

EPILOGO

I

El 19 de julio de 1876, Emilio Castelar, uno de los más brillantes oradores parlamentarios del siglo XIX, cuando el presidente del Congreso de los diputados levantó la sesión tras proclamar el resultado de la votación de la ley abolitoria de los fueros vascos, mostró su pesadumbre con aquella frase histórica: “*¡Algo grande muere hoy en España!*”.

Dos años más tarde, el presidente del Consejo de ministros, Antonio Cánovas del Castillo, se congratulaba por haber logrado que las Provincias Vascongadas “*entrasen en el concierto económico*” de la nación. Así se vanagloriaba de ello en la exposición dirigida al rey Alfonso XII para que diera su aprobación al Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Desde entonces han transcurrido ciento treinta y dos años.

Ninguno de los protagonistas de aquellos tensos e intensos debates de la ley abolitoria –tres días en el Senado y seis en el Congreso– habría podido imaginar que un siglo más tarde y con ocasión de otra Restauración monárquica, esta vez en la persona de Don Juan Carlos I, un biznieto de Alfonso XII, el País Vasco se disponía a recorrer el camino de la *reintegración foral* teniendo el amparo de una Constitución democrática y sin que la unidad constitucional fuera ningún obstáculo para ello.

Nunca habían disfrutado antes las “Provincias” de un autogobierno tan amplio como el que estaba a punto de alcanzarse, ni siquiera en la época de mayor esplendor de sus libertades seculares, cuando los monarcas más poderosos de la tierra reconocían su vinculación paccionada a la Corona y acudían a jurar los fueros so el árbol de Guernica.

Tampoco nadie podía imaginar en 1878 que el instrumento provisional y en cierto modo necesario para la Hacienda nacional, que pasó a la historia como el primer “concierto económico”, se convertiría andando el tiempo en un pilar fundamental de la autonomía vasca, hasta constituir uno de los escasos puntos de encuentro de la ciudadanía vasca en el último tercio del siglo XX.

Durante este largo siglo sin fueros, las Provincias Vascongadas padecieron grandes convulsiones políticas y sociales, igual que el resto de España. A la disputa entre liberales y carlistas se añadiría a finales del siglo XIX la irrupción de un nacionalismo teocrático, racista y separatista, empeñado en alumbrar una nación de nuevo cuño, donde sus mentores no se ponen de acuerdo ni siquiera a la hora de bautizarla, pues unos la querrían llamar Vasconia y otros País Vasco o Euskadi, aunque últimamente la denominación predominante parece ser la de Euskal Herria. Una nación cuyos límites territoriales ni siquiera están definidos, pues la gran mayoría de la población de dos de los territorios que supuestamente la integran –Navarra y el País vasco-francés– no tiene la menor intención de acudir a la llamada.

El nacionalismo utilizará la abolición foral como un ariete contra la conciencia vasco-española. Culpará a los carlistas de la pérdida de los fueros por su empeño en defender los derechos dinásticos de un rey extranjero y por no haber impedido la oleada anticlerical que ponía en peligro la permanencia de los valores de la raza. Tildará de inútil la causa de los liberales por no haber conseguido preservar los fueros de los ataques de sus propios compañeros a pesar de su heroica resistencia frente al carlismo.

A todo esto, habría que añadir el estallido de la lucha de clases en las zonas mineras e industriales del país. Sería la servidumbre a pagar por el gran progreso económico experimentado a causa de la Revolución industrial que afectó sobre todo en Vizcaya y, en menos medida, a Guipúzcoa. En 1931, el municipio guipuzcoano de Éibar fue el primero en España a la hora de proclamar la II República nada más conocer el triunfo de las candidaturas republicanas en las grandes capitales. Cinco años después, en 1936, los españoles –y los vascos no serán una excepción–, volvían a combatir entre sí en una larga, cruenta y destructiva guerra civil. Franco suprimirá los conciertos económicos de Guipúzcoa y de Vizcaya. Ya dimos nuestra opinión sobre la injusticia de esta decisión abolicionista que, como todas las adoptadas como medida de castigo, sólo contribuyó a dar alas a los movimientos separatistas. Durante los casi cuarenta años de dictadura franquista, las libertades políticas quedaron suprimidas tanto en el País Vasco como en el resto de España. Pero ni esta circunstancia ni la supresión de los conciertos en Guipúzcoa y Vizcaya produjeron la ruina del país de los vascos. Por el contrario, ambas provincias –y también la alavesa– experimentaron un

enorme crecimiento económico, convirtiéndose en la locomotora de la economía española. Lo que quiere decir que en el espíritu emprendedor de los vascos y en la laboriosidad de sus gentes –y no en los conciertos– está en gran medida la clave de su desarrollo socio-económico.

La reintegración de la foralidad perdida, durante este largo y convulso período de la historia de España, hubo de afrontar una larga travesía del desierto. Con tenacidad, esfuerzo y espíritu de pacto, las Diputaciones provinciales tratarán de convertirse en forales por la singularidad de su régimen fiscal y financiero. Lograrán la permanencia del régimen de concierto económico, que dejó de ser un mero procedimiento recaudatorio con fecha de caducidad y a merced de la voluntad estatal. E incluso, no sin renuencia por parte del Estado, obtendrán un tímido reconocimiento del carácter paccionado de los conciertos. Más aún, con apoyo en la ambigüedad de normas legales dictadas a finales de siglo XIX, las Diputaciones –que pronto comenzarán a denominarse “forales y provinciales”– ensancharán su ámbito competencial de manera que la Administración vasca volverá a suscitar la envidia de las provincias de régimen común, tanto por la extensión como por la calidad de los servicios públicos¹. El anhelo permanente de reintegración foral cristalizará en la II República a través de un Estatuto de autonomía. Sin embargo la rigidez de la Constitución republicana impedirá toda referencia a la foralidad e incluso dejará en el aire el porvenir de los conciertos económicos, habida cuenta de que en el Estatuto de 1936 la potestad tributaria se atribuía al País Vasco en su conjunto².

Pero los conciertos económicos sólo eran un mal menor. La idea de la reintegración foral estuvo siempre viva en Álava, a diferencia de Guipúzcoa y Vizcaya, donde se adormecería a raíz de

1 La primera de estas disposiciones fue la transitoria cuarta de la ley de 29 de agosto de 1882.

2 El párrafo segundo del artículo 1º de la ley de 6 de octubre de 1936 “por la que se proclama el Estatuto Vasco” dispone que el territorio vasco estará compuesto “por el que actualmente integran las provincias mencionadas [Álava, Guipúzcoa y Vizcaya], las cuales, a su vez, se regirán autónomamente en cuanto a las facultades que el presente Estatuto o las disposiciones legislativas del país les encomiende. A tal efecto se entenderán atribuidas a las provincias las facultades que especialmente no se atribuyen a los órganos del País Vasco”. Las Cortes republicanas suprimieron del proyecto plebiscitado en 1933 por los ciudadanos vascos un precepto de gran importancia para el futuro de los fueros, que decía así: “*El régimen que así se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo*”.

la guerra civil. En la última década del régimen franquista comenzaron a surgir algunas voces que consiguieron la supresión del vejatorio e injusto preámbulo de la derogación de los conciertos vizcaíno y guipuzcoano de 1937 y lograron crear un clima favorable al restablecimiento de los regímenes forales.

La oportunidad de avanzar decididamente hacia la reparación de los viejos agravios históricos vendría de la mano del rey Don Juan Carlos de Borbón. En esta ocasión, no hubo ningún “estadista” al que haya que reconocerle el mérito de la Restauración³, como fue el caso de Cánovas del Castillo en 1874. Su artífice será el propio rey, que impulsó el proceso democrático y consiguió concitar el consenso de la inmensa mayoría del país a la hora de elaborar una Constitución como marco de convivencia para todos cuantos estuvieran dispuestos a aceptar las reglas del juego democrático. El rey fue el gran estadista que impulsó el proceso de devolución al pueblo español del libre ejercicio de la soberanía nacional.

El 21 de noviembre de 1975, en el discurso que pronunció ante las últimas Cortes del régimen franquista al ser proclamado rey, Don Juan Carlos afirmará que *“un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición”*.

Y así fue. La nueva Constitución, en su intento de restañar definitivamente las viejas heridas provocadas por el endémico enfrentamiento entre los españoles, quiso reparar las funestas consecuencias de la abolición foral para la tranquilidad y estabilidad de las antiguas Provincias e introdujo una disposición –la adicional primera– que proclama el amparo y respeto a los “derechos históricos” de los territorios forales, previendo además que la actualización general de dicho régimen foral se llevaría a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía⁴.

³ Es indiscutible el gran mérito de Adolfo Suárez en el éxito del tránsito de la dictadura a la democracia sin una convulsión violenta. Pero no se olvide que fue el rey quien lo eligió para llevar a cabo el proyecto integrador y democrático de la Corona.

⁴ Después de intensas negociaciones políticas, los constituyentes convinieron en la introducción en el texto constitucional de una disposición adicional primera con el siguiente texto: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. “La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.”

En esta ocasión, no hubo ni en el Congreso ni en el Senado, a la hora de hacer plenamente conciliables los fueros con la unidad constitucional, debates llenos de tensión y dramatismo como los que se produjeron en 1876. Más aún, en el curso de los mismos se dejó clara constancia por parte del gobierno y de los portavoces constituyentes de que la actualización general de los derechos históricos habría de hacerse mediante acuerdo con las instituciones representativas de los territorios forales. Todo lo contrario de la teoría de Cánovas sobre la primacía absoluta de la ley sobre cualquier hipotético derecho colectivo de naturaleza paccionada.

La disposición adicional garantiza a las Provincias la plena reintegración foral. Pudieron haberla llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias. En efecto, si la Constitución proclama el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales, es evidente que para su acomodación al nuevo marco constitucional era imprescindible un proceso de negociación y acuerdo entre las instituciones representativas de cada uno de ellos y el gobierno de la nación, como requisito previo imprescindible para su incorporación al ordenamiento jurídico.

Pero las Juntas Generales elegidas en abril de 1979 declinaron poner en marcha esta posibilidad constitucional para permitir la negociación de un Estatuto de autonomía conjunto para todas las Provincias por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución, confiando en que la norma estatutaria garantizara la restauración del régimen foral histórico. El Estatuto así lo hizo, aunque no en su plenitud. El actual régimen foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya es muy similar al que las Provincias disfrutaban antes de la abolición de 1876, aunque mucho más perfeccionado por la concreción jurídica del alcance de sus competencias, y porque las Juntas Generales son asambleas democráticas y las Diputaciones forales funcionan como si se tratara de un gobierno parlamentario.

Por otra parte, los conciertos económicos, sobre los que se asientan la foralidad y la autonomía vascas, son hoy mucho más que un sistema de descentralización de la recaudación tributaria, que fue la razón de ser del primer concierto de Cánovas. En

nuestros días los conciertos son un régimen permanente de autonomía fiscal y financiera. Atribuyen a las Provincias –que hoy se denominan “Territorios Históricos”– la facultad de mantener y establecer el régimen tributario que estimen conveniente, con respeto a los pactos internacionales suscritos por el Reino de España, a las normas del propio concierto y a las competencias propias del Estado⁵.

Aún hay más. La lucha por la supervivencia de la foralidad en el siglo XIX dará lugar a la creación de una cierta identidad “vascongada”, que se superpone a la personalidad de cada una de las Provincias Vascongadas. En el debate de la abolición foral se utiliza con frecuencia la expresión “País vascongado”. El nacionalismo de Sabino Arana conseguirá en el siglo XX introducir la denominación de País Vasco o Euskadi. Pero será la Constitución de 1978 la que permitirá dar carta de naturaleza a un nuevo sujeto político –el “*pueblo vasco*”– como expresión de una “*nacionalidad*” constitucional. Todo ello en virtud de un Estatuto de autonomía cuya legitimidad se asienta en la Ley de leyes, y en la voluntad de los ciudadanos vascos que, al amparo de aquélla, decidieron convertirse en Comunidad autónoma dentro de la nación española. La foralidad histórica ha venido a “resucitar” –aunque no en su plenitud– dentro del marco estatutario, después de que de las Juntas Generales hubieran renunciado a ejercer de manera individualizada su derecho a la reintegración foral plena conforme a la disposición adicional primera de la Constitución⁶.

5 Las Juntas y Diputaciones se integran formalmente en el régimen local. La polémica suscitada por el mal llamado “blindaje” de los conciertos vascos carece de sentido. No se trata de evitar que la normativa fiscal dictada conforme a las facultades reconocidas en el Concierto Económico pueda ser recurrida si incurre en tacha de inconstitucionalidad, pero sí de que se produzca una degradación de la norma tributaria al poder ser recurrida ante los tribunales ordinarios de lo contencioso-administrativo como si se tratara de una disposición puramente reglamentaria de las Corporaciones locales. No hay ninguna diferencia material entre una ley tributaria del Estado, de una Comunidad Autónoma o de la Comunidad Foral de Navarra y las normas reguladoras de los diversos conceptos tributarios que forman parte del régimen fiscal de cada territorio vasco. En consecuencia, sólo los órganos y las personas constitucionalmente habilitados por la Constitución deben estar legitimados para interponer, si así lo estiman oportuno, el recurso de inconstitucionalidad.

6 La disposición adicional primera tuvo su origen en una enmienda presentada por el PNV al proyecto de Constitución con el siguiente texto: “1. Se derogan las leyes de 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.

2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.

3. Se renueva el Pacto foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

4. *Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar parte de un único ámbito territorial, creando, de común acuerdo, las instituciones necesarias y conservando cada*

Dicho de otra forma. Después de la aprobación de la Constitución los territorios vascongados podían haber emprendido juntos o en solitario el camino de la reintegración foral⁷. La disposición adicional les hubiera permitido hacerlo antes de pensar en la configuración de instituciones comunes. Más aún, la actualización general del régimen foral abría la posibilidad de integrar en él toda la potencialidad competencial atribuida por la Constitución a las comunidades autónomas, sin volver al estado en que se encontraba en el momento de su abolición en 1876 con las adaptaciones indispensables para acomodarlo a la realidad actual.

Si no ocurrió así, fue porque en el país vascongado había otra concepción política que tenía la obsesión de “construir” la nación vasca. Para la consecución de este objetivo, la reintegración foral plena era un obstáculo, pues podía ocurrir que una vez conseguida aquélla se pospusiera *sine die* la creación de instituciones comunes desde las que promover la necesaria unidad política inherente a toda colectividad humana con pretensión de ser tenida como una “nacionalidad” con vocación de independencia en el contexto internacional. Recuérdese que en el antiguo régimen foral la única institución común eran las “conferencias” de las Diputaciones

una de ellas las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se sometería a referendo popular.”

7 A finales de 1974 y todavía bajo el régimen franquista, el autor de este libro recibió el encargo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de emitir un dictamen sobre el restablecimiento del régimen foral vascongado. Lo entregó a la Cámara en enero de 1975. El dictamen incluía una posible fórmula legal para la restauración, cuyo texto era el siguiente: “Artículo 1º. Se restablece la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 para las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y, en consecuencia, se reconocen los Fueros de tales Provincias, sin perjuicio de la unidad constitucional del Reino.

Artículo 2º. Se autoriza al Gobierno para convenir con la representación foral de las respectivas Provincias Vascongadas la adaptación del régimen foral a la realidad actual, respetando los principios de autonomía, representatividad y participación inherentes a dicho régimen.

Artículo 3º. En el plazo de tres meses, se procederá al restablecimiento de la Juntas Generales de las respectivas Provincias, que procederán al nombramiento de las Diputaciones Forales, que tendrán como misión exclusiva la negociación con el Gobierno del Convenio de adaptación a que se refiere el párrafo anterior.”

En el dictamen se afirmaba que “la autonomía foral lleva implícita la autonomía fiscal. Se trata de una potestad de carácter originario que no puede renunciarse de ningún modo. De ahí que el Concierto Económico [el único que estaba vigente en aquel momento era el de Álava] no pueda aceptarse en puridad de principios forales más que como un mal menor. El Concierto garantiza que la Diputación reglamente y recaude los impuestos. Pero la competencia es del Estado que delega en la Corporación dicha facultad”.

generales, reunidas cada vez que se producía algún acontecimiento que requería una toma de postura en común.

El Estatuto de autonomía se presentaba así como el único instrumento capaz de satisfacer las aspiraciones nacionalistas al permitir la aparición de dos nuevas instituciones unitarias –el Parlamento y el gobierno vascos–, que al estar dotadas de un impresionante haz de funciones y competencias autonómicas podían considerarse como el primer paso para avanzar hacia la meta final de todo movimiento identitario exacerbado, que no es otra que la independencia.

Pero el Estatuto constitucional de autonomía no nacerá de la exclusiva voluntad de los ciudadanos vascos, como si se tratara de una decisión sin relación alguna con la nación española. Todo lo contrario. Es precisamente esa integración en el Estado español la que permitirá la aplicación al País Vasco de las normas constitucionales previstas para que las nacionalidades y regiones pudieran ejercer el derecho a la autonomía que la Constitución les reconoce. Por consiguiente, cualquier intento de ir más allá –como sería, por ejemplo, la pretensión de ejercitar el derecho a la autodeterminación– encontrará una barrera infranqueable en la Constitución española⁸.

En conclusión, cualquiera que sea el punto de partida –nacionalismo o autonomismo–, lo cierto es que el Estatuto de 1979 constituye hoy por hoy el único punto de encuentro de una sociedad tan pluralista y políticamente enfrentada como la vasca. Una sociedad que, no lo olvidemos, se ha visto obligada a caminar bajo la presión insoportable del terrorismo, cuya irrupción se produjo en las postrimerías del franquismo, y que por desgracia cuenta con el apoyo moral y electoral de una minoría fanatizada que se siente con licencia para matar, cobarde y alevosamente, con la finalidad de imponer su propio proyecto político⁹.

El hecho de que un movimiento terrorista perviva tantos años en el seno de una sociedad que disfruta de un envidiable nivel de

⁸ El rechazo al llamado “Plan Ibarreche” es la demostración más clara de que no caben planteamientos “soberanistas”, o dicho sin eufemismos, secesionistas en la Constitución española.

⁹ Conviene señalar que el carlismo, al que se ha pretendido considerar como el precedente del terrorismo etarra, nunca practicó el terrorismo pues combatió en campo abierto a cara descubierta.

vida y de una extraordinaria capacidad de autogobierno en todos los ámbitos (autonómico, provincial y municipal), y que actúa en el seno de una nación plenamente democrática, tiene causas diversas. Entre ellas no puede desconocerse la coincidencia del nacionalismo que se autoproclama democrático o moderado con el fin último de los terroristas, circunstancia que le ha llevado a expresar su “comprensión” ante lo que considera como una manifestación –condenable por el recurso a la violencia– del “conflicto político” secular entre el País Vasco y el Estado español.

En el momento constituyente muchos creyeron que la conversión del País Vasco en una comunidad autónoma serviría para poner fin a la violencia. En aquel tiempo era valor entendido en amplios sectores de la sociedad vasca, y también de la española, que los terroristas luchaban por la libertad con métodos reprobables, pero que se disolverían tan pronto como España se transformara en una auténtica democracia. Muchos tardaron en percatarse de que en realidad ETA no defendía la libertad sino la independencia. La banda terrorista era la punta de lanza –la “vanguardia”– de un amplio movimiento socialista de liberación nacional, que había prescindido de los viejos mitos del fuerismo pues su imaginaria nación tenía un fundamento étnico basado en la existencia de una lengua propia supuestamente aplastada por las potencias dominadoras, así, en plural, porque también al Estado francés se le acusa de practicar un genocidio cultural contra la lengua vasca.

Pues bien, lo cierto es que el nacionalismo vasco de todo signo, al margen de su postura ante el crimen organizado, ha acabado por impregnarse de la idea sostenida por ETA de la existencia de una confrontación secular entre el pueblo vasco y el Estado español. Es hasta grotesco que haya libros de texto homologados en el sistema educativo vasco que enseñen que las guerras carlistas forman parte del secular enfrentamiento. Por eso, el nacionalismo moderado ha expedido acta de defunción del actual marco estatutario, al que ha dado por no válido, para seguir avanzando hacia la puerta de salida de la nación española. Alegan que el Estatuto ha quedado obsoleto porque hay un buen número de competencias que no han sido transferidas todavía a la Comunidad vasca. Ninguna de ellas resulta vital para el desarrollo del País Vasco. ¿Es razonable por ello deslegitimar el Estatuto que permite a las instituciones vascas un nivel de autonomía superior al

que disfrutaran países con regímenes federales? Por supuesto que no.

Mientras el nacionalismo no violento no reconozca su error, ETA y su entorno se considerarán con derecho a proseguir su actividad criminal, que sólo cesará según dicen el día que el Estado se avenga a reconocer la existencia del “conflicto” y se comprometa a facilitar el ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo vasco, Euskadi o Euskal Herria.

Fácil es de comprender que para el terrorismo etarra la bandera de los fueros no es más que una antigualla del pasado, que no sirve para fundamentar el secular aplastamiento del pueblo vasco. Todo lo contrario. La mera existencia de los fueros demuestra que las Provincias reconocían la soberanía de la Corona o de la nación española. Foralidad e independencia son términos antitéticos.

Pero a pesar del escaso aprecio por parte del nacionalismo más radical, los fueros están ahí. Es verdad que su “resurrección” podía haber tenido mayor calado, como ya hemos expuesto. El régimen foral propio de las “Provincias” se ha visto precisado a convivir con el régimen autonómico nacido del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Constitución. Quiere esto decir que entre el Estado y las regiones forales ha emergido un poder intermedio –el Parlamento y el Gobierno vascos–, para el ejercicio de funciones autonómicas que en puridad debieran haber sido asumidas por los titulares de los derechos históricos, que no son otros que los territorios forales, si se hubiera producido una auténtica reintegración foral. El Estatuto ha supuesto, por tanto, un impedimento para la recuperación de la foralidad histórica.

Algunos ilustres juristas sostienen que el Estatuto de 1979 ha producido una “novación” subjetiva de los derechos históricos, cuya titularidad ya no es de cada territorio foral sino del conjunto del pueblo vasco¹⁰. No somos de la misma opinión. La disposición

10 “¿Quiénes son esos titulares? –se pregunta Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón–. He mostrado en otras ocasiones que el Estatuto de Autonomía ha llevado a cabo una importante novación subjetiva de los Derechos Históricos, esto es, un cambio de su titularidad. Esta no es ya exclusiva de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, sino también de Euskadi como tal. Sea por la existencia de competencias forales que, por afectar a la Comunidad en su conjunto, corresponden a las instituciones comunes (cf. Arts. 10, 16 y 17 EA), sea porque se ejercen conjuntamente por las instituciones comunes y territoriales. Tal es el caso del Concierto y de las potestades derivadas, contempladas en los artículos 41 y siguientes del Estatuto de Autonomía y cuya cotitularidad pro Euskadi y sus Territorios podría considerarse ‘en mano común’,

adicional es muy clara al respecto. Los derechos históricos, expresión que se utiliza como sinónimo de régimen foral, pertenecen a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Es verdad que en la actualidad dicho régimen se desarrolla en el seno de una Comunidad Autónoma que, por este motivo, tiene un carácter singular en el Estado autonómico español. Pero la restauración de los fueros tuvo lugar en el marco del Estatuto y con expresa invocación del proceso de actualización general previsto en la disposición adicional primera de la Constitución. Esa penetración de la foralidad en el núcleo estatutario se produjo sin “alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico” (cf. art. 37,2 del Estatuto). Así es como se restablecieron los antiguos organismos forales –las Juntas y las Diputaciones generales– y los Concierdos Económicos, pues de otra forma hubiera sido de aplicación el régimen general de financiación de las comunidades autónomas. Es verdad que también se invocó la disposición adicional para dar cobertura legal a la creación de la policía autónoma del País Vasco (cf. art. 17 EV) y a la atribución de la plena competencia en materia de educación (cf. art. 16 EV). Pero esto se produjo en virtud de la renuncia de las instituciones forales a ejercer tales competencias. Por todo ello, decir que la Comunidad Autónoma del País Vasco, como tal, es una “comunidad foral” no tiene amparo en la disposición adicional.

El nacionalismo no refrendó la Constitución de 1978 so pretexto de que no permitía la reintegración foral. Sin embargo, nada le hubiera impedido conseguir el objetivo esencial de su primitiva enmienda al proyecto constitucional –la reintegración foral– si hubiera invocado el amparo de la disposición adicional. Pero decidió emprender el camino puramente constitucional y no dudó en proclamar la primacía del Parlamento en el seno de la nueva Comunidad Autónoma. Ni siquiera la Ley vasca de Territorios Históricos, en la que se regulan las relaciones entre los órganos forales y las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, respetó el principio básico del fuero de que toda alteración de su contenido debía hacerse de manera paccionada. Cánovas gustaba de proclamar la primacía del parlamento y no le cabía en su cabeza

categoría aplicable a figuras del viejo derecho civil vasco”. (Véase el libro de Miguel Herrero de Miñón, “Derechos Históricos y Constitución”, (Madrid, 1998), p 252).

de gran estadista la idea de leyes paccionadas. Los redactores de la ley territorial vasca pensaban lo mismo¹¹.

II

Hora es de poner punto final. Lo hacemos volviendo al tema objeto de nuestro estudio: “Cánovas y los conciertos económicos vascos. Agonía, muerte y resurrección de los fueros”.

En primer lugar, debemos hacer referencia a la figura de Cánovas. No hay ninguna duda de que el artífice de la Restauración abolió los fueros. La gran pregunta es si no tuvo más remedio que hacerlo. También es indiscutible que a él se debió la instauración del régimen de conciertos económicos, que mantuvo viva en el País vasco la antorcha de las libertades forales. Lo repetiremos una vez más. Los conciertos son hoy un pilar fundamental de la autonomía vasca. Por eso, y aunque sea otra paradoja de la historia, es justo reconocer que sin esta determinación de Cánovas el devenir del País Vasco hubiera sido muy diferente.

Por otra parte, a Cánovas no le faltaba razón cuando quiso –y consiguió– acabar con una insostenible anomalía que colocaba a las Provincias Vascoas en una situación de privilegio incompatible con su pertenencia a la nación española. Nos referimos a las exenciones en materia militar y de contribuciones.

11 El Parlamento vasco promulgó la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. A tenor de la naturaleza del régimen foral, la elaboración de esta norma debió ser pactada con las instituciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y ratificada por el Parlamento vasco. En la exposición de motivos no se hace ninguna referencia a la participación de aquéllas. Más aún, transcribimos dos párrafos de la ley demostrativos del criterio *no foralista* que la inspiró: “Por una parte, el Estatuto de Autonomía ha dotado a Euskadi de un sistema institucional nuevo al establecer unos órganos de autogobierno comunes entre los que destaca, particularmente, *el Parlamento cuya supremacía política e institucional expresa la supremacía que en todo Estado de Derecho representa la Ley*, y políticamente la voluntad del Pueblo Vasco.”

“Por otro lado organizar el presente, garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el mantenimiento del modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que derivó del primer Concierto Económico de 1878. El respeto a la Historia y el compromiso de asumirla deben enmarcarse y actualizarse en la propia historia. La revolución industrial, el proceso de urbanización, la complejidad de la vida política la necesidad de racionalizar los procesos económicos, entrañan cambios evidentes dando lugar a una situación histórica nueva que, a su vez, debe conjugarse con los regímenes jurídicos privativos de los Territorios Históricos. Armonizar y equilibrar ambas exigencias es el objetivo de la presente Ley.

Lo que ya no está nada claro es que Cánovas hubiera querido acabar con la totalidad del régimen foral. En los debates parlamentarios aparenta una posición “centrista” entre quienes pretendían pasar a cuchillo a los fueros y los que defendían el mantenimiento a ultranza de las exenciones. En la propia ley de abolición de las exenciones, Cánovas se reservaba facultades extraordinarias para reformar el régimen de las Provincias. No parece lógico pensar que las quería para guillotinar la totalidad de los fueros vascongados, pues le bastaba con haberlo consignado así en la ley abolicionaria.

Es la intransigencia vascongada la que le impulsará a hacerlo. Es verdad que el enredo sobre una cuestión de principios, responsabilidad de ambas partes, impidió el acuerdo para el arreglo de los fueros. No sabemos qué hubiera pasado si las Juntas Generales no se hubieran juramentado para no cooperar en nada que pudiera suponer un menoscabo de la integridad de los fueros, incluidas las dos insostenibles exenciones sobre el ejército y la contribución a las cargas generales del Estado. Pero no cabe duda de que si en la primera reunión que mantuvo Cánovas con los comisionados del país vascongado, éstos le hubieran ofrecido dar una solución satisfactoria a las dos cuestiones esenciales que estaban sobre la mesa, la ley abolicionaria habría sido muy diferente o tal vez no hubiera existido. Si el concierto económico de 1878 se hubiera acordado no con las Diputaciones provinciales sino con las Diputaciones nombradas con arreglo al fuero, contando con la aquiescencia de las Juntas Generales, otro gallo hubiera cantado. La supresión de las instituciones representativas de cada Provincia resultaría mortal para la pervivencia del régimen foral.

Llama la atención que la intransigencia fuera protagonizada por personas que se habían destacado en la defensa de la Constitución con las armas en la mano, a sabiendas de que suscitaban la inquina y hostilidad de la inmensa mayoría de la población, que había abrazado la causa carlista. Que los carlistas se opusieran a cualquier modificación de los fueros estaba dentro de la naturaleza de las cosas. Pero no serán carlistas sino liberales los que fueron a las Cortes o a Madrid a defender a ultranza unas exenciones incompatibles con el régimen constitucional. Y eso no es fácil de entender. Ni uno solo de los diputados vascongados, incluso de los que eran partidarios de llegar a un arreglo, dejó

traslucir la menor discrepancia en la defensa de los privilegios forales.

Los liberales vascongados no valoraron suficientemente la irritación que la guerra carlista había provocado en la opinión liberal del resto de España. No supieron percibir que Cánovas se movía en aguas movedizas y que cualquier paso en falso podía poner en peligro la continuidad de la obra restauradora.

No obstante, la defensa numantina de los fueros en el Senado y en el Congreso es digna del mayor respeto y consideración. Los representantes vascongados hicieron prodigios de erudición, se enfrentaron sin complejo alguno al hombre más poderoso de España y mantuvieron un impresionante duelo dialéctico en el seno de unas Cortes que no estaban dispuestas a dejarse convencer, y mucho menos desde el momento en que Cánovas planteó su victoria como una cuestión de gabinete, de la que pendía su continuidad al frente del gobierno.

Por último, no conviene perder de vista la terrible situación de España en el siglo XIX. Ser español en aquella época no proporcionaba grandes satisfacciones. No debió de ser plato de gusto para la gran mayoría de los españoles vivir en un país arruinado y ensangrentado por las guerras, siempre inciviles, donde los regímenes, las Constituciones y los gobiernos se sucedían sin cesar y que había alumbrado una clase política oligárquica, endogámica, escasamente representativa y caciquil, que dio lugar a la aparición de frecuentes brotes de corrupción. En un país en el que unos querían quemar iglesias –y también curas, frailes y monjas– y otros pretendían obligar a todos a rezar el rosario, la convivencia pacífica era una utopía. Grandes ideales animaban a quienes se combatían con saña. “¡Viva la libertad!, gritaban los liberales”. ¡*Por Dios, por la Patria y el Rey!* contestaban los carlistas antes de acometerse a la bayoneta calada. Pero la bandera de los grandes ideales caía –sin excepción– en el lodazal de las bajas pasiones, de los sentimientos de venganza, de la ira y el rencor largamente acumulados.

Se dirá que al menos, la Restauración del gran estadista, Cánovas del Castillo, trajo un período de paz y de cierta estabilidad. Pero no fue un período idílico. La nación estaba ferozmente dividida y enfrentada. Y no se atajaron los gérmenes que condujeron a la trágica confrontación de 1936. En un país donde la desigualdad era

tan irritante, no es de extrañar que cuando los vientos de la revolución liberal burguesa se apagaron para dejar paso a la furia incontenible de la revolución social, el régimen canovista se viniera abajo con estrépito. Cincuenta años después de la abolición de los fueros, España volvía a padecer la más espantosa de las guerras civiles que registra nuestra historia.

No se puede analizar la abolición de los fueros sin tener en cuenta el contexto en que se produjo. Habría que esperar un siglo para que en el marco de otra restauración monárquica, y con un rey que quería serlo de todos los españoles, las libertades forales renacieran de sus cenizas. El espíritu de la transición no es otra cosa que la expresión del propósito de no volver nunca más a las andadas. Por eso es tan irresponsable hacer tabla rasa de aquella voluntad de concordia nacional, de reconciliación –de los que tenían que hacerlo–, y de conciliación –de las nuevas generaciones de la posguerra que no tenían ningún motivo para odiar a nadie.

España es hoy una democracia avanzada. Para las nuevas generaciones de españoles vivir en libertad es algo tan natural como el aire que respiran. Por desgracia, en el frente del Norte quedan todavía unos cuantos irreductibles que continúan empeñados en hacer de la violencia criminal su razón de ser. Pero tienen los días contados.

La historia es maestra de la vida. El malhadado ejemplo del siglo XIX y de buena parte del siglo XX debería servir para valorar cuanto hemos conseguido gracias a un impresionante esfuerzo de concordia nacional. Que no lo olvidemos nunca.

