



LOS FUEROS VASCOS ANTE LA CONFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL (1812-1839)



BARTOLOMÉ CLAVERO

BARTOLOMÉ CLAVERO

LOS FUEROS VASCOS ANTE LA CONFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL (1812-1839)

La Ley española sobre Fueros vascos de 25 de octubre de 1839 declara en su primer y casi único artículo, pues el segundo y último presenta un carácter procedimental, algo de tal alcance como lo siguiente: “Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”. Constitucional era el alcance. Los Fueros de referencia implicaban instituciones políticas propias, como Juntas y Diputaciones en las “provincias Vascongadas”, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, o como Cortes en Navarra. Y constitucional era el reto. La “unidad de la monarquía” calificada como “constitucional” remitía a la Constitución vigente a la sazón, la de 1837 que había sucedido a la de Cádiz, la cual, la que estaba ahora en vigor, no contenía previsión explícita ni posibilidad práctica de acomodo de algún derecho propio de implicación política como el de tal género mayúsculo de Fueros. Entendía de unas solas “Cortes generales” españolas, como de un “Gobierno” también único y de una planta uniforme de justicia, sin espacio para otras ni otros en su propio ámbito de representación y actuación constitucionales. Dado que la previsión es de encaje en este orden constitucional vigente, el de 1837, y no de replanteamiento ni revisión del mismo, ¿cómo puede cuadrarse el círculo o podría circularse el cuadro? Será la cuestión clave desde luego, pero la mía ahora es una todavía previa, la de cómo fue que pudo formularse la cuadratura y procederse a la

circulación. Veamos antecedentes inmediatos que importan neurálgicamente.

1. Escenario de lenguaje: ni estado ni nación

Para la inteligencia de acontecimientos históricos, conviene a veces, por no decir siempre, tomarse distancias. A tales concretos efectos de comprensión de un pasado, nunca es buena consejera la excesiva cercanía ni la mucha confianza. Con la familiaridad se corre el peligro de proyectarse sencillamente todo género de anacronismos, esto es, de suposiciones extrañas y motivaciones ajenas a la época en observación. La buena historia se hace desde el pasado propio consciente y no desde el futuro suyo ignoto para ella, nuestro presente. Dicho de otro modo y concretando, para entenderse la suerte de los Fueros vascos en la coyuntura del arranque constitucional español durante el siglo XIX, allá por sus años treinta, conviene ante todo que nos situemos en el escenario cultural antes incluso que en el político, en un contexto de horizontes entonces pensables y no sólo así de acontecimientos ocurridos o, aún menos, por ocurrir. Me refiero con esto en concreto a unas categorías políticas que, dominando por aquel tiempo, pudieran enmarcar el acomodo o desacomodo constitucional de unos Fueros como los vascos ayudando además a la inteligencia de la disposición confirmatoria española de 1839.

Rememoremos un lenguaje político no sólo de lengua española. A dichas alturas del siglo XIX, entre los contados idiomas que se identificaban con Estados en el continente europeo, como el castellano o el francés, predominaba una forma muy característica de concebirse y nombrarse las instituciones políticas mismas, tales mismos Estados que habían venido a adoptar el uso exclusivo de una lengua entre las variadas vivas por sus territorios. Se trataba de un léxico relativamente nuevo, pues no se remontaba mucho más allá de la segunda mitad del siglo anterior, el XVIII, pero que ya había arraigado fuertemente entre dichas concretas lenguas por virtud en particular de una literatura entonces bastante difundida y muy acreditada. Versaba sobre el derecho que se decía de gentes o también sobre el que llamaba público, algo así como el derecho internacional y el derecho constitucional que diríamos hoy, pero con contenidos

no exactamente idénticos ni mucho menos a los actuales. Otras eran ante todo sus suposiciones y presunciones culturales.

Aquella cultura jurídica entre dieciochesca y decimonónica, la que se expresaba y difundía esencialmente por literatura de derecho de gentes y de derecho público, hablaba de Estados, de Naciones y también ya, desde mediados del XVIII, de Constituciones, todo ello en un uso con mayúsculas explícitas o entendidas pues eran palabras que significaban nada menos que la institución y la norma soberanas, la institución política y la norma jurídica que se determinaban por sí mismas pues no reconocían ninguna otra de carácter superior en su terreno. Especifico esto último pues, entre lo político y lo jurídico, podía estar lo religioso e incluso lo eclesiástico con otro orden de prioridades entonces nada desdeñable para cosas como el Estado, la Nación y la Constitución. Si se ha advertido con extrañeza que tenemos un trío de nombres, estos tres recién repetidos, y sólo un par de cosas, la institución y la norma soberanas, la observación es buena. No se trata de un descuido. Aquí aparece una primera y esencial clave de aquel lenguaje entre Estados o Naciones así precisamente identificados.

Por aquel derecho público y de gentes se entiende efectivamente de la forma más explícita que Estado y Nación significan lo mismo, esto es, la institución política originalmente soberana y eventualmente constitucional, confiriendo lo primero, la soberanía, la capacidad de dotarse de lo segundo, la Constitución. El Estado soberano podía aparecer como premisa de la Nación constitucional, pero los sustantivos como los adjetivos eran intercambiables sin distingo apreciable ni, sobre todo, operativo entre los sujetos políticos, los Estados como Naciones, las Naciones como Estados. ¿Por qué hacían falta dos palabras para significarse prácticamente o incluso en absoluto la misma cosa? Y aún más, tratando siempre de ponernos en la época, ¿por qué se adoptó un par de voces que entonces y desde hacía tiempo encerraban una significación muy distinta tanto entre sí como también respecto a la institución política de tal grado y categoría superiores? Pues conviene recordar que, cuando allá por el siglo XVIII se inicia y difunde la práctica de los nombres de *estado* y de *nación* para significarse la institución política superior, ambas palabras andaban en curso vivaz con significados bien distintos tanto entre sí como respec-

to a dicha acepción. Puede ser un dato clave para lo que tenemos en consideración.

Estado era un término muy arraigado y vivo en el mundo del derecho significando, no directamente la institución política, sino la posición social en virtud de la cual se concebían y aplicaban capacidades o libertades muy diferenciadas o discriminadas a los seres humanos, donde y como, por este trámite, podían entrar las monarquías u otras formas políticas. Con anterioridad y en mayor medida que alguna acepción de este género político, estado encerraba una significación social. No sólo se trataba de los estados de la nobleza o del clero o de la misma monarquía y de su magistratura, en virtud de los cuales a estas posiciones sociales les correspondían unas libertades o privilegios sin parangón con todo el resto. También se trataba de los estados de la mujer, del sirviente o trabajador por cuenta ajena, pues se asimilaban, o de los menores o hijos de familia, con independencia en principio de la edad, en virtud de los cuales toda una mayoría de la sociedad se recluía en un espacio doméstico prácticamente sin acceso a libertad alguna. Puede verse hasta qué punto *estado* era un término preñado de sentido. ¿Por qué, repito, se adopta para significarse la institución política soberana no en la forma de *estado* de la monarquía entre otros varios *estados* sociales y domésticos, sino como Estado y punto?

Nación era otro caso semántico. Tradicionalmente no constituía un término de especial relevancia a unos efectos directa y estrictamente políticos ni jurídicos, pero también estaba cargado de sentido. Indicaba relación de procedencia o pertenencia respecto a comunidades humanas con costumbres y tradiciones o lenguas y culturas propias. El nombre de *nación* podía presentar implicación jurídica y política de corresponderse con ámbitos de derecho e instituciones distintivas. Por ejemplo, ser de nación catalana podía significar no sólo nacimiento en Cataluña con uso de lengua catalana y socialización en otras costumbres igualmente características, sino también la condición o circunstancia de regirse por derecho catalán. La significación ni política ni jurídica era lo primero y la implicación jurídica y política lo segundo. Lo propio podía entonces por supuesto decirse, sin ir más lejos, de nación vizcaína o vascongada, la que se expresaba en euskera. Repitamos, ya en antecedentes, el interrogante.

¿Por qué *nación* se adopta en el siglo XVIII para significarse la institución política soberana y también punto, esto es sin consideración de su significación bien viva de comunidad de cultura? Digámoslo así, lo de comunidad de cultura, para sintetizar.

La literatura de derecho de gentes y de derecho político que había producido el concepto soberano de Estado o Nación, Nación o Estado, haciéndose con ambos términos, ignoraba al tiempo olímpicamente la significación social, directamente jurídica, de lo uno, y la cultural, indirectamente política, de la otra. Tampoco entraba en estos distingos entre acepciones encontradas de unas mismas palabras. No creía necesaria ni oportuna la clarificación. ¿Lo daba así todo ello por cancelado en aras y con vistas a libertades de todos y todas sin acepción de *estado* social ni de *nación* cultural? No es raro que esta suposición se proyecte hoy sobre aquella literatura de la ilustración, como se le dice, pero la evidencia histórica resulta exactamente la contraria. Nada se daba por cancelado. Una literatura política ilustrada de interés constitucional se desentendía de estados sociales y de naciones culturales teniéndolos por establecidos y dándoles por indiferentes para sus propias cuestiones de Estado, Nación y Constitución. Las diferencias de *estados* sociales y de *naciones* culturales no importaban entonces porque se consideraba que no debían plantear cuestión al Estado o Nación soberanos y constitucionales.

Con su silencio sobre tales realidades, tanto de estados sociales como de naciones culturales, dicha literatura tenida por ilustrada emitía el mensaje de que, para la Constitución del Estado o Nación con mayúsculas, no era necesario tomar en cuenta ni los *estados* sin libertad, como la mujer o el trabajador, ni las *naciones* sin soberanía, como la vasca o la catalana. El secuestro de unos términos, el de estado y de nación a un tiempo, implicaba exactamente esto, no que se postulara una cancelación, sino que se intentaba una neutralización. A nuestros efectos, los que aquí nos interesan, Estado o Nación sería cosa de soberanías constituidas, no de comunidades por constituirse. Soberana seguiría siendo, ahora como representación de Estado o Nación, la Monarquía española, cuyas fronteras no se habían trazado con atención precisamente a culturas o a pueblos. Así, sobre dicha base, es como se había planteado la Constitución de Cádiz, la Nación entonces constituyente.



3



4

3. La identidad de la Monarquía como Nación y Estado a un tiempo era la modalidad reforzada en Europa desde la revolución francesa. Óleo de Gyula Beneczúr "Versailles Oct. 6th 1789" (1876). Fondo Caja Vital Kutxa.

4. La Constitución se escribió en castellano presuponiendo que la vida constitucional habría de ser en dicha lengua. La Junta de Cádiz en 1812. Fundación Sancho el Sabio.

2. Horizonte de Constitución: Estados en Nación

Cabía alguna modalidad más compleja, una en particular aparentemente ajena, mas no del todo extraña, a la misma Constitución de Cádiz. Me refiero a la distinción de Estado y Nación como sujetos ambos soberanos de Constitución, de Constituciones compatibles en un mismo sistema político. Era modalidad producida en los Estados Unidos de América con la independencia, algo que así se situaba en el mismo horizonte de un lenguaje político desde la declinación del siglo XVIII y que de este modo podía estar también al alcance del primer constitucionalismo español, o del constitucionalismo hispanoamericano e incluso asiático, pues se extendía hasta las Filipinas, que se generara en Cádiz.

Podía concebirse, pues se tenía entonces a la vista, la posibilidad de una pluralidad de Estados con Constituciones propias conformando una misma Nación con Constitución común. Adviértase que en esta modalidad puede acentuarse, en vez de mitigarse, la abstracción vista del término de nación o su neutralización como comunidad de cultura. Nación es entonces la institución política de soberanía superior respecto a la correspondiente a los Estados que la componen. Señalemos también que Estado tampoco asume entonces un sentido de comunidad por razón de cultura, sino que sigue manteniendo la misma abstracción de institución soberana y punto, sólo que entonces federada a la Nación de soberanía superior. En los Estados Unidos existía una notable pluralidad de culturas y comunidades no sólo por la diversidad de la inmigración europea, sino también y sobre todo por la existencia de pueblos indígenas igualmente en plural, pero el federalismo constitucional americano no se inventó para dar precisamente cauce a dicha pluralísima concurrencia, sino con tal otro objetivo de establecer instituciones políticas soberanas sin consideración a *naciones* culturales, como tampoco a *estados* sociales ni domésticos. Digamos que el hombre blanco propietario padre de familia de cultura además anglosajona era el sujeto constituyente.

Lo propio cabía por supuesto para el de cultura hispana pues la misma concepción se extendía por América. Baste como ilustración un solo ejemplo. En 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos se produce en términos de determinación de “la nación mexi-

cana libre e independiente” compuesta de “estados” con “sus respectivas legislaturas”. Al año inmediato, por ejemplo siempre, el “estado de las Chiapas” se dota de Constitución declarándose “libre y soberano en cuanto a su gobierno y administración interior” y delegando acto seguido “la facultad necesaria al congreso general de la federación para las funciones que le prescribe la constitución” respectiva. Es el lenguaje que otorgaba visibilidad y ofrecía conformación a la pluralidad limitada entre criollos. Faltaba el mismo entonces por España, aún dándose las posibilidades y teniéndose incluso la necesidad. La propia Ley de 25 de octubre de 1839 podrá ser buena prueba.

La fórmula de pluralidad de Estados en unidad de Nación podría haber ofrecido entonces posibilidades de encaje constitucional, viniéndose a Europa, al País Vasco cispirenaico sin ir más lejos, mas la evidencia resulta que, considerándose lo segundo, no se recurrió a lo primero por parte ya en concreto de la Constitución de Cádiz, con anterioridad así a dicha Ley. En aquel tiempo, la modalidad de Estados plurales en Nación común, siempre con la neutralización de la diversidad de culturas, se extendió ciertamente por América, por los sectores criollos incluso cuando aún buscaban un acomodo constitucional con España y no todavía la independencia. Hay planteamientos constituyentes latinoamericanos, alguno hasta previo a la Constitución de Cádiz, en dicha línea federal, pero el foro gaditano ya se cerró en banda contra un lenguaje político que a efectos constituyentes pudiera comenzar por poner en pie de igualdad a metropolitanos y criollos, no a toda la humanidad de las colonias en todo caso. Cádiz se encerró en la identidad de Monarquía como Nación y Estado a un tiempo que no dejaba espacio igualitario para una pluralidad aunque fuera limitada a gentes de matriz, cuna o crianza europea. Era tal ecuación además la modalidad reforzada en Europa por la vecina Francia desde su particular revolución.

Mas, como suele hacerse hoy por parte de la historiografía incluso constitucional, no concluyamos precipitadamente que el constitucionalismo gaditano era centralista y hasta uniformizador. La “unidad constitucional de la monarquía”, una unidad de Nación como Estado, ambos en singular, abstraía, mas no eliminaba, culturas y otras diferencias, de modo que también podían lograr todavía un acomodo. Podrá verse con la misma

Ley de Fueros de 1839 que se acoge expresamente a dicho marco de unidad. Por considerarse indiferentes unas culturas a los efectos constituyentes, ya sabemos que no se propugnaba su cancelación. La Constitución de Cádiz se escribía en castellano presuponiendo que la vida constitucional habría de ser en dicha lengua e introduciendo así también un pie radical de desigualdad con otras expresiones culturales, pero no suponía con ello la necesidad ni encerraba el designio de la extinción. En términos institucionales, la Constitución de Cádiz en concreto no sólo dejaba, sino que incluso ofrecía espacio a una pluralidad de fondo potencialmente federal entre entes políticos bajo la soberanía de la Nación o Estado en el sentido esto exclusivo de constituyencia política, si se me permite la palabrota. Estoy haciendo referencia a las Juntas y Diputaciones que, adaptándose precisamente un organigrama tradicional vasco, se extienden a todas las Provincias por la Constitución de Cádiz formando parte para ella de la misma estructura representativa de la Nación entre las Cortes generales y las parroquias vecinales. Es punto que conviene ilustrar.

Provincia era entonces por ejemplo Cataluña. Por virtud de la Constitución de Cádiz, ahí, en toda ella, se restablece la *Generalitat* o Diputación. Veamos lo que esta institución así recuperada nos dice cuando se encuentra con la novedad de la existencia y compatibilidad, por virtud no menos constitucional, de otra *diputación* catalana, la de los diputados de Cataluña en Cortes o parlamento de España. Así se explica al respecto para defender su posición de institución representativa del Principado en tales tiempos de vigencia de la Constitución de Cádiz: “Las voces de apoderado, comisionado, diputado, y acaso otras de igual significación, son sinónimas; por cada una de ellas se quiere significar una persona que tiene la representación de aquella cuya voz lleva en los negocios que le tiene confiados. Así pues la frase *Diputación Provincial* significa una Provincia representada en la unión de sus Diputados, y sobre estos principios cree ésta de Cataluña ser representante de la provincia”, lo cual, según sigue la *Generalitat* explicándose, no desautoriza la representación parlamentaria: “No repugnan dos o más representaciones de una provincia a la vez, con tal que existan en diferentes parages, pues puede tener quien la represente en quantas partes le convenga a la manera en que el Príncipe suele tener en cada Corte estrangera un embajador



5



6

5 y 6. La motivación más inmediata de la Primera Guerra Carlista fue dinástica, pero se alimentó fuertemente de la reacción frente a la planta no constitucional de Estado y Nación. Escena de la Guerra Carlista (Fondo Caja Vital Kutxa) y Abrazo de Bergara (Museo Zumalakarregi).

o encargado de negocios, que representa la Real Persona de Su Magestad. Los Diputados en Cortes por esta Provincia miran a esta Diputación provincial como una representación de el Principado”. Estos mismos diputados, los parlamentarios, podían asumir el planteamiento entendiendo que, de otro modo, sin dicha conexión entre representaciones, “las provincias no pueden, ni podrán, defender la libertad de sus intereses y fueros”, lo que más en especial correspondería a aquellas diferenciadas “en lengua, costumbres y leyes” como es el caso de Cataluña o también, sin ir más lejos, de los territorios vascos. A éstos vamos desde luego.

Léase entre líneas. Obsérvese que lo que se está describiendo es un cuadro tendencialmente federal entre Cataluña y España como situación establecida por la Constitución de Cádiz, sólo que sin el lenguaje propio entonces del federalismo, el de pluralidad de Estados en unidad de Nación. Este recurso lo impedía la propia Constitución y lo había mantenido además a raya al menos para la península el mismo foro gaditano. No había entrado ese lenguaje en el español europeo. Pero esto no era óbice para que el horizonte federal existiese tanto por tracto histórico como por virtud constitucional o por la concurrencia realmente de ambos factores. Teniéndose en cuenta el primero, el de la propia tradición de las distintas comunidades de cultura con instituciones propias, entra entonces la cuestión de las lenguas en plural. He dicho *Generalitat* como equivalente a Diputación bajo la Constitución de Cádiz cuando tal vez la ecuación debiera matizarse. Identificada en catalán, seguramente se acentuaría entonces, sólo por ello, su fundamento de derecho propio o, en términos constitucionales aunque no se utilizara usualmente la palabra, federal.

¿Y qué decir del euskera en dichas circunstancias y a tales efectos? ¿Hasta qué punto podía mantener, reproducir o incluso potenciar expresiones de derecho propio con institucionalidad distintiva más allá del castellano de cuño gaditano? Habría mucho que decir, mas yo no puedo hacerlo siendo, como soy, absolutamente analfabeto en euskera. Hay algo de grave irresponsabilidad en esto tan común de tratar del País Vasco, o de los Países Vascos según sería mejor decir para entonces, como si su lengua propia no existiera, como si no pudiera representar un horizonte cultural a efectos también de constituyencia. El mismo juego o la misma dinámica entre lenguas, el vasco y el castellano, suele ignorarse. Estemos

al menos advertidos dejando constancia de la deficiencia. Tratamos de la problemática de los Fueros vascos, de unos fueros abarcando costumbres en euskera, dentro de un constitucionalismo español, como el gaditano y su secuencia. Lo hacemos así desde la perspectiva presumiblemente sesgada que se expresara por entonces en lengua castellana.

3. Un constitucionalismo abierto: 1812

En los Países Vascos no hubo ni una acogida incondicional ni un rechazo significativo de la Constitución de Cádiz. Hay historiografía que afirma categóricamente ya una cosa, ya la otra, pero la historia fue, como suele, más compleja. Sigamos con el intento de situarnos en el tiempo. La Constitución de Cádiz no alcanzó vigor pleno por determinación de la propia asamblea, de unas Cortes de representatividad deficiente incluso para sus propios planteamientos electorales. El momento básico de establecimiento normativo fue el del juramento solemne por parte de las asambleas parroquiales, como exponentes básicos del sufragio ciudadano, y de otros organismos requeridos al efecto. Pues bien, las Juntas vascas recibieron la Constitución, deliberaron sobre ella y se plantearon algunas dudas a su propósito antes de prestarle el juramento. Partían del supuesto de que cada territorio vasco ya contaba con su propia *Constitución* política planteándose así la cuestión esencial de la compatibilidad, una cuestión de este fondo federal. Y entendieron que la pluralidad de Constituciones podría ser plausible.

Las Juntas de Vizcaya en octubre de 1812, las de Álava en noviembre, las de Guipúzcoa en julio de 1813, proceden. Las primeras manifiestan sus dudas: “Poseyendo este Señorío desde tiempo inmemorial la Constitución privativa de este suelo y debiéndola la felicidad todas las generaciones que han gozado de ella, no sabiendo la Junta si recibida la Constitución política de la Monarquía española es necesario renunciar absolutamente a la Vizcaína, o si son conciliables en todo o en parte las ventajas de las dos, resolvió obtener de Su Magestad [las Cortes españolas] o de Su Alteza [la Regencia de la Monarquía] las explicaciones aclaratorias de su Real agrado y justificación sobre este asunto”. Las últimas se muestran más seguras: “Leída la Constitución, se enteraron de su con-

tenido los Procuradores, quienes conociendo desde luego que según las bases fundamentales de este Código nacional y la Constitución nativa y original de Guipúzcoa tienen una íntima analogía y se conforman esencialmente”, por lo que “en esta inteligencia la Junta General admite y jura la Constitución de la Monarquía española”, primero la admite y luego la jura o le reconoce así valor normativo para el caso propio.

En nombre de los Fueros vascos se había producido una impugnación en toda regla de la Constitución. Un representante de las Juntas de Álava ante la Monarquía, que había intentado sin éxito serlo como tal también en las Cortes de Cádiz, sustanció el caso ante ellas cuando andaban ultimando el texto constitucional. Dicho individuo expone cómo “advierte con dolor que la Constitución que Vuestra Magestad [las Cortes] está trabajando para toda la Monarquía Española comprende también a las Provincias exentas [Vizcaya, Guipúzcoa y Álava], y por consiguiente a la de Álava, tan zelosa de sus derechos y los de su Soberano”, cuando “esta [la de Cádiz] destruye de raíz toda la Constitución Alavesa”. Abundó en ello con fundamento no sólo en los Fueros: “La Constitución formada por Vuestra Magestad [las Cortes] no puede ni debe obligar en manera alguna a la Provincia de Álava” ni al conjunto de “la Cantabria Bascongada”, Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, que viene defendiendo “su independencia y libertad” y conservando “su idioma, leyes, usos y costumbres”. La posición de rechazo así cabía con base ante todo en Fueros propios y con refuerzo por otras evidencia distintivas, mas no iría en tal dirección, sino en la de compatibilidad, la posición adoptada por las Juntas vascas, como hemos visto.

Incluso una “Constitución del País”, la vasca común a Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, se sitúa en esta otra perspectiva, la de encaje y complementariedad. Las Diputaciones de las Juntas vascas celebraban entre sí “Conferencias” no sólo para deliberar sobre asuntos de interés común, sino también, llegado el caso, para asumir la voz y representar la posición de dicha *Constitución* vasca no escrita. Siguen celebrándose bajo la Constitución de Cádiz, lo que ya de por sí es un signo de acomodo constitucional pese al mismo silencio del texto gaditano. No dejan además de abordarse por las Conferencias vascas claves neurálgicas para el encaje constitucional: “Se decretó que los Señores Diputados de cada Provincia



7. El Convenio de Bergara registraba que "el capitán general Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros". Retrato de Espartero. Colección del Senado.

escriban también lo conveniente a sus respectivos Señores representantes en las Cortes, enviándoles a cada, copia de la expresada representación, y haciéndoles los encargos necesarios con el fin de conseguir el más pronto y favorable éxito de esta justa solicitud”, no interesándonos ahora el asunto concreto del que se tratase.

Se tiene en esta línea iniciativa por parte de las Conferencias respecto a un desarrollo constitucional que asegurase el acomodo conjunto: “Se acordó también que a nombre de las tres Provincias se haga una representación al Gobierno solicitando la creación de una Audiencia que sirva de tribunal de apelación para ellas, y que ha ser posible sean los jueces naturales de las mismas Provincias”, jueces así vascos, no importándonos ahora tampoco la suerte frustrada de la propuesta. Son determinaciones de 1813 que no lograrán respuesta. Pronto va a producirse la primera derogación de la Constitución de Cádiz. En el acuerdo, no se piense que hay confusión constitucional por la dirección al *Gobierno*, pues esto así, sin adjetivo y en mayúscula, entonces significaba también *Estado*. Nombres le sobraban al ente soberano. Las Conferencias vascas así se dirigían a las Cortes españolas a través de los propios diputados vascos. Se mostraba con todo buena disposición, aunque algo reticente, no sólo a constitucionalismo español, sino también a reconstitución vasca, todo al tiempo.

Adviértase que el planteamiento de fondo, un planteamiento así claramente posible bajo la Constitución de Cádiz, es el mismo que hemos visto en Cataluña, el de un signo netamente federal sin el lenguaje correspondiente de cuño constitucional. Y hay algo más. No sólo las *Provincias* con fueros y culturas podían encontrar un acomodo particular en la Nación española de planteamiento gaditano, sino que también cabía en dicho escenario un funcionamiento de signo igualmente federal entre *Provincias* de fondo jurídico y cultural común. Absolutamente nada de esto se encontraba expresamente en la Constitución, pero todo ello así resultaba que era factible bajo ella en base no sólo a historia viva, sino también a disposición constitucional, la de una orgánica territorial. La planta *provincial* de Juntas y Diputaciones incardinadas en la misma estructura representativa de las Cortes *nacionales* lo permitía e incluso fomentaba. Las *Provincias* bajo Cádiz carecían de Constitución, aunque

harían el intento por reglamentos internos, y no contaban con presidencia, pues el *Jefe Político* era delegado de la Monarquía, pero se constituían de forma que les situaba a efectos además operativos en el mismo terreno representativo de la Nación constitucional.

Constátese cómo la *Generalitat* catalana podía reforzar por entonces con títulos propios su posición constitucional. Se dirigía en 1813 a las Cortes: “Los primeros fundadores de la libertad de Cataluña conocieron la necesidad de una Diputación, que desde muy remotos tiempos residía en Barcelona y tenía su casa, que todavía conserva el nombre de Casa de la Diputación, y fue edificada en los mejores tiempos de nuestra arquitectura. En ella se celebraban sus sesiones, en ella se reunían los estamentos del Principado para deliberar sobre los asuntos de su seguridad y felicidad, en ella se conserva el archivo de la Corona de Aragón que, por los preciosos manuscritos que contiene merece una de las primeras atenciones de Vuestra Magestad [las Cortes], en ella están custodiados los libros y acuerdos de la antigua Diputación que atestiguan el tino y madurez de los procedimientos, en ella existen los papeles del extinguido Acuerdo [con el Virrey], que son muy necesarios por contener las providencias que en lo administrativo y económico se han dado de un siglo a esta parte, y en ella, en fin, se hallan reunidos quantos objetos puede necesitar la Diputación actual para el desempeño de sus importantes encargos. Aquel edificio, monumento de la libertad de nuestros padres, fue destinado posteriormente para Audiencia del Principado y el magnífico salón, llamado de San Jorge, que es la parte principal, fue convertido a mediados del siglo pasado en habitación de los Regentes [Presidentes de la Audiencia], afeando su hermosura con tabiques y divisiones necesarias para la comodidad de la vida. Pero el arquitecto que dirigió la obra, como si hubiese previsto la época feliz en que Vuestra Magestad [las Cortes] había de restituir a la Nación los derechos de que le había privado una mano opresora y, no olvidado del sentimiento de libertad que jamás ha podido sofocar el despotismo en los pechos de los catalanes, la dispuso de modo que con mucha facilidad y poco coste puede reponerse en su primitivo estado. ¡Cuán digno sería, Señor, de la ilustración de Vuestra Magestad restituir aquel hermoso edificio al objeto de su erección! Si Vuestra Magestad [siempre las Cortes] se dignase acordarlo, reunirá, al

decoro debido al primer Cuerpo constitucional de la Provincia, la más evidente utilidad del público”.

Ante evidencias como las que ofrecen tanto las *Conferencias* vascas como la *Generalitat* catalana, ¿seguirá todavía diciéndose, como la historiografía se empeña, que el constitucionalismo gaditano era centralizador y hasta uniformista? Con una Nación que quería extenderse desde Europa a Asia pasando por América, difícilmente podría ni siquiera figurarse, salvo desahogos de principios, un sistema de tal género centralista. De hecho, comenzó a tenderse a la centralización y el uniformismo sobre todo a medida que se producía e imponía la evidencia de la independencia americana, con lo que empezaría ya a incubarse el grave conflicto de alcance constitucional en la misma España europea que llega, historia mediante, hasta hoy. No hay que esperar a nacionalismos, a la vinculación entre nación cultural y estado político por parte en el caso tanto de España como de Cataluña y de los Países Vascos, para que el desencaje constitucional se produzca y acuse.

En la línea contraria a la que ya estaba configurándose por las partes vasca y catalana, con la triple vida de la Constitución de Cádiz, que sólo rigió entre 1812 y 1814, 1820-1823 y 1836-1837, su propia inteligencia problemática y práctica accidentada fue derivando hacia las posiciones menos halagüeñas para la evolución federalizante, más favorables, a nivel *provincial*, a los poderes del Jefe Político, presidente además de la Diputación, que a las competencias de las Diputaciones mismas. A las alturas de 1839, cuando se produce la confirmación constitucional de Fueros vascos por parte de Ley española, seguía sin lograr curso en el castellano europeo, pues otro es el americano, un lenguaje federal. Faltaba una cultura de este carácter en el terreno constitucional. Con constataciones como ésta, no estoy haciendo contrahistoria, una historia a la contra de las evidencias, sino tratando de ubicarnos en el horizonte pensable y factible de aquella época, lo que insisto que importa para entender unos hechos a los que sólo unos textos nos dan acceso. El texto encierra lo que entonces cupiera entenderse, no lo que podamos entender hoy.

4. Un trayecto parlamentario: 1837

Si las cosas iban como fueron, ¿cómo pudo venirse a la confirmación constitucional de parte española mediante la susodicha Ley sobre Fueros de 1839? No fue ciertamente por evolución del propio constitucionalismo español. A dichas alturas de los años treinta, el horizonte federalizante de Cádiz ya se encontraba completamente eclipsado. Y el lenguaje federal seguía desterrado. Mas esta cancelación de posibilidades no puede achacarse a la evolución centralista de la Constitución gaditana, como tampoco al unitarismo indudable de la que le sucediera, la de 1837. De hecho, el eclipse total del horizonte federal se produjo en tiempo no constitucional y bajo planteamientos nada constitucionales entre 1829 y 1836, en estas vísperas de la tercera y última ocasión de vigencia de la Constitución de Cádiz. Entonces, y no antes, se fundó para tiempos constitucionales, pero no en ellos, España como Estado.

No sin resistencias de parte foral, entonces, entre 1829 y 1836, en las meras vísperas de la Constitución de 1837, es cuando se estableció la planta de España como Estado o Nación, una planta política, normativa, administrativa y judicial con ignorancia y a espaldas de Fueros o de cualquier principio de derecho propio por tracto histórico o requerimiento cultural. Antes de la independencia americana, que ya era un hecho consumado y que la Monarquía española reconocería formalmente a finales de 1836, tal planta de España como Estado o Nación hubiera sido llanamente infactible. Tanto el restablecimiento del texto gaditano en dicho año como la sucesión inmediata de la Constitución de 1837 ya se producen sobre dichas bases de horizonte más cerrado o ya bloqueado.

Entre las medidas de dicha construcción de Estado se comprende la de establecimiento en 1833 de la división provincial prácticamente actual. Se procedió respetándose territorios históricos en los Países Vascos como en Cataluña. Se realizó conforme a proyectos preparados en colaboración con las Diputaciones de Provincias durante los tiempos precedentes de constitucionalismo gaditano. Aparte la división histórica de la humanidad euskara incluso entre Estados, España y Francia, salvo también la separación igualmente pretérita entre Navarra y las Provincias Vascongadas dentro de la Corona de Castilla, el problema entonces, en lo que toca a la ver-

tiende española y al tiempo constitucional, no era geográfico, sino institucional. Con la Constitución de 1837, que no cuestionó la obra de construcción de España de los años precedentes no constitucionales, las mismas Diputaciones no tendrán la capacidad de representación y gobierno del territorio de los tiempos de la Constitución de Cádiz.

Si estamos hablando en términos de responsabilidades, ha de añadirse que la Constitución de 1837 ignoró tan deliberada como absolutamente el reto. Se hizo en momentos de guerra civil, la guerra carlista que se diría luego primera pues habría otras, con fuerte incidencia en territorios de Fueros. La motivación más inmediata del conflicto fue dinástica, pero se alimentó fuertemente de la reacción frente a dicha planta no constitucional de Estado y Nación como ecuación de constituyencia que resultaba hasta excluyente por las circunstancias bélicas. El constitucionalismo español de 1837 la tomó decididamente como base propia sin plantearse la recuperación de las posibilidades gaditanas ni afrontando de modo alguno, salvo con el rechazo, el asunto de los Fueros. Tampoco de parte oficial carlista se mostró mucho respeto por ellos, pero la identificación se daba e incluso acentuaba a medida que la guerra se prolongaba. Con todo, la cuestión quedaba remitida a los campos de batalla. Pero no se dirimió en ellos, pues no hubo victoria neta para ninguna de los bandos. El conflicto por una parte se encona y enquistaba. Por otra, por la que se identifica con el constitucionalismo, intenta finalmente resolverse, como fórmula de paz, mediante la atención a los Fueros, mas sin pasarse a revisar por ello la Constitución vigente, la de 1837. Así concebido, resultaba un objetivo poco menos que imposible. Era la cuadratura referida del círculo. Así se circula, cuadrarse o no.

La posición de partida de aquella legislatura española, la constituyente que además produjo la Ley de Fueros, no podía ser más adversa. Se había inaugurado el 24 de octubre de 1836 con un punto urgente en la agenda aparte precisamente del constitucional. Al día siguiente se proponía y acordaba en su seno del Congreso de Diputados la formación de una "Comisión especial que proponga en el más breve tiempo los medios de terminar del modo más rápido y cierto la guerra civil". Rinde a los pocos días un dictamen contrario a cualquier concesión. Es la perspectiva de



8



9

8 y 9. La historiografía está entendiendo que había un modelo marcando el camino y que era el francés, pero no es tal el panorama que puede ofrecer la misma época. Triunfo y asesinato de Marat, durante la Revolución francesa. Colección particular.

ignorancia de fueros absoluta, explícita e implícita, bajo la que se produce la Constitución de 1837, contrastando así con la de Cádiz.

Mas la cuestión se reabre tras ella porque, fuera del territorio carlista, la Diputación de Álava se establece con atención no sólo a la norma constitucional, sino también a Fueros, como si los tiempos gaditanos pudieran tener prosecución. Se forma nueva Comisión en las Cortes, en el Congreso, que presenta dictamen a finales de agosto: “Lejos de oponerse a sus fueros, voz seductora con que han alucinado a los incautos los hombres que los sacrifican a su sed de conservar la dominación oligárquica, incompatible con las luces del siglo, y tan perjudicial a los que la sufren, no hace [la Constitución] más que robustecer y aumentar las que con razón miraron sus abuelos como preciosas garantías de los derechos que debe tener el hombre en una sociedad civilizada”. Los circunloquios se acaban con la propuesta de Ley que sigue: “Cesarán desde luego las Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”, así como todo fuero en el ámbito particularmente de la justicia y de la economía. Acentuando la beligerancia y recrudeciendo el enfrentamiento, es el tenor categórico de la Ley abolicionista de 16 de septiembre de 1837, la que paradójicamente precedió así a la confirmatoria. O tal vez, porque haya contradicción, no hubiera paradoja. Prosigamos recordando.

Pese a Ley, a la del 37 en vigor, el 31 de agosto de 1839, el Convenio de Bergara entre los bandos de la guerra civil registra notoriamente esto: “El capitán general don Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros”. Aun con todo el nuevo circunloquio, el compromiso va en serio, pues no puede ser de otro modo si quiere concluirse con la guerra. Su objeto es vago, pero comprometido. “Concesión o modificación” no precisa mucho, pero lo segundo implica una aceptación de tracto. Ya no queda claro que los Fueros hubieran sido cancelados del horizonte de la Constitución ni alcanzados por la fuerza de la Ley. El silencio constitucional vuelve a poder interpretarse como posibilidad de acomodo con toda la imposibilidad del caso si no media un replanteamiento del propio constitucionalismo, lo que no se consideraba ni se hizo al efecto. Cuando se proceda a una reforma cercana, la que dará lugar a la Constitución de

1845, se alegará como motivación expresa la conveniencia de “poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros”, pero el argumento será meramente retórico, no tomándose en consideración al efecto constituyente los únicos Fueros políticos o con mayúsculas entonces reconocidos, los vascos.

Así ya estaban en efecto. Bajo la Constitución de 1837, lo que siguió con diligencia al Convenio de Bergara fue una Ley confirmatoria de Fueros, la referida de 25 de octubre de 1839. El 11 de septiembre ya había presentado el Gobierno a las Cortes, al Congreso, el “Proyecto de ley confirmando los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra”, tratándose ya así, no de “concesión o modificación”, sino de confirmación, de un más pleno reconocimiento del tracto y la vigencia. Contiene la novedad de un artículo sustantivo: “Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra” y punto, más otro segundo y último de carácter procedimental previendo conversaciones entre Gobierno y Provincias para el arreglo definitivo mediante la “modificación” oportuna. El proyecto expresamente se presenta como debida aplicación del Convenio de Bergara. Las Cortes lo reciben y le dan curso entre el desconcierto y la perplejidad. Se les invitaba a la contradicción más flagrante. El mismo día 12 se forma en el Congreso una nueva Comisión de Fueros para entender del proyecto.

El día 25 del mismo mes de septiembre ya se presenta el dictamen junto a un voto particular. No se rechaza por la Comisión la iniciativa, pues preocupa la paz, pero se acusan más preocupaciones. El “Dictamen sobre el proyecto de ley del Gobierno relativo al convenio de Vergara”, según se presenta con esta expresa vinculación, acoge una enmienda a la totalidad y propone un texto alternativo. Sigue siendo breve, de cuatro artículos. El primero consagra dicho nexo: “Se aprueba el convenio celebrado en Vergara a 31 de agosto último”; el segundo pasa a los términos de confirmación, pero ahora muy limitados: “Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra en su parte municipal y económica, y en lo demás se conserva para todas ellas el régimen constitucional que se hallaba vigente en sus respectivas capitales al celebrarse el expresado convenio”; el tercero es el procedimental, con la previsión de conversaciones; el cuarto en fin contempla un régimen transitorio que

invierte con poderes especiales al Gobierno. Léase siempre como en la época. La confirmación *económica* no significaba de una política tal, sino de la administración interior.

El voto particular de una minoría de la Comisión tampoco respalda el proyecto. Procede a adiciones sustantivas. He aquí su propuesta de artículo primero: “Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra en cuanto no se opongan a los derechos políticos que sus habitantes tienen en común con el resto de los españoles conforme a la Constitución de la Monarquía de 1837”. En el segundo, el procedimental, se contenía la previsión de conversaciones con la habilitación transitoria del Gobierno. Entre proyecto, dictamen y voto, todos se conforman con el principio de la continuidad de los Fueros sin exclusión explícita de los de alcance político. Implícita, por reducirse a la “parte municipal y económica”, está en el dictamen, frente al cual el Gobierno defendió su proyecto. Tras serios enfrentamientos, el 7 de octubre se acordó en el Congreso sin más discusión el texto que sería definitivo.

El primer artículo ya sabemos que añade a la confirmación un matiz: “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”. El segundo y último es el procedimental: “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, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes”. Ante el Congreso, dicho día del consenso, el Ministro de Gracia y Justicia ofreció lo que entendía como garantías para una fase ulterior y última: “¿Hay algunos Fueros que se opongan a la Constitución? Pues el ejercicio de estos Fueros no llegará a la segunda época de su proyecto, y el Gobierno no aparecerá nunca responsable a los ojos de la Nación y de Europa de haber querido menoscabar en lo más mínimo la Constitución”.

La Constitución de 1837, a diferencia de la de Cádiz, era bicameral. Había una segunda cámara, el Senado, cuyo dictamen está listo el 14 de octubre acusando contradicción: “Parece ser contradictorio este segundo extremo [del primer artículo: “sin perjuicio de la unidad constitucional de

la monarquía”] con la primera parte”, la de que “se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra”. Pero, sin mucho entusiasmo, el proyecto se acepta. Hay un voto minoritario en Comisión más resuelto con el acuse de la contradicción: “El artículo primero encierra dos disposiciones contradictorias e incompatibles”. El proyecto se tacha de “impracticable” salvo quiebra de la Constitución. Así se presagia por dicho voto: “Cualesquiera fueros o leyes de excepción romperán la unidad constitucional”. En ningún momento, por minoría ni por mayoría en Congreso ni en Senado, se considera la cuestión del replanteamiento obligado, si se tomara la confirmación en serio, de la Constitución misma. Ahora, ante el pleno del Senado, es el Ministro de la Gobernación el que ofrece garantías respecto a la cuadratura del círculo: “Sabido que es unidad y qué es Constitución, fácilmente se resolverá qué es unidad constitucional”, no otra cosa por lo visto que esto: “la total simplicidad, la indivisión del ente, la sustancia, la esencia, la quintaesencia”, el Estado o Nación en suma ya así de metafísica.

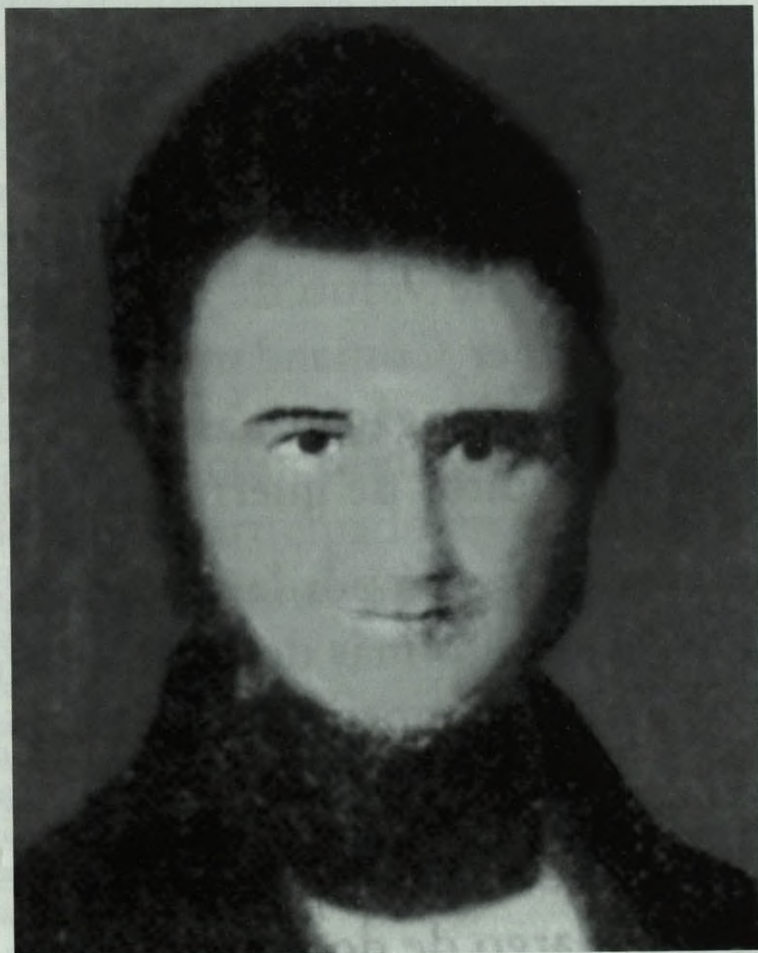
5. Una estación empantanada: la constitucional

Las Cortes que producen la Ley de Fueros de 1839 habían abrigado otros propósitos, los llanamente abolicionistas. No se tome, según sus pretensiones, por una posición representativa ni como la postura obligada desde una perspectiva constitucional. Dada la situación bélica, las elecciones habían sido irregulares por latitudes vascas particularmente. Aunque diputados vascos hubiera, puede decirse que voz vasca faltaba. Los debates de Cortes, tanto en Congreso como en Senado, tanto también para abolir como para confirmar, eran puros soliloquios, unos monólogos del Estado o Nación consigo sin otras perspectivas ni siquiera de Estados en Nación, la que entonces cabía en el mismo terreno constitucional y que podía ciertamente dar cauce al acomodo de Fueros vascos. De parte española, la que pretendía un constitucionalismo común y punto, no se tenía ni quería lenguaje federal, lo que implicaba falta tanto de reconocimiento de principios como de conocimiento de medios, toda esta deficiencia constitucional. Se carecía de voluntad política desde luego, pero también de cultura constituyente. Se tomaba como principio indeclinable la misma

ecuación entre Estado y Nación que aquí acababa de establecerse al margen del constitucionalismo precisamente.

No se tome todo ello tampoco como una peculiaridad entre española y vasca. En 1836, el mismo año del último restablecimiento de la Constitución de Cádiz en plena guerra carlista primera, un buen observador, Alexis de Tocqueville, anduvo por Suiza. Allí constata que exigencias constitucionales como la libertad de prensa y otros derechos eran novedades precarias y además muy desiguales entre los diversos cantones, los elementos constituyentes. El mismo ordenamiento común podía malamente garantizar nada pues el propio pacto confederal en vigor, aunque de 1815, parecía “redactado en la edad media”, según Tocqueville. Hágase la comparación con España. La única diferencia apreciable tal vez fuera la de que la Constitución española de 1837 ofrece la apariencia engañosa de estar en su tiempo. Tocqueville también conocía el caso. Entendió que la Ley de confirmación de Fueros de 1839 requería para su aplicación y desarrollo “consentimiento” de parte vasca. No era así estrictamente, pues su artículo segundo sólo se refería a consulta o audiencia: “oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra” como hemos visto. Mas con relación al artículo primero, el de confirmación de Fueros, la lectura de Tocqueville, no rara en la época, encierra sentido. El mismo artículo segundo resultaba al cabo más que procedimental. Podía sentar un principio de relación federal con lenguaje foral. Podía.

Ahí puede estar la clave de la cuadratura del círculo. Lo que podía poner dicha Ley en circulación era federalismo constitucional frente a la fundación reciente del Estado o Nación sobre bases no constitucionales en el caso de España. Mas no había disposición entonces de parte alguna para este desenvolvimiento. Quien lo tenía a su alcance, la costituyencia española, estaba enrocándose en la posición más contraria a tal posibilidad. No estaba dispuesta al cuestionamiento de dicha fundación de España como Estado o Nación por muy poco constitucional que fuera y se demostrase. Igual que en la época se pretendiera por esta parte, la española, la historiografía suele conceder todavía la presunción de constitucionalismo al Estado o Nación que ahora alegaba Constitución propia y común. Suele escrutarse la deficiencia de garantías para derechos en el fuerismo vasco sin aplicarse el mismo test al constitucionalismo español.



10

10. La nueva institución de la jefatura política, delegación del gobierno de la monarquía en las provincias, fue introducida con el constitucionalismo gaditano. Eustasio de Amilibia ocupó este cargo en 1837, 1841-42, 1853 y 1855. Diccionario biográfico de parlamentarios de Vasconia, 1808-1876.

De hecho, por entonces, a las alturas de 1839, para materia tan sensible como la penal por ejemplo, en la letra y sobre todo en la práctica, unos Fueros como los de Vizcaya ofrecían más garantías que la Constitución española.

En conjunto la situación se acercaba más a lo apreciado por Tocqueville para Suiza. Salvo a efectos agresivos, de parte alguna significativa se tomaba entonces en serio el constitucionalismo estricto que es, que ya era, el de derechos de libertad. La misma Constitución se alegaba de parte propia, no para reconocer y garantizar derechos, sino para establecer y reforzar poderes, los de Estado o Nación sin cederse en la ecuación. Tocqueville también sentenciaba: "Sólo hay cantones, no existe Suiza". En esto exageraba patentemente. Existía Suiza porque había cantones y en la medida en que éstos persistían. Lo propio podría decirse entonces de Fueros vascos y de Constitución española. Ambas existencias dependían del mutuo reconocimiento. El resto andaba entre la ficción y la fuerza. Seguiría estándolo de no venirse, con lenguaje foral u otro, a un terreno federal, a este campo constitucional menos cerrado.

La parte más caracterizadamente vasca, esto era la foral, se encontraba sin espacio para hacer ni siquiera el intento. No se eche en saco roto el augurio de un ministro, el de Gracia y Justicia. Entendía que la Ley de confirmación de Fueros sólo aplazaba la liquidación obligada de los de carácter o alcance político. En estos términos, el "consentimiento" del que hablaba Tocqueville resultaría iluso. Había completamente desaparecido el terreno de cabida experimentado para un constitucionalismo vasco en el seno del gaditano, aquel que las instituciones forales aceptaban y al cual venían por primera y casi última vez en la historia. Difícilmente se tendría ni siquiera para conversaciones que pudieran conducir a algún arreglo satisfactorio desde una perspectiva constitucional. La Ley de confirmación de Fueros es el sello último, quería serlo, de una cancelación que se remontaba a las últimas vísperas constitucionales, las que van de 1829 a 1836, tampoco más lejos como la historiografía todavía usualmente pretende. Ni más cerca. Ni la Constitución de 1837 ni la Ley de 1839 tenían más responsabilidad que la de cerrarse en banda o, guerra civil mediante, en bando, enquistando de mal modo, por defraudador y

opaco, el enfrentamiento. ¿Qué espacio de juego federal podía ofrecerse a la parte foral?

Vengo haciendo referencias reiteradas a la historiografía, a la general como a la constitucional, pues creo que le toca una buena dosis de responsabilidad en la falta de reflejos federales de un constitucionalismo cual el español o también de un fuerismo cual el vasco. La historiografía de sensibilidad vasca prefiere que la Constitución española sin más, comenzándose por Cádiz, aboliera Fueros. Así puede marcarse de entrada el propio territorio cegando la comunicación constitucional que existió, como hemos visto, desde un principio. La historiografía de parte española confesada o inconfesa diseña prácticamente el mismo escenario cambiando sólo los papeles dramáticos. España como Nación o Estado estaría así progresando, desde Cádiz, por las vías de un constitucionalismo tan en serio que le obligaba indefectiblemente a enfrentarse con los Fueros vascos. Por uno y otro camino se llega a la misma lectura de la Ley confirmatoria como augurio y sello de la abolición. Es la imagen que hoy se encuentra en la Constitución española, la de 1978, la cual, para dar paso más expedito a las autonomías vasca y navarra, deroga dicha Ley por considerarla en el fondo abolicionista. A los efectos historiográficos que ahora primariamente interesan, pues no sólo a ellos, así se pierde toda la riqueza pretérita de una interlocución constitucional que, ayer como hoy, pudiera sentar bases de convivencia pacífica.

A la historiografía de estos asuntos suele faltarle distanciamiento, como ya advertí. Con esto dibuja escenarios anacrónicos produciendo el efecto de preconstituir, de dar constituido para entonces, lo que todavía estuviera pendiente, como por ejemplo, sin ir más lejos, la misma existencia constitucional de España como Estado comprensivo de latitudes vascas. Se identifique o no también con Nación, con ello también se presume que así se definía el destino del constitucionalismo si quería ser español. La historiografía está entendiendo que había un modelo marcando el camino y que era el francés. Mas no es tal el panorama que puede ofrecer la misma época si no proyectamos resultados sobre las premisas de toda esta historia constitucional. Hacia los años ochenta del siglo XVIII, John Adams, el constitucionalista novoiñglés que sería presidente de los Estados Unidos, situaba constitucionalmente a Vizcaya como

“república democrática” junto a San Marino, algún cantón suizo y las Provincias Unidas de los Países Bajos. Admitamos que hay abuso en la calificación de demócrata, pero no en la ubicación de compañía para aquel tiempo. Allí también que se encontraban las Provincias Unidas de los Países Vascos. En cuanto a medida de democracia, Adams se situaba entre la británica y la estadounidense de entonces, nada así del otro mundo. A estos efectos constitucionales o a los constituyentes, no olvidemos que, entre Europa y América, todavía por aquella época nos movemos abstrayéndose no sólo *naciones* culturales, sino también *estados* sociales, según vimos.

No estaba tan fuera de lugar en todo caso la comparación con Suiza a la que Tocqueville nos ha animado. Unos testigos externos de sensibilidad constitucionalista, aunque no fuera entonces democrática, pueden ayudarnos a superar la historia ensimismada y hasta autista de los Fueros vascos tan habitual a nuestras alturas todavía. No es mejor la literatura historiográfica de España como Nación que ahora reverdece. Comparten la ignorancia de una interlocución pretérita de alcance constitucional en un panorama no tan singular y con ello también la inconsciencia sobre unas persistentes deficiencias en tal mismo terreno de un constitucionalismo virtualmente común. La cultura constitucional es también producto de la figuración histórica. No hay historia inocente ni neutra a unos efectos constitucionales o incluso constituyentes. Quiero decir que no existe historiografía tan científica ni tan cándida. Parece con todo esto que ya estoy concluyendo, pero permítaseme que aún no lo haga. Quiero insistir en las claves que entiendo decisivas de unas normas jurídicas, de las constitucionales, de las legislativas y de una incluso digamos que militar, la de Bergara.

6. Una interlocución fallida: entre Fueros y Constitución

Que en la Ley de 1839 se encierra una clave bastante decisiva parece fuera de duda. No dice lo que expresa o lo significa según y como, implicando siempre mucho más de lo que literalmente contiene. Ha habido una secuencia que define un contexto alcanzando al mismo texto: la Constitución de 1837, la Ley expresamente abolicionaria del mismo año, el

Convenio de Bergara en 1839 y la correspondiente Ley, de términos ésta confirmatorios, también a su vez inmediata. El valor y significado de cada una de estas disposiciones no sólo depende de sí mismas, sino también del lugar que ocupan en el curso de un encadenamiento tan acelerado y tan quebrado.

La Constitución de 1837 y la consiguiente Ley abolutoria parecen piezas que encajan en un mismo planteamiento de cancelación de Fueros, pero el propio acoplamiento tan aparente ya es problemático y no poco además significativo. Advertida la resistencia de unas prácticas forales no contempladas por la Constitución en el mismo momento de su puesta en aplicación, como hemos visto en el caso de Álava, las Cortes podían haberse limitado a la iniciativa de hacer valer, por vía política o por la judicial, las previsiones exactamente constitucionales. Mas no es el medio que eligieron, sino el de plantearse una ley especial para la resolución del caso, la Ley de abolición que efectivamente siguió como también hemos visto. ¿Adviene entonces la supresión de Fueros vascos, de haber prosperado, por disposición constitucional o por determinación legislativa? La alternativa es importante pues, de resultar lo segundo, de precisarse ley de abolición, la Constitución no había alcanzado a Fueros o los constituyentes no las tendrían todas consigo de que tal hubiera sido su posición legítima. Ya no se requieren juramentos, pero no porque se haya reforzado el valor normativo propio de la norma constitucional. Podría ocurrir entonces que, si la Constitución de 1837 no había entrado en vigencia para los Países Vascos, no era sólo por la guerra, sino también por la presunción del propio desarrollo constitucional.

Tal es el caso sin género de dudas. Fueron los mismos constituyentes de 1837 quienes, al añadir la Ley abolutoria, descalificaron al efecto su propia Constitución. Actúan en efecto como si ésta no hubiera entrado por sí misma en vigor para los Países Vascos. Puede pasarse a la abolición bajo el supuesto, ya así admitido, de que la norma constitucional no se ha puesto regularmente en vigencia por las latitudes vascas. Es la Ley, y no la Constitución, la que establece entonces un nuevo sistema para el caso. Quiriendo reforzar su posición mediante la norma legislativa, debilitaron el vigor de la constitucional. Pretendieron también así ignorar el alcance de la existencia de los Fueros. Su misma suerte quedaba a disposición, no

de acuerdo constituyente, sino de determinación legislativa, de pronunciamiento de un poder legislativo ya además vinculado a Estado o Nación, Nación o Estado, sin concurrencia ninguna prevista de Estados en Nación. No son juego de palabras, como ya nos consta. No es bizantinismo la diferencia entre constituyencia y legislación, y menos todavía lo resulta si ésta, la determinación legislativa, no se compone ni comparte.

La composición se plantea por acuerdo castrense, el Convenio de Bergara. Lo que se ha negado en el terreno de la Constitución ha de concederse en el campo de batalla. Me refiero a un principio de arreglo, por convenido, federal. El acuerdo aparentemente militar pudiera resultar sustantivamente constitucional en mayor medida incluso que la propia Constitución vigente. Sentaba una base para el federalismo que, porque no siguiera, no dejaba de resultar factible por tal mismo acuerdo. No me ocupo aquí de la aplicación de la Ley formalmente confirmatoria, la que siguiera al Convenio, sino de su implicación, de la cuestión así previa del horizonte que abriera aunque no llegara luego a transitarse.

¿Cómo se incardina la Ley de confirmación de Fueros de 1839 en esa secuencia quebrada que parte de la Constitución de 1837 o, antes todavía, de la fundación no constitucional de España como Estado entre 1829 y 1836, pues no del constitucionalismo gaditano ni de acontecimiento ninguno precedente? ¿Qué alcance reviste su forma de incardinación en esta sucesión de Constitución, Ley abolitoria y Convenio promisorio? Entre Convenio de Bergara y Ley de conformación de Fueros existe en concreto una conexión más inmediata de consecuencia bien aparente, pero la implicación normativa de este mismo nexo resulta problemática si se le sitúa y contempla en la secuencia completa. Obsérvese que un hilo rojo de continuidad existe incluso entre Ley de abolición en 1837 y Ley de confirmación en 1839. La primera medida, al no plantearse en términos de aplicación constitucional, sino de determinación legislativa, ha puesto a disposición de una ley una materia de alcance constituyente como la de los Fueros. Este poder de disposición ordinaria así precisamente establecido, para abolir, es el que a su vez, para confirmar, asume la Ley de 1839. Compartiendo este poder dispositivo, comparten también la presunción de que no es necesario replanteamiento constituyente ni constitucional alguno por causa de Fueros. Otras conexiones, como la

final entre Convenio militar y Ley confirmatoria, resultan desde luego más patentes para entonces en la historia como para ahora en la historiografía, para cualificarla o también para descalificarla. Resulta clave.

En el seno de las Cortes la conexión concreta entre Convenio y Ley se hace explícita. Como hemos visto, el dictamen de la Comisión de Fueros del Congreso se refiere al texto como “proyecto de ley relativo al convenio de Vergara”, lo que casaba con los términos de la presentación de la iniciativa por el Gobierno, pero endosándole ahora este primer pronunciamiento: “Se aprueba el convenio celebrado en Vergara a 31 de agosto último”, mientras que la Ley definitiva elude la referencia. Hemos podido apreciar también que la intención parlamentaria no era la de reforzar la disposición con dicha conexión, al vincularla a pacto, sino más bien lo contrario. Intentaba de hecho enervarla condicionándola por la coyuntura de la guerra y circunstanciándola por el logro de la paz. Siendo así este recurso todavía un arma, resultaba realmente de dos filos, pues el nexo entre ley y convenio es el que podría más fácilmente permitir la lectura del artículo procedimental en unos términos más sustantivos, en la línea que hemos visto reflejada por Tocqueville. Teniendo la propia Ley de confirmación de Fueros su causa en Convenio, la necesidad de consulta se convertía en exigencia de “consentimiento” por parte vasca.

Que la Ley de Fueros trae causa del Convenio de Bergara es una evidencia histórica incontrovertible. Otro es el tema más opaco de que lo primero a su vez se causara por gestiones diplomáticas como las británicas, pues no desde luego por Gobierno español ni por Cortes españolas. A nuestros efectos normativos, lo problemático resulta el valor y significación de la conexión misma entre un pacto militar y una ley parlamentaria, una vez además que la segunda no reconoce explícitamente el nexo, con todo lo evidente que esto fuera. No cabía desde luego otra explicación para el cambio espectacular de postura de la misma institución parlamentaria y hasta de unos mismos diputados entre posiciones diametralmente opuestas de abolición en 1837 y confirmación en 1839. Sin embargo, insisto en que la conexión patente no tiene finalmente reconocimiento normativo. ¿Se le sigue entendiendo? ¿Puede así asumirse que, por dicha causa en convenio, el artículo procedimental encierra el alcance sustantivo de requerir “consentimiento” y no sólo consulta? Lo que se ha pacta-

do debiera seguir pactándose, a lo cual vendría la misma previsión de procedimiento especial en su aplicación y desarrollo. Caben dudas si se miran los términos finales de la Ley de confirmación. El acontecimiento de Bergara fue históricamente clave, pero jurídicamente quizás no lo fuese finalmente tanto. El problema normativo se plantea y se dirime entre Fueros, Constitución y Ley sin Convenio por medio.

Pudiera ser que el Convenio de Bergara fuera en efecto la clave de hecho, pero no lo resulta tan claramente de derecho. No era lo único ni tampoco lo decisivo en dicha línea de lectura pactista, por no decirse federal, de una norma en apariencia ordinaria, la Ley de confirmación de Fueros. Reconociéndolos en su artículo primero y siendo los mismos de un carácter político, de un alcance actualmente constitucional y potencialmente constituyente, es en los propios Fueros vascos, más ya que en el Convenio castrense, donde la Ley española se causa. Esta causa ya no tiene nada de circunstancial. Al confirmarse tales Fueros, se asume su propio tracto histórico como título normativo no dependiente implicando por sí pacto, este fondo pretérito que ahora, en tiempos constitucionales, cobra un valor de signo federal. Sobre esta base reconocidamente fuerista y virtualmente federalista de la propia Ley de conformación de Fueros, puede producirse, con mejor fundamentación y mayor predicamento, el mismo entendimiento sustantivo del artículo procedimental que entonces fue bastante común y, sobre todo, que sería el característicamente vasco. No se entiende de esta parte reconocimiento de Fueros con previsión de modificaciones que no fueren a realizarse mediante lo que era, a dichas alturas, regla foral incuestionable para el caso vasco, la de relación de fondo convenido como de forma pactada. Lo mostraba la historiografía vasca de interés para los propios Fueros.

Seguramente el euskera mantendría y expresaría entonces más claramente el arraigo de este género de nociones, pero ya he advertido que soy por completo ignorante en este campo lingüístico vasco, lo que desde luego cuestiona y precariza el resto de mi ciencia para el caso. Mi ignorancia se compartía entonces por quienes procesaban iniciativas y tomaban decisiones en las instituciones centrales de España como Estado. Estaban tan versados en el lenguaje performativo de un derecho público, de aquel que añadía inmediatamente la identificación con Nación y

Constitución igualmente todo en singular, como tan ayunos andaban en el conocimiento empírico de la sociedad euskera o, más allá del componente de lengua castellana, vasca. Sólo así podían imaginarse que todo el mundo de carácter constitucional es ecuación entre Estado y Nación. Como decía un ministro, sólo así se pensaba que podría alcanzarse un reconocimiento interno y externo: “El Gobierno no aparecerá nunca responsable a los ojos de la Nación y de Europa de haber querido menoscabar en lo más mínimo la Constitución” por ceder en dicha ecuación. A la ignorancia de lenguas, sumaban el desconocimiento quizás afectado de la modalidad federal del constitucionalismo mismo. Sólo desde tanta inconsciencia acumulada podía abrigarse todavía incluso la intención de que la Ley confirmatoria de Fueros pudiera en definitiva resultar, procedimiento con consulta mediante, abolutoria.

Tómese toda aquella polémica en lengua castellana y sin lenguaje federal, la parlamentaria como también la extraparlamentaria a la que no he hecho referencia, a beneficio entonces absoluto de inventario aun hoy pendiente. No siempre un debate parlamentario ofrece interpretación auténtica, lectura obligada o sentido inequívoco de una norma de tal origen y carácter. No sólo es cuestión de la manipulación política puesta en juego para cambiarse sin mucho argumento de la posición resueltamente abolutoria a la postura aparentemente confirmatoria. En el caso, el problema es más de fondo. Entrando Fueros y situándose intencionalmente al margen y preterintencionalmente a la altura de la Constitución, todo debate que no fuera interlocución había de resultar, como se comprueba, autista, engañoso y sesgado. Por su mismo contenido de confirmación dada y procedimiento por dar, la Ley de 1839 sólo cabe entenderse, hoy como ayer, en términos interlocutorios entre Fueros y Constitución. Ahí, en este espacio entonces sustantivamente federal, había de producirse el encuentro. Que de hecho no se diera, pues no se dará, no resta significación ni alcance al planteamiento y la posibilidad. España no será Suiza ni los Países Vascos las Provincias Unidas. Aquí realmente faltaba el acuerdo confederal y faltaría la evolución federal que la misma ley de confirmación foral de 1839 estaba reclamando a gritos. Fallaban de entrada lenguajes.

Concluyo. Entre 1812 y 1839, no hay abolición de Fueros vascos por Constitución española. Al final, en el último año citado, lo que encontramos es una ley confirmatoria en sus términos expresos sobre el fondo lógico de signo federal que, pacto dado y pacto también mediante, pudiera situar los Fueros mismos en el terreno constitucional. Que esta virtualidad se frustrare, aunque ya entonces el augurio se manifestara, es historia posterior.