

LA FORMACIÓN DEL FORALISMO VASCO Y LA “UNIDAD CONSTITUCIONAL” ESPAÑOLA

THE MAKING OF BASQUE *FORALISMO* AND THE SPANISH “CONSTITUTIONAL UNITY”

Jesús Millán García-Varela
Universitat de València¹

Recensión de / Review of: *Pedro Egaña, Discursos y escritos. Estudio introductorio y edición de Coro Rubio Pobes, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2019, 320 pp.*

La inclusión de los regímenes forales en la España liberal es una de las cuestiones fundamentales que más se han renovado historiográficamente. El tema remite a una dimensión general: el paso de las “monarquías compuestas”, típicas del antiguo régimen, a los nuevos espacios políticos nacionales, construidos después de que irrumpiera el proyecto estatal soberano, de *isonomía*, que pretendió establecer la Francia revolucionaria. ¿En qué condiciones aquellas células históricas y corporativas se fusionaron dentro del nuevo edificio político e institucional y qué casos y por qué vías prolongaron o reconvirtieron su existencia?

Las siete obras de Pedro Egaña –producidas a lo largo de cuatro décadas de actividad política–, junto con el amplio estudio de Coro Rubio, constituyen una sugerente aportación a este debate. Egaña llegó a ser el icono del fuerismo y de la unidad vasca. Esto sucedió durante la etapa en que, bajo hegemonía moderada, se asentaba el Estado nacional en España, entre la regencia de Espartero y el Sexenio democrático. Según escribió con orgullo, tras una larga experiencia política, cualquier intervención suya era clasificada de antemano con un “ya se nos vienen encima los fueros”. ¿Eran algo tan definido la causa foral y el paladín que la defendía? Es conocido el enorme potencial interpretativo de la causa foral. Pero, a su vez, la trayectoria del personaje permite situar su labor dentro de la evolución histórica que experimentaron, más allá de mitos y esquematismos, tanto los fueros como la consolidación del Estado liberal en España.

Este último surgió, de forma poco frecuente en Europa, bajo la fórmula constituyente de la soberanía nacional, en lucha contra la ocupación napoleónica. Fue una vía inusual tras la Revolución francesa. En España, sin embargo, se reforzó mediante apelaciones históricas, que valoraban las tradiciones antidespóticas –resistentes al patrimonialismo de la Corona absolutista–, que, procedentes del anterior conglomerado de *reinos*, confluían en el levantamiento de 1808 y en la contundente afirmación de la soberanía nacional de las Cortes de Cádiz. Las instituciones forales, que habían protestado contra el proyecto afrancesado de la Constitución de Bayona, aceptaron inicialmente, en

¹ El autor participa en el proyecto PGC2018-1000017-B-I00.

cambio, la Carta de 1812. Este arranque configuró decisivamente la politización liberal a largo plazo.

En la década de 1830, al tiempo que se libraba la I Guerra Carlista, en el conjunto de Europa se abrió camino la fórmula que, a largo plazo, caracterizaría a los Estados nacionales: la “Monarquía constitucional”, basada en una “carta otorgada” por el monarca, sin proceso constituyente. Fue en esos años, sin embargo, cuando las revoluciones de 1835 y 1836 enterraron en España lo que podría haber sido un proceso similar, basado en el *Estatuto Real*. El desbordamiento de la Corona por parte de la revolución y el nuevo proceso constituyente de 1837, pese a sus concesiones doctrinarias, mostraron en lo sucesivo los claros límites de la monarquía como fundamento legitimador del Estado. A diferencia de la Francia de Luis Felipe, de Italia, Alemania, Portugal o el imperio de los Habsburgo (y, también, del peculiar caso británico), la España del Ochocientos se definiría como Estado a partir de procesos constituyentes. De modo a veces expreso, a veces tácito y casi siempre con incomodidad, remitía a la nación como fuente legitimadora de las instituciones del Estado.

Eran instituciones sostenidas por la voluntad nacional. Si tenemos en cuenta esta ruptura, la inclusión de la *foralidad* vasca y navarra aparece como algo no determinado de antemano, como si encajara en el historicismo conservador que dominaba en otras latitudes. Según se ve en la trayectoria de Egiptología, fue más bien resultado de una evolución que transcurría en escenarios peculiares y cambiantes -la sociedad vasca y la dinámica general de la política española-, que se relacionaban entre sí desde posiciones de necesidad, conveniencia y fuerza.

La trayectoria de Egiptología, que presenta Coro Rubio, proporciona ideas interesantes sobre el acomodamiento del foralismo dentro de una construcción estatal que arrancaba del soberanismo contractualista de la nación, en la época del liberalismo de élites. Procedente de una familia de juristas del entorno foral, Egiptología se introdujo en política a partir de la ruptura liberal entre 1834 y 1837 y, además, a través del aparato del Estado. Él mismo recordó la proximidad de su padre a Ramón Salas y al decisivo primer liberalismo en Salamanca. Se integró, por tanto, en los espacios políticos que se abrían para los abogados con la construcción del Estado liberal. Este protagonismo de los juristas -algo duramente rechazado en las filas antiliberales- significó, en el caso de Egiptología, una oportunidad para intervenir en la forma de recomponer la inserción de las provincias vascongadas en la España liberal. Este escenario surgió, tras la Guerra Carlista, del Convenio de Vergara y la ley de 25 de octubre de 1839. En esta norma, el legislativo español confirmaba los fueros y preveía su adaptación por las Cortes a la *unidad constitucional*, tras escuchar a las provincias vascas y Navarra. El decantamiento de esta compleja fórmula hacia una mayor o menor homogeneidad del espacio político quedaba pendiente de su futuro desarrollo.

Casi simultáneamente con la elaboración de la ley, las diputaciones vascas esbozaron sus criterios. Querían priorizar el mantenimiento de las relaciones especiales con el Estado en materias relativas a las subsistencias de la población (exención de aduanas en la costa, quintas redimibles) y la consolidación del gobierno del territorio por parte de las instituciones provinciales (la hidalguía como requisito político, distribución del cupo fiscal, subordinación de los municipios a las diputaciones). Este catálogo tenía una doble cara. Por un lado, las exenciones con respecto al Estado que se proyectaban sobre el conjunto de la

población. Por otro, el asentamiento del gobierno provincial de las diputaciones, según el criterio que, en el pasado reciente, atribuía toda nueva intervención o competencia pública al poder foral y no a la Corona. De forma precipitada en sus últimos tiempos, el absolutismo había desplegado, en favor de aquellos territorios fronterizos -de difíciles condiciones físicas y, no en último lugar, fieles a la dinastía, desde las Comunidades a la llegada al trono de los Borbones-, una dinámica especial en el marco de la *tiranía distante* de la Corona del antiguo régimen.

Pero esos criterios de las tres diputaciones no llegaron a oficializarse. Egaña, como recuerda Coro Rubio, aconsejó una actitud pragmática, lo que podría haber confluído con la Ley paccionada navarra. Por otro lado, durante la regencia de Espartero –el mismo patrocinador del Convenio de Vergara- el Estado introdujo modificaciones significativas del fuero, como el traslado de las aduanas a la frontera. Tiempo después, Egaña denunciaría con énfasis este cambio, que reflejaba la prioridad del liberalismo español por el desarrollo económico, cosa que le llevaba a postergar las políticas librecambistas para favorecer el mercado interior. Sobre todo, Egaña vio en el progresismo una peligrosa concepción *niveladora*, capaz de aplicar de forma decisionista el principio de la soberanía nacional. En esta coyuntura, el político alavés se unió a la conspiración contra Espartero. En el exilio, estableció firmes lazos con los principales referentes bajo los que se asentaría el Estado nacional a mediados de siglo: la anterior regente, M^a Cristina, pero también el conservadurismo de Narváez, de raíz claramente liberal, sin dejar de estar próximo al antiliberalismo de Viluma. Una vez que los progresistas fueron desalojados del poder, Egaña, ministro y diputado, se situaría como interlocutor influyente para abordar la actualización foral prevista en 1839.

Es lo que sucedió cuando Bravo Murillo acometió esta tarea, en 1851. Su intervención convirtió a Egaña en principal apóstol del fuerismo durante dos décadas. Es interesante destacar, como argumenta Coro Rubio, que Egaña no se apoyaba especialmente en la historia para enfrentarse a lo que equiparaba con la *nivelación* revolucionaria en Francia. Su fuerismo era decididamente político, dirigido a argumentar la conveniencia de incluir el régimen foral, tal como se había desarrollado en los últimos tiempos. Al abogar en esta línea, Egaña, por muy conservadores que parezcan sus argumentos, no se dirigía solo a un sector reducido del arco político e ideológico. Sus razonamientos hacían mella en todos aquellos que se sentían incómodos con el renovado y anómalo triunfo del soberanismo sobre la Corona en 1836, aunque, como sucedía con los progresistas, se hubieran beneficiado de él. Su razonamiento sintonizaba, ante todo, con quienes situaban las prerrogativas de la Corona por encima de la nación (sin olvidar alguna mención exaltada al héroe del carlismo armado, Tomás Zumalacárregui). Su dialéctica, por tanto, profundizaba en las incertidumbres, características de la Europa de entonces, de quienes ansiaban consolidar en España una moderna sociedad liberal en armonía deferente con la Corona.

Egaña apela a la necesidad de estabilizar el Estado nacional, recurre a la lógica y las prioridades de la sociedad de élites y, para ello, reclama la cohesión identitaria de la sociedad vasca. Dentro del primer apartado, la pacificación de la sociedad vascongada le parecía necesaria frente al permanente expansionismo francés. Pero, sobre todo, aparecía el fantasma de una nueva guerra civil, de modo que la aceptación de los fueros debía entenderse como el precio de la paz. Egaña conectaba con el apogeo del liberalismo de élites. Después de 1848, sus

discursos compendiaban las ventajas excepcionales de un pueblo que apoyaba con entusiasmo a sus autoridades, como fruto del *gobierno del país por el país*. Esta fórmula tuvo un innegable atractivo en sectores progresistas y demócratas, que la identificaron con las ventajas del “poco Estado” y el autogobierno de pequeñas células locales. En las obras de Egaña, sin embargo, queda claro que el entusiasmo conservador del pueblo hacia sus jerarquías –en la línea que también expondría el vizcaíno Antonio Trueba– consistía, en realidad, en una naturalización del dirigismo social que parecía lógico o inevitable en muchos ambientes de la sociedad de élites. La fiscalidad indirecta vasca, decía Egaña, no perjudicaba a las clases populares, ya que “el labrador vascongado come carne cuatro días al año” (p. 201). Hacer que el diezmo dejara de pagarse allí, como en el resto de España, sería “violentar las conciencias” de los vascos, deseosos de pagarlo “espontáneamente” (p. 195). Si los arrendatarios casaban a sus hijos con quienes les aconsejaban los amos de la tierra, había que concluir que eso demostraba la ejemplar capacidad de los propietarios para encabezar la jerarquía social (pp. 202). El *gobierno del país por el país* apuntaba hacia un ideal gobierno de élites, que rebajase los efectos generalistas de la ley y las instituciones estatales. Menos Estado y menos ley, para ampliar el campo de las relaciones particulares como instrumento de progreso ordenado y gobierno. Tras ese “gobierno cercano” se perfilaban, como fundamento directo del poder, la red de contrapartidas derivadas de la gestión patrimonial de jerarquías patricias o las presiones de las opiniones mayoritarias en un radio próximo. Como remate, el anglófilo Egaña afirmaba la continuidad entre familia, gobierno y religión. La política, alejándose del descarrilamiento hacia el decisionismo teórico que había dejado su huella en España, entre 1812 y 1836, debía preservar un ámbito diferenciado en las provincias vascas. Se debía ser flexible, pero supeditar el fuerismo al poder del Estado sería iniciar la deriva hacia la anarquía.

Sin embargo, el Estado y el liberalismo habían triunfado reiteradamente. Ello requería una cohesión identitaria de las provincias vascas, como *nacionalidad* dentro de la *nación* española. Coro Rubio, que ya antes ha estudiado este proceso, subraya la iniciativa del patricio fuerista en la *invención de la tradición* vasca y su insistencia en el cierre de filas político. Su proyecto siempre incluyó este elemento como presupuesto de su privilegiada interlocución con el Estado. Incluso, al inicio de la Restauración propuso que se marginara a la política militante, en favor de grandes personalidades patriotas.

Esto hace más destacable el hecho de que Egaña perdiera claramente ese dirigismo dentro de la política vasca, ya a finales de la década de 1860. En la misma Álava tuvo que vivir un rechazo mayoritario y duras acusaciones, precisamente, de violación de los fueros, promovidas por un Ramón Ortiz de Zárate orientado hacia el carlismo. Con el asentamiento del régimen de Cánovas y la supresión de los fueros, el pragmatismo dominante en la política vasca se alejó de las posturas de Egaña.

“¿Qué ideal de los míos ha triunfado?”, acabó preguntándose el paladín del fuerismo. La historiografía, sin embargo, comprueba más bien el magnetismo del espacio foral sobre un espectro muy amplio de orientaciones, que atraía con fuerza a liberales progresistas, pero que también generaría, con el tiempo, la nueva confluencia con el carlismo durante el Sexenio. Con esa perspectiva, la soledad final de Egaña parece más bien fruto de la acrecentada diversidad de un *fuerismo* sorprendentemente plural. A partir del estudio de Coro Rubio cabe

proponer, incluso, que la derrota de Egaña se vio compensada por la consolidación del cambiante espacio político vasco dentro del Estado nacional español y su capacidad para seguir interactuando con el poder central, después de los triunfos de éste. Curiosamente, el protagonismo renovado de los foralistas pragmáticos –como lo había sido el primer Egaña– resultó decisivo a la larga en ese resultado, aunque al apartarse de la intransigencia del prohombre alavés empañase su ejecutoria final.

Coro Rubio, en mi opinión, refuerza la necesidad de profundizar en este terreno, ya que en esta dimensión surgen nuevos interrogantes. La política vasca en aquellas décadas debió reformularse en un contexto doblemente problemático: los cambios sociales derivados de la revolución liberal y la reordenación de las instituciones forales como instancias de poder surgidas en las últimas fases del absolutismo. Egaña, en ese contexto, puede verse como representante de un determinado proyecto, frustrado en sus contornos personales, pero también capaz de desarrollarse en otras direcciones y con otros protagonistas. Reconstruir las alternativas no lineales del fuerismo de Egaña, como se hace en este libro, tiene la virtud añadida de estimular decisivamente nuevas dimensiones de la investigación futura.

Fecha de envío / Submission date: 22/04/2020

Fecha de aceptación / Acceptance date: 3/05/2020