de la primera, que aseguraba la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles, abjuraba de la segunda. “*Unidad*” no quería decir “*uniformidad*”, y esto implicaba que los gobiernos locales y provinciales debían tener un ámbito propio de actuación y, en este marco, se hacía posible la existencia de un derecho y unas instituciones específicas. Influidos entonces por el constitucionalismo británico, Cánovas creía en la excelencia de los organismos históricos y no quería simplemente suprimirlos, sino hacer compatible su supervivencia, si era hacedera, con la empresa fundamental de la unidad nacional.

De ahí que, cuando finalizó la tercera guerra carlista y la mayoría abrumadora de los liberales, a izquierda y derecha, exigía la abolición de los fueros y la completa asimilación administrativa de las provincias vascongadas a las del resto de España, Cánovas actuara con cautela. Teniendo en cuenta que los liberales vascos defendían los fueros, en una Real Orden expedida a los gobernadores civiles de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya el 6 de abril de 1876, Cánovas anunció que se revisaría el régimen foral “*sin pactos ni concesiones previas*” con el fin de “*coronar, inmediata y definitivamente,*

2. *Gaceta de Madrid*, 3-XI-1841.

3. Fermín Lasala y Collado, *Última etapa de la unidad nacional. Los fueros vascongados en 1876*, Madrid, 1924, Vol. I, 292.

4. *DSC*, 21-II-1861, 1651.

la grande obra de la unidad nacional”, pero ordenó que, conforme a la ley de 1839, se llamara a Madrid a delegados de las diputaciones forales para tratar no de la abolición sino de las modificaciones que el Gobierno iba a presentar a las Cortes.

El 1 de mayo de 1876, Cánovas aclaró a estos delegados que dejaría subsistente el derecho foral en aquellos ámbitos que no interfirieran con atributos esenciales del poder público, como los fiscales o los relacionados con el servicio militar. Al presidente le costó Dios y ayuda convencer a sus propios ministros de que era mejor modificar los fueros y no la derogación total que postulaban, dentro del Gobierno, el ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala, y el de Gobernación, Francisco Romero Robledo. Estos dos dirigentes del Partido Liberal-Conservador defendían que los sacrificios en hombres y dinero que habían hecho la mayoría de las provincias para someter al carlismo sólo podrían compensarse con la culminación de la unidad constitucional de España, que a fin de cuentas implicaba su unificación nacional. La controversia se reprodujo dentro de las mayorías liberal-conservadoras del Congreso y el Senado, inclinados muchos de sus parlamentarios a hacer causa común con la izquierda liberal para acabar con los fueros. Finalmente, Cánovas logró persuadir a los suyos y aprobar una ley más conciliadora el 21 de julio de 1876.

La nueva ley alteraba los fueros a los solos efectos de asegurar que las provincias vascongadas contribuyeran a las cargas públicas y aportarían el cupo de hombres para el Ejército en la misma proporción y condiciones que las demás provincias de España. Se autorizaba a sus diputaciones

forales a realizar las modificaciones que estimaran necesarias para cumplir con ambas obligaciones constitucionales. La ley facultaba también al Gobierno para acordar, oídos los representantes de las tres diputaciones, “todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan así el bienestar de los pueblos vascongados como el bien y seguridad de la Nación”.⁵ En realidad, Cánovas planteaba una solución de compromiso semejante a la ley navarra de 1841, en virtud de la cual se lograba culminar una etapa más dentro del camino hacia la unificación, que la ley dejaba expedito al prever futuras revisiones de los fueros en esa dirección, sin suscitar al mismo tiempo oposiciones irreductibles que estorbaran la prioridad de afianzar la pacificación de las provincias vascongadas tras la última guerra civil.

Lo que Cánovas no esperaba era que, con una falta pasmosa de realismo, los representantes de las diputaciones forales se negaran mayoritariamente a aceptar la ley de 1876 y se mostraran contrarios a toda variación de los fueros. Lideraron la insumisión los representantes de la diputación vizcaína, y los intransigentes acabaron imponiéndose también, aunque con mayorías más reducidas, en Guipúzcoa y Álava. Esta posición no dejó a Cánovas otro camino que decretar, el 5 de mayo de 1877, la definitiva disolución de la Junta General y de la Diputación foral de Vizcaya, y ordenar que la administración territorial y fiscal de esa provincia se ajustara en todo a las del resto de España. El 24 de diciembre del mismo año hizo lo propio con los organismos forales de Álava y Guipúzcoa, sustituidos por sendas diputaciones provinciales. Con todo, la existencia en ambas provincias de un mayor



Retrato de Cánovas. Santiago Llanta y Guerin.

número de fueristas transigentes hizo que Cánovas no aplicara en ellas la completa nivelación que había culminado en Vizcaya. En todo caso, como apuntó el entonces delegado de los foralistas guipuzcoanos, Fermín Lasala:

*Si no hubo más reunión de Juntas [Generales], no fue por haberlas abolido la ley, por no quererlas el Gobierno, que por el contrario no pudo estar más obstinado en reunir las; fue porque las doctrinas destructoras de la unidad constitucional, de la unidad nacional que proclamaron y de la política de absoluta resistencia que siguieron las Diputaciones forales, llevaron al Gobierno a la sucesiva suspensión de éstas en las tres Provincias. Cien y cien veces ha de quedar esto categóricamente consignado.*⁶

La firmeza de Cánovas, cargada con la razón de su anterior postura conciliadora, surtió efecto. La presunción que manejaban los fueristas intransigentes de que el Gobierno no se atrevería a modificar

unilateralmente el régimen foral por miedo a un nuevo levantamiento armado, se vino abajo. Los que habían defendido los fueros desde el campo liberal accedieron en las tres provincias a constituir las nuevas diputaciones provinciales, a las que se irían incorporando después el resto de las fuerzas políticas.

La ruptura del frente foralista determinó en Cánovas una mayor benevolencia en el arreglo del sistema fiscal de las provincias vascongadas. En un decreto de 28 de febrero de 1878, anunció que no sería idéntica “la forma de exacción de contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias que en las demás del Reino”, pues no quería prescindir “de un modo violento de instituciones seculares, encarnadas, por decirlo así, en cada uno de los vascongados y que constituyen su manera de ser social, política y económica”.⁷ Por ello, el Gobierno fijaba para los ocho años económicos siguientes, a contar desde 1878, una serie de cantidades que tendría que pagar cada una

5. *Gaceta de Madrid*, 25-VII-1876.

6. Fermín Lasala y Collado, *Última etapa de la unidad nacional. Los fueros vascongados en 1876*, Madrid, 1924, Vol. II, 171.

7. *Gaceta de Madrid*, 1-III-1878.

de las provincias en virtud de las figuras impositivas que se cobraban en el resto de España. Esta concertación entre el poder central y las diputaciones provinciales vascongadas era, sin embargo, una medida provisional, pues Cánovas anunciaba que se introduciría la administración fiscal del Estado en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, especialmente para formar la estadística territorial y pecuaria que debía servir de base al cobro de los impuestos del sistema nacional. Mientras tanto, cada una de las diputaciones fijaría las contribuciones que mejor le convinieran para satisfacer dichas cantidades, y se encargarían también de su recaudación. Así nació el concierto económico que Cánovas introdujo a semejanza del sistema del convenio económico navarro, un convenio que él mismo se había ocupado de revisar al alza para que esta provincia contribuyera de manera proporcional a su riqueza.

En todo caso, el concierto era, conviene aclararlo, una etapa más dentro de la progresiva adecuación de la fiscalidad de las provincias vascongadas al sistema nacional. Del mismo modo, se preveía adaptar las supervivencias forales de la administración provincial y local a las leyes municipal de 1877 y provincial de 1882, ambas de carácter nacional. Estos planes

se paralizaron cuando, en los últimos veinte años del XIX, se puso de moda el particularismo regional y comenzó a arraigar en Barcelona y Vizcaya las entonces novedosas teorías del nacionalismo. Fue entonces cuando comenzó a extenderse entre un sector influyente del liberalismo español la descalificación, difundida antes por los tradicionalistas y los republicanos federales, de la centralización política; y decayó el interés por completar la unidad legal y administrativa de España. Más aún, la permanencia del concierto económico sirvió, como las supervivencias forales en el derecho privado consagradas por el Código civil de 1889, de elemento de legitimación para las tendencias particularistas. Como aduciría Fermín Lasala:

Si para cuando transcurrió el plazo del primer Concierto hubiera adquirido el Estado con un poco de cuidado aquellos datos necesarios cuya falta él alegaba entre otras razones en el Real decreto de 28 de Febrero de 1878 para conceder por de pronto cuota alzada y fija, si al menos durante el segundo Concierto Económico hubiera procedido a ese estudio, en un palabra, si hubiera hecho cesar en la primera, la segunda o la tercera ocasión este sistema que

ha alejado de Vasconia la administración económica del Estado, no tendría hoy Cataluña un hecho que alegar y no tendría España contra sí cosa que tanto sirve para que unos, los más, con hipocresía, otros, los menos, con descaro, emprendan la obra aciaga de destruir lo que ha sido pensamiento constante de los Españoles de todas las generaciones y todas las escuelas políticas y en cuya casi completa realización descollaron con gloria imperecedera en la historia lo mismo que los Reyes Católicos y Felipe II las Cortes de Cádiz.

¡Triste sino el de nuestra Patria! En la aurora del siglo XIX dio su más eficaz forma a la unidad: ese siglo ha confirmado y robustecido la unidad francesa, ha creado la unidad italiana y la unidad alemana... sobrepuesto el Poder Central en Suiza, sucumbiendo en la guerra civil del Sonderbund la autonomía absoluta de los Cantones, vencedores los Poderes Centrales en Estados Unidos sobre los Confederados o Separatistas del Sur; en toda Europa prodúcese un mismo fenómeno, la disminución de la heterogeneidad, el aumento de la unidad... que prueba es impuesto el tal hecho por las leyes a que está indeclinablemente sometida la marcha de las naciones.

Cuando con semejante uniformidad termina una laboriosa centuria y comienza otra, preténdese deshacer la España [y] hay quienes no temen verificar otra verdadera revolución interior apartando a España de la corriente unificadora imperante en Europa. Esa debilidad que a la causa de la Patria una da la permanencia del Concierto Económico, de la cuota fija y alzada, no la aprecia Vasconia: no la conmueve su participación en que sea precaria, ya que no dudosa, la conservación de España.⁸

BIBLIOGRAFÍA

Melchor Fernández Almagro (1968): *Historia política de la España contemporánea, 1868-1885*, Madrid, Alianza.

Fermín Lasala y Collado (1924): *Última etapa de la unidad nacional. Los fueros vascongados en 1876*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2 Vols.

Luis Sánchez Agesta (1978): *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Joaquín Tomás Villarroja (1990): *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



Dibujo del cadáver de Cánovas del Castillo realizado por Juan Comba sobre una fotografía del conde de Aldana, publicado en las páginas de **La Ilustración Española y Americana**.

8. Fermín Lasala y Collado, *Última etapa de la unidad nacional. Los fueros vascongados en 1876*, Madrid, 1924, Vol. II, 238-242.



 **Disenso**
FUNDACIÓN