

V EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN FORAL

Fácil es de comprender que, en este contexto, y cuando finalmente se impusieron en Madrid los liberales progresistas tras la “sargentada” de la Granja -que torció el brazo de la reina María Cristina para firmar el restablecimiento de la Constitución de 1812-, en el País Vascongado y en Navarra la pervivencia de los fueros estaba vinculada al triunfo de los carlistas. Tan sólo permanecían fieles a Isabel II las cuatro capitales -Bilbao, San Sebastián, Vitoria y Pamplona¹-, poblaciones de escasa entidad, y algunos otros núcleos, gracias a la presencia de numerosos efectivos del ejército liberal.

En suma, al conflicto dinástico e ideológico se sumará en el País Vasco y en Navarra la cuestión de los fueros².

En 1837 la guerra estaba en tablas. Carlos V decide entonces marchar sobre Madrid. Al parecer había llegado a un acuerdo secreto con la reina María Cristina, convencida de que la alianza con los carlistas era el único medio de evitar el triunfo en España de los revolucionarios liberales³. El día 12 de septiembre, el ejército carlista se encuentra a las puertas de la capital. Pero en el último minuto, la reina se vuelve atrás de su compromiso de abrirle las puertas de la capital y el monarca carlista, con gran disgusto de sus generales, especialmente de Cabrera, el Tigre del Maestrazgo, ordena la retirada a sus puntos de partida, alegando que la toma de

1 El primer censo realizado en España con rigor estadístico fue el de 1857, cuando todavía no se habían producido las corrientes migratorias producidas por la Revolución industrial de finales del XIX. El censo registra en Navarra 297.422 habitantes, de los que a Pamplona corresponden 22.702; en Alava 96.398 habitantes, con 18.710 en Vitoria; 156.493 en Guipúzcoa, con 15.911 en San Sebastián; y en Vizcaya 160.579 habitantes, con 17.923 en Bilbao.

2 El literato francés Víctor Hugo, que estuvo en España, supo explicar la paradoja de la adhesión a la causa carlista, a la que tildaba de “absolutista”, en las Vascongadas y Navarra a pesar de que nunca habían padecido al absolutismo con la intensidad del resto de España: “En lenguaje revolucionario los viejos principios se denominan prejuicios, las antiguas realidades se llaman abusos. Esto es mentira y es verdad al mismo tiempo. / Las sociedades envejecidas sean monárquicas o republicanas, se llenan de corruptelas, como los ancianos de arrugas y los edificios caducos de zarzas. Pero es preciso distinguir, arrancar la maleza y respetar el edificio, rechazar el abuso y conservar los fundamentos. / Esto es lo que las revoluciones no saben, no quieren y no pueden hacer: distinguir, seleccionar, podar. Verdaderamente no tienen tiempo para ello. No vienen a escardar el campo sino hacer temblar la tierra. Una revolución no es un jardinero. Es el sople de Dios. / De esta manera las revoluciones destruyen el pasado. Todo el que vive de recuerdos las teme. Para los revolucionarios, el antiguo Rey de España era un abuso, el antiguo alcalde vasco era otro abuso. Los dos abusos se han dado cuenta del peligro y se han unido contra el enemigo común. El rey se ha apoyado en el alcalde. / Y he aquí de qué manera, con gran asombro, la antigua República guipuzcoana ha luchado a favor del viejo despotismo contra la Constitución de 1812” (Víctor HUGO: *Narraciones de viaje. Alpes y Pirineos*, Barcelona, s.a. Este libro fue reeditado en 2012 por la editorial Alhena Media (Barcelona).

la capital sería a costa de un gran baño de sangre entre la población civil⁴.

El Convenio de Vergara

Dos años después, el ejército liberal del Norte, bajo el mando del general Espartero, está en condiciones de franca superioridad respecto al ejército carlista. Se da la circunstancia de que el 19 de mayo de 1837, en vísperas del inicio de la fracasada “expedición real”, había dirigido una proclama a vascos y navarros con el siguiente mensaje conciliador:

Como general en jefe del ejército de la reina, y en nombre de su gobierno, os aseguro que estos fueros que habéis temido perder os serán conservados y que jamás se ha pensado en despojaros de ellos.

Pero Espartero no decía la verdad. En las capitales vascongadas y en Pamplona, es decir, en las zonas dominadas por los liberales, las instituciones forales habían sido sustituidas, ya desde 1836, por los jefes políticos y las Diputaciones provinciales, no quedando ni rastro de la foralidad anterior. Y además, el Gobierno hubo de dar explicaciones en las Cortes y aclarar, tras un tenso y apasionado debate, que en ningún caso iba a producirse la pretendida emancipación del País Vasco al quedar fuera de la Constitución. La proclama no había surtido ningún efecto en las filas carlistas.

Entre los liberales vascongados no había unanimidad sobre la cuestión de los fueros. Los moderados consideraban compatible el régimen constitucional con el mantenimiento de la foralidad histórica. Surge así el llamado “fuerismo liberal”. Por el contrario, los progresistas abominaban los fueros, por considerarlos una manifestación más del Antiguo Régimen. Especialmente beligerantes se mostraban los progresistas donostiarras, apasionadamente constitucionalistas, que controlaban el

³ En el sector moderado de los defensores del trono de Isabel II causó verdadera consternación la “sargentada” de la Granja. Uno de ellos era Javier de Burgos, que había sido ministro de Fomento en el primer gabinete de la reina regente María Cristina y que fue el autor, en noviembre de 1833, de la división de España en provincias. Según refiere Juan Gay, el gobierno progresista de José María Calatrava sospechaba de las actividades conspirativas de De Burgos: “El Gobierno de S.M. ha llegado a saber que el presbítero Miñano, el banquero Aguado y don Francisco Javier de Burgos está en tratos con el Pretendiente para proporcionarle medios pecuniarios con que pueda efectuar nuevas operaciones y pasar el Ebro, prestándose Aguado a facilitarles en caso de que su amigo Burgos pase al cuartel general de D. Carlos...”. (Juan GAY ARMENTEROS: *De Burgos. El reformista ilustrado*, Madrid, 2014, p. 91-92). A juicio de Gay la postura del moderantismo contrario al golpe de la Granja habría provocado el “equivoco” del monarca carlista al poner en marcha la expedición real.

⁴ Sobre la marcha del monarca carlista sobre Madrid véase Jaime DEL BURGO: *Para la historia de la Primera Guerra Carlista*, (Pamplona, 1981, p. 220-241).

Ayuntamiento de San Sebastián y rechazaban cualquier componenda tendente a mantener el régimen foral⁵.

En 1837, un escribano guipuzcoano, José Antonio Muñagorri, desertó de las filas carlistas y levantó el estandarte de “Paz y Fueros”, con la pretensión de que vascongados abandonaran la causa del rey carlista Carlos V, para negociar con el Gobierno de Madrid la confirmación de aquéllos. El intento de Muñagorri, que llegó a formar una partida de un millar de hombres, acabaría en un rotundo fracaso a pesar de la ayuda que recibió de los Gobiernos británico y francés. Sin embargo, como veremos a continuación la cuestión foral estaría presente aunque no sería determinante del final de la guerra⁶.

Lo cierto es que la cuestión foral no fue determinante en el inicio de la guerra ni durante gran parte de la misma. Los carlistas defendían la legitimidad de Carlos V, bajo cuya bandera se cobijaban los principios de la Contrarrevolución y también los fueros, que formaban parte de las antiguas leyes de la Monarquía. Que el triunfo del carlismo hubiera supuesto su mantenimiento no tenía discusión. Sólo a partir del restablecimiento de la Constitución de Cádiz en 1836 así como de la promulgación al año siguiente de una nueva Constitución, en el bando carlista comenzó a esgrimirse el argumento de que el liberalismo era esencialmente antifuerista, de modo que de forma indubitada la pervivencia de la foralidad estaba vinculada a la victoria de las armas carlistas⁷.

Fue en 1839 cuando el jefe de ejército carlista en el Norte, Rafael Maroto, llegó a la conclusión de que la guerra estaba perdida y decidió negociar con Espartero el final del conflicto. Maroto estaba dispuesto a traicionar a su rey, pero sabía también que podía tener serias dificultades a la hora de convencer a las divisiones vascongadas y navarra a que depusieran las armas. Por eso, en las

5 Véase Javier FERNANDEZ SEBASTIÁN: *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, Madrid, 1991.

6 Lord John Hay, comodoro de la flota enviada por el Gobierno británico a las costas cantábricas en ayuda de los isabelinos, prestó ayuda a Muñagorri para el levantamiento de su partida. En un informe que presentó al Parlamento de Londres una vez concluida la guerra, John Hay justifica así el fracaso de la intentona del escribano de Berástegui: “Las grandes esperanzas que excitó entre los vascongados el estandarte de PAZ Y FUEROS se neutralizaron por la poca confianza que se tenía de que Muñagorri pudiese obtener la concesión de los mismos fueros, y la desconfianza se aumentó por las dudosísimas relaciones que existían entre aquel estandarte y el gobierno de Madrid, lo cual en su opinión parecía que indicaba falta de sinceridad, como también por la violenta polémica en que entraron los periódicos constitucionales cuya mayor parte sostenía que era imposible hacer una concesión tan opuesta a la unidad de la monarquía constitucional” (Del informe redactado por Joaquín. M. de Satrústegui, para el comodoro británico Lord John Hay, de quien fue su Secretario. Está publicado en el libro *Documentos relativos al Convenio de Vergara, presentados oficialmente al Parlamento inglés por mandato de S.M.B. en 1840*, Barcelona, 1876, p. 81 y ss.

bases iniciales de las conversaciones de paz introdujo como condición previa el reconocimiento de los fueros “en toda su extensión”. Pero Espartero rechazó esta propuesta, alegando que no estaba autorizado por el Gobierno para comprometerse en tales términos. Al final, y después de lograr el reconocimiento de los empleos, grados y condecoraciones de los jefes y oficiales del ejército carlista, Maroto transigió en que el Convenio contuviera esta tibia mención a los fueros, carente de valor jurídico alguno:

Artículo 1º. El capitán general D. 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.

Como puede verse se trataba de una simple promesa realizada a título personal, que en principio sólo moralmente podía comprometer al Gobierno. De su redacción se desprende que los fueros no estaban en vigor y Espartero sólo empeñaba su palabra de proponer a las Cortes su concesión o modificación, lo que en modo alguno garantizaba su restablecimiento íntegro. Los fueros quedaban por tanto en manos de las Cortes, donde el Gobierno “moderado” estaba a merced de la mayoría parlamentaria de signo “progresista”. Es verdad que Espartero gozaba de gran prestigio en el campo liberal, por lo que no era de prever que resultara desautorizado después de haber conseguido la paz.

El 31 de agosto de 1839, en las campas de la localidad guipuzcoana de Vergara, Espartero y Maroto se abrazaron en presencia de soldados de sus respectivos ejércitos. Maroto sólo consiguió llevar a Vergara a las divisiones castellana, guipuzcoana y vizcaína. Las divisiones navarra y alavesa siguieron fieles a Don

7 “La prueba de que los vascongados y navarros que defendían las banderas de D. Carlos no luchaban solamente por los Fueros está en el fracaso rotundo del escribano de Berástegui, Muñagorri, que levantó la consigna de ‘Paz y Fueros’, para atraerse a los carlistas separándoles de la causa de su rey. Y Muñagorri tuvo grandes asistencias para salir airoso en su propósito. Le protegían los Gobiernos de Londres y de Madrid. Bastó un batallón carlista enviado por el brigadier Iturbe para que las huestes pintorescas del escribano desistiesen de sus empeños bélicos. Verdad es que Espartero, lejos de amparar las pretensiones de Muñagorri que recibió del Gobierno subvenciones regateadas al General, desbarató también aquel grupo ridículo de combatientes, pensando con decoro de soldado que independientemente de él, no podía operar con fin idéntico, otra fuerza. Parece cierto que el Gobierno de Madrid fomentaba la causa de Muñagorri para lograr que la guerra no terminase con la sola acción bélica de Espartero. Refugiado Muñagorri en Francia y sin poder pasar la frontera con sus gentes, de acuerdo con Sir John Hay, levantó un campamento entre Behobia y Endarlaza, donde merced a las libras esterlinas pudieron comer rancho sus mil y poco de hombres. ‘Pocos días subsistió este famoso campamento –escribe Ramón OYARZUN: *Historia del Carlismo*, Bilbao, 1939, p. 178- y no quedó del episodio de Muñagorri más que un recuerdo de rechifla y un déficit considerable en las arcas de Sir John Hay y del Gobierno de Madrid’. Véase asimismo Eladio ESPARZA: *Notas sobre el antecedente histórico de la ley de 1841*, Revista *Príncipe de Viana*, Pamplona, núm. IV, p. 88 y ss.

Carlos, aunque quince días después su ejército se deshizo sin combatir y el monarca carlista se vio obligado a cruzar la frontera de Francia seguido por varios miles de sus voluntarios⁸. Esta es la razón por la que se extendieron a Alava y Navarra los beneficios del Convenio.

Así concluyó la guerra en el Norte. En Levante y Cataluña, Cabrera y el conde de España resistirían un año más. Pero el asesinato del conde y el acoso de las fuerzas de Espartero acabarían por doblegar al Tigre del Maestrazgo. El 6 de julio de 1840, Cabrera cruzó la frontera francesa seguido por seis de sus batallones. La guerra había terminado.

La Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839

Espartero cumplió su palabra y el Gobierno atendió su compromiso sellado en Vergara. El 11 de septiembre de 1839, el Gobierno presentó a las Cortes el siguiente proyecto de ley:

Artículo 1º. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra.

Artículo 2º. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las provincias, aquella modificación de los fueros que crea indispensable, y en la que quede conciliado el interés de las mismas con el general de la Nación y con la Constitución política de la Monarquía.

No habría, por tanto, confirmación lisa y llana de los fueros. Se confirmaban, sí, pero el Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permitiera, es decir, una vez que se apagara definitivamente el rescoldo de la guerra carlista, quedaba emplazado a presentar a las Cortes un proyecto de ley para su modificación. Conciliar el interés de las Provincias con el general de la nación y con la Constitución introducía un elevado grado de incertidumbre, por más que antes de hacer nada el Gobierno debería "oír" a los representantes vascos y navarros.

El debate de la Ley de 1839 en el Congreso se celebró en medio de una gran confrontación política entre los liberales moderados y los progresistas. Estos últimos tenían la sospecha de que en Vergara el Gobierno había llegado a un pacto secreto para que la Constitución no rigiera ni en Vascongadas ni en Navarra. A punto estuvo el proyecto de naufragar ante la intransigencia de la mayoría progresista, una actitud que transmitía la sensación de que

⁸ Sobre la génesis y consecuencias del Convenio de Vergara véase de Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, ob. cit., capítulos VI (p.177-244) y VII (p. 245-251).

en realidad se proponía de derribar al Gobierno. Finalmente, en la sesión del 7 de octubre, se produjo el milagro. El general Alaix, ministro de la Guerra, al que todos respetaban por haber sido uno de los artífices de la paz de Vergara, acusó al jefe de los progresistas, Salustiano Olózaga, de torpedear el proyecto por oscuros intereses personales. Esta acusación causó gran conmoción en el aludido, que tomó la palabra para anunciar que si para alcanzar la paz definitiva –todavía la guerra se prolongaba en Aragón, Levante y Cataluña- era necesario que el Gobierno continuara en su puesto, contaría con todo su apoyo. Alaix se levantó de su asiento y se dirigió hacia Olózaga que también salió de su escaño para acudir al encuentro del general, fundiéndose en un gran abrazo. Los diputados, embargados de una gran emoción, siguieron su ejemplo y todos se abrazaron entre vivas a la unión y a la Constitución. Cuando volvió la calma al hemiciclo, se retiraron todas las enmiendas presentadas y el ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola, presentó una nueva propuesta que fue aprobada en medio del entusiasmo de la Cámara. El texto aprobado –que sería inmediatamente refrendado por el Senado- decía así:

Artículo 1º. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, *sin perjuicio de la unidad constitucional*.

Artículo 2º. 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 reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente y en la forma y sentido expresados las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes*.

La “sesión de los abrazos” fue calificada como “espectáculo grandioso”, si bien algunos coetáneos consideraron que se trató de una “escena ridícula”, pues se dieron escenas de histeria colectiva hasta el punto de que el diputado Olózaga sería sacado a hombros del Parlamento y llevado así hasta su domicilio.

El problema fundamental para la aplicación de la ley residía en la interpretación que había de darse a la expresión “*sin perjuicio de la unidad constitucional*”. En el Senado se intentó aclarar este extremo, pero no hubo unanimidad de criterio, aunque prevaleció la idea expuesta por el ministro de Gracia y Justicia, Arrazola, que afirmó que “habrá una reina, y será constitucional, habrá unas Cortes, un supremo poder legislativo para todos los españoles. He aquí salvada en sus grandes fundamentos, en sus principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional”.

Como veremos a continuación, para los liberales vascongados la fórmula era aceptable, por cuanto su foralidad era esencialmente administrativa. Entendían por ello que no tenía por qué haber incompatibilidad alguna entre sus fueros y la Constitución. Distinto era el caso de Navarra, pues esta interpretación de la Ley de 1839 llevaría consigo la pérdida de su condición de reino, por cuanto su autonomía política no era compatible con la Constitución⁹.

9 Sobre la Ley de 25 de octubre de 1839, véase DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral*, ob. cit. p. 253-331.

