

PRÓLOGO

La Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978 afirmaba (y afirma) que la Constitución «ampara y protege» los «derechos históricos» de los territorios forales, y que la actualización del «régimen foral» debería llevarse a cabo, en su caso, en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de autonomía. La Disposición Transitoria Cuarta contemplaba por su parte la posibilidad de que Navarra pudiese incorporarse al régimen autonómico vasco, y sancionaba que, para ello, la iniciativa correspondía al Órgano Foral de Navarra competente, y que la decisión, para ser válida, debería ser ratificada en referéndum convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. Por último, la Disposición Derogatoria declaraba, y declara, en su apartado 2 que se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, y derogada igualmente la Ley de 21 de julio de 1876; o lo que era lo mismo, la Constitución de 1978 derogaba las disposiciones que en su día —1839 y 1876— derogaron los Fueros vascos, por lo que automáticamente dichos Fueros volvían a entrar en vigor, aunque con la cautela previa recogida en la Disposición Adicional Primera del texto constitucional de que la actualización del «régimen foral» debía hacerse en el marco constitucional.

Para muchos observadores (y conocedores de la historia española y de sus viejas instituciones), todo ello tuvo mucho de sorprendente y aún de insólito. *Primero*, porque en el texto constitucional español de 1978 —probablemente la Constitución mejor pensada y construida de la historia constitucional española— aparecía un lenguaje arcaico, pre-democrático, pre-constitucional: régimen foral, órganos forales, territorios forales, derechos «históricos» (como algo, cabía inferir, anterior y distinto a derechos democráticos y constitucionales). *Segundo*, porque la Constitución de 1978, que como no podía ser de otra manera derogaba toda la legisla-

ción fundamental de la dictadura franquista —las siete Leyes Fundamentales de aquel régimen aprobadas entre 1938 y 1967—, derogaba también, y a renglón seguido de aquellas, dos leyes (de 1839 y 1876) del siglo XIX, no operativas desde hacía un siglo en ningún ordenamiento jurídico español, y prácticamente desconocidos para casi la totalidad de los españoles de 1978.

Esa excepcional sensibilidad «foral» de la Constitución de 1978 —y por tanto, de los constituyentes y de la nueva democracia española, la democracia posfranquista, consagrada precisamente en dicha Constitución— respondió ante todo a tres razones: 1) a que, en la propia Constitución del 78 y en los Estatutos de Autonomía para nacionalidades y regiones que de ella se derivaron, la democracia española procedió a la reorganización territorial más amplia y profunda que se había hecho en toda la historia moderna del país; 2) a que esa democracia quiso fundamentar las autonomías del País Vasco y de Navarra en su tradición histórica, esto es, en los Fueros vascos y navarro, por el alto valor simbólico que, aun derogados o transformados a lo largo del siglo XIX, los Fueros pudieran tener como forma de legitimación política de la nueva autonomía política de aquellos territorios, y como fundamento del tratamiento especial que estos pudieran tener en alguna materia (como por ejemplo, para la reintroducción, contemplada desde muy pronto, del régimen de Concierto Económico, la cuasi-soberanía fiscal que Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra tuvieron desde 1878 (de hecho, una nueva foralidad para aquellas), que Franco mantuvo para Álava y Navarra por el amplio apoyo que en ellas tuvo el levantamiento militar de 1936, hecho fundacional de su dictadura, y que derogó para Vizcaya y Guipúzcoa por su lealtad a la II República); y 3) a que la democracia española de 1978 vio en una autonomía especialmente amplia para el País Vasco —que contemplaba incluso, como se indicaba antes, la muy discutible y problemática posibilidad de que Navarra se integrase en el régimen autonómico vasco— la respuesta política al gran problema de la Transición: el terrorismo de ETA, la organización independentista creada en 1959 que hacía, como se sabe, de terrorismo y violencia, de lo que, con un eufemismo cosmético ETA llamaba «lucha armada», la vía necesaria hacia la independencia de Euskal-Herría (Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, Navarra, Laburdi, Zuberoa y Baja Navarra). El problema vasco —ETA, nacionalismo vasco, País Vasco/Navarra, amnistía (para miembros de ETA encarcelados bajo el franquismo), legalización de la bandera vasca, etcétera— era sin duda cuando menos el problema más urgente de la Transición (y por el terrorismo de ETA, el más dramático).

En razón de los numerosos estudios y trabajos realizados por la historiografía vasca —especialmente, por los historiadores del área de historia contemporánea de la Universidad del País Vasco (y de universidades navarras)— y por los especialistas, vascos y no vascos, en historia del derecho, en historia constitucional y en historia foral, casi todos ellos recogidos por Echevarría Pérez-Agua en la bibliografía de este libro, buena parte de aquella historia —historia del País Vasco y de Navarra desde 1975, y de los antecedentes de los problemas foral y vasco desde el siglo XIX— era comparativamente bien conocida. Faltaban por estudiar y completar —la historia total es imposible— temas importantes. Uno de ellos, éste que J.J. Echevarría Pérez-Agua aborda, y se diría que de forma definitiva, en *La constitucionalidad de la foralidad (1975-1978)*: el proceso de descentralización del País Vasco entre 1975 y 1978, esto es, antes de la aprobación de la Constitución de 1978 y del Estatuto Vasco de 1979 (y de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del nuevo Régimen Foral de Navarra de 1982); proceso que supuso distintas propuestas regionalizadoras, la derogación del decreto-ley de 1937 que suprimió el Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa, la reivindicación regionalista tras la Transición en País Vasco y Navarra, la restauración de los organismo forales, la legalización de la bandera vasca (la *ikurriña*), la aparición del navarrismo, la creación ya en 1978 del Órgano Regional pre-autonómico vasco, esto es, del Consejo General del País Vasco que, presidido primero por el socialista Ramón Rubial y luego por el nacionalista Carlos Garaikoetxea, dirigió el País Vasco entre enero de 1978 y abril de 1980.

En otras palabras, la Transición vasca supuso, como primer paso, lo que con todo acierto Echevarría Pérez-Agua define como *la constitucionalidad de la foralidad*, porque —como también fue el caso de la autonomía navarra titulada nada menos que «reintegración y mejoramiento del régimen foral»— pre-autonomía y autonomía vinieron en ambos casos, País Vasco y Navarra, a envolver, como decía antes, en un lenguaje arcaico, el lenguaje de la foralidad, lo que en la realidad eran lenguaje y derecho pura y plenamente constitucionales y democráticos. Como muestra Echevarría Pérez-Agua, la constitución de la foralidad fue un problema de excepcional complejidad: basta ver la apabullante relación de fuentes hemerográficas que ha utilizado para su espléndido estudio (y utilizado, añadamos, obligadamente: porque esa misma sobre-abundancia hemerográfica es la mejor prueba de la trascendencia del tema por él, Echevarría Pérez-Agua, abordado y resuelto).

La Transición española de la dictadura de Franco (1939-1975) a la democracia fue, como se sabe, un hecho histórico importantísimo. Conllevó muchas cosas, entre ellas la transformación de España en un estado autonómico de nacionalidades y regiones, la verdadera *hazaña* de la democracia en palabras, ya clásicas, de Eduardo García de Enterría (1923-2013), uno de los grandes constitucionalistas y administrativistas de la historia española. Pues bien, la *hazaña* de la democracia tuvo su problema más espinoso y su escenario más conflictivo en el País Vasco, la primera región (nacionalidad en este caso) en dotarse, ya en 1979, de Estatuto de Autonomía y en constituirse como Comunidad Autónoma (ahora ya, Euskadi o País Vasco). En ello fue esencial, y estudiarlo y probarlo es el gran acierto de este libro, la constitucionalidad de la vieja, y muy querida por todos los vascos, foralidad.

El problema vasco (recordemos de otra forma lo dicho más arriba: aspiraciones de autogobierno, violencia terrorista, exiliados, presos de ETA...) fue el principal problema al que tuvo que hacer frente la nueva democracia española, la democracia constitucionalizada en 1978. El proceso pre-autonómico (el que estudia aquí Echevarría Pérez-Agua) y el proceso autonómico (Estatuto de autonomía de 1979, elecciones autonómicas de 1980, formación del Parlamento y del Gobierno vascos...) supusieron la devolución de un altísimo grado de autogobierno a la región, el mayor grado de autogobierno —dígase sin reserva alguna porque es una verdad incontrovertible— de su historia. El proceso autonómico vasco, la Transición, conllevó paralelamente un proceso de escalada de la violencia terrorista de ETA y de ascenso político del independentismo radical, encarnado desde abril de 1978 en Herri Batasuna, el brazo político (o algo indistinguible de ello) de ETA militar, una de las dos ramas —la principal— en que la organización se dividió en 1974. ETA mató, entre 1975 y 1981, a un total de 306 personas. 1980 fue el peor año: 98 muertos. El 26 de noviembre de 1977 extendió el terrorismo a Navarra: asesinó en un aparcamiento de Pamplona al comandante Joaquín Ímaz Martín, el mismo día en que los Parlamentarios vascos aprobaban en San Sebastián el anteproyecto de régimen pre-autonómico para el País Vasco.

JUAN PABLO FUSI AIZPURUA
(Real Academia de la Historia)

SIGLAS

ADE:	Acción Democrática Española.
AET:	Agrupación Electoral de Trabajadores.
AFN:	Alianza Foral Navarra.
ANV:	Acción Nacionalista Vasca.
AP:	Alianza Popular.
ASDF:	Acción Social Democrática y Foral.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CAM:	Caja de Ahorros Municipal, de Bilbao.
CAM:	Caja de Ahorros Municipal, de San Sebastián.
CAP:	Caja de Ahorros Provincial, de Guipúzcoa.
CAV:	Comunidad Autónoma Vasca.
CCB:	Cámara de Comercio de Bilbao, antes Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao.
CCN:	Causa Ciudadana Navarra.
CEDA:	Confederación Española de Derechas Autónomas.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CG:	Cámara de Gipuzkoa, antes Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa.
CGPJ:	Consejo General del Poder Judicial.
CGPV:	Consejo General del País Vasco.
CIS:	Centro de Investigaciones Sociológicas.
CPN:	Consejo de Parlamentarios de Navarra.
CT:	Comunión Tradicionalista.
DCV:	Democracia Cristiana Vasca.
DIV:	Demócratas Independientes Vascos.
EBB:	Euzkadi Buru Batzar, Junta Directiva de Euskadi.
EE:	Euskadiko Ezkerra, Izquierda Vasca.
EIA:	Euskal Iraultzarako Alderdia, Partido para la Revolución Vasca.
EK:	Euskal Komunistak, Comunistas Vascos.
EKA:	Euskadiko Karlista Alderdia, Partido Carlista de Euskadi.

EMK:	Euskadiko Mugimendu Komunista, Movimiento Comunista de Euskadi.
ESB:	Euskal Sozialista Biltzarrea, Partido Socialista Vasco.
ESEI:	Euskal Sozialistak Elkartzeko Indarra, Fuerza para la Unidad de los Socialistas Vascos.
ETA:	Euskadi ta Askatasuna, Euskadi y Libertad.
EUTG:	Estudios Universitarios y Técnicos de Guipúzcoa.
FDI:	Frente Democrático de Izquierdas.
FET y de las JONS:	Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista.
FNI:	Frente Navarro Independiente.
FOP:	Fuerzas de Orden Público.
FUT:	Frente por la Unidad de los Trabajadores.
GU:	Guipúzcoa Unida.
HASI:	Herriko Alderdi Sozialista Iraultzailea, Partido Socialista Revolucionario del Pueblo.
HB:	Herri Batasuna, Unidad Popular.
IEAL:	Instituto de Estudios de Administración Local.
IR:	Izquierda Republicana.
KAS:	Koordinadora Abertzale Sozialista, Coordinadora Patriota Socialista.
LAIA:	Langile Abertzale Iraultzaileen Alderdia, Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios.
LC:	Liga Comunista.
LKI:	Liga Komunista Iraultzailea, Liga Comunista Revolucionaria.
NBB:	Napar Buru Batzar, Junta Directiva de Navarra.
OIC:	Organización de Izquierda Comunista.
OJD:	Oficina de Justificación de la Difusión.
ORT:	Organización Revolucionaria de Trabajadores.
OSE:	Organización Sindical Española.
PC:	Partido Carlista.
PCE:	Partido Comunista de España.
PNV:	Partido Nacionalista Vasco, Euzko Alderdi Jeltzalea.
PSDFN:	Partido Social Demócrata Foral de Navarra.
PSE-PSOE:	Partido Socialista de Euskadi-Partido Socialista Obrero Español.
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español.
PSP:	Partido Socialista Popular.
PTE:	Partido del Trabajo de España.
RAE:	Real Academia Española.
RNE:	Radio Nacional de España.
RSBAP:	Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.
SEV:	Sociedad de Estudios Vascos.

SIGLAS

TVE:	Televisión Española.
UAM:	Universidad Autónoma de Madrid.
UAN:	Unión Autonomista de Navarra.
UNAI:	Unión Navarra de Izquierdas.
UNE:	Unión Nacional Española.
UNED:	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
UPV:	Universidad del País Vasco.

INTRODUCCIÓN

En los años de la transición democrática estaban convencidos que la democracia y la descentralización iban de la mano, demandas que quedarían recogidas en la Constitución de 1978. Lo estaban las élites, pero también lo había asumido el pueblo. El grito de la inmensa mayoría de las manifestaciones de la época, secundadas por un número de personas considerable, era: ¡Amnistía, libertad y estatuto de autonomía!

Aquello recorrió todos los rincones de aquel Estado aún franquista que se había perpetuado durante cuatro décadas, debido a la inercia de una terrible guerra. Incluso, en lugares donde nunca había habido una demanda de autogobierno. Más, sin duda, donde a partir de 1898 la construcción del Estado-nación español, vigoroso en muchas partes, cuando no exitoso, había quedado truncada. Por ejemplo, en Cataluña, pero también en el País Vasco, término que, en aquella época finisecular, ni siquiera estaba plenamente conceptualizado.

Este trabajo histórico se ocupa de una de esos dos territorios mencionados, en concreto de lo que hoy se denomina Euskadi o, todavía País Vasco, pero que en aquel año se conocía como provincias vascongadas o llevando los límites más allá, provincias vasco-navarras, o desde una perspectiva romántica de *recuperación*, y por tanto de invención de un difuso pasado, se había empezado a denominar Euskaria o Euskeria, e incluso Eusqueria, cuando el euskara utilizaba la grafía más próxima, reverenciando a otra cultura, también propia, pero con mayor *auctoritas*: la castellana. Y también, desde un punto de vista más culto, Vasconia, topónimo que gozaba de una tradición, y por tanto de una antigüedad, que atestiguaba la dominación romana sobre los Pirineos, algo que, sin embargo, había sido puesto en duda desde siglos antes. Y por supuesto, la más popular, *Euskalerría*, designando la tierra del pueblo que habla vasco, término que incidía en algo mucho más objetivable: la lengua.

Junto a esta, el otro rasgo que denotaba una singularidad evidente era la foralidad, ese sistema jurídico y político-institucional con una antigüedad de al menos seis siglos, que había conformado a cada una de las cuatro provincias en cuanto a sí mismas y con respecto a los diferentes reinos en las que se encuadraban. Que tal sistema de poder se hubiera perpetuado desde la Baja Edad Media, no implicaba que no hubiera experimentado profundas mutaciones, característica esencial de la propia foralidad, hasta llegar capitidismuido en sus aspectos político-institucionales al inicio de la transición democrática, revitalizándose desde entonces hasta extremos no conocidos y conformando plenamente hoy en día la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra. Jalón decisivo para ello fue, sin duda, el reconocimiento foral que hizo la Constitución de 1978, a través de su disposición adicional primera.

De hecho, en 1976, Guipúzcoa y Vizcaya carecían de cualquier vestigio del subsistema político-institucional foral, desde que hacía casi cuatro décadas, en concreto en junio de 1937, poco antes del primer año de Guerra Civil, habían sido privadas de sus respectivos Concierdos Económicos. No así Álava, que lo mantuvo, y mucho más Navarra, con su Convenio Económico y con otros muchos aspectos vigentes de la foralidad decimonónica, que a partir de 1841 había conformado al antiguo reino, convirtiéndola en el arquetipo del precedente de la constitucionalización de la foralidad.

En cambio, el subsistema jurídico de lo foral mantenía un vigor considerable al inicio de la transición democrática en las tres provincias que habían disfrutado de un Derecho privativo: Álava, Navarra y Vizcaya, no así Guipúzcoa que nunca lo había tenido. Tal hecho se insertaba en otra de las características esenciales de lo foral: la diversidad de la foralidad, según el territorio que se estudie. La disparidad de lo foral en cada una de las cuatro provincias era, pues, un hecho en 1975, el año de la muerte del dictador, pero se trataba de una circunstancia en nada novedosa, ya que había acompañado a la propia foralidad a través de su historia.

Una foralidad, pues, diversa, pero ante la que el fuerismo, entendido como la abstracción ideológica de la propia foralidad, responderá progresivamente en clave unitaria, ya desde el final de la Edad Moderna, como la emergencia de un particularismo, de la singularidad vasca, frente a la crisis del Antiguo Régimen. De tal manera, que tal fuerismo se convertirá en el discurso de la identidad vasca, al legitimar los intereses de los grupos dominantes en cada una de las provincias vasco-navarras.

Una foralidad que ya en la Edad Contemporánea tendrá tres lecturas o interpretaciones, que por orden cronológico serán la constitucionalista,

la tradicionalista y la soberanista. Cada una de ellas procedía de una ideología propia, que el propio fuerismo logró trascender y modificar: la liberal, la carlista y la nacionalista. De un inicial rechazo, caso del foralismo constitucionalista, al desdén inicial del tradicionalista y más marcado aún en el caso del soberanista, aquellas ideologías terminaron por asumir completamente la foralidad, que presentaba así otra característica, que confirmará con el paso del tiempo: su poliformismo, su adaptación a cualquier doctrina política general, hasta el punto de absorberla, demostrando la propia fortaleza del fuerismo.

La primera interpretación de la foralidad fue obra de los liberales que a partir de 1839, fecha que había puesto fin en el norte a la Guerra de los Siete Años, coparon los organismos directivos provinciales. Pretendió constitucionalizar los fueros, eliminando sus aspectos más identificables con el Antiguo Régimen, en consonancia con el ideario de la *revolución* burguesa. Así, todos aquellos que incidían en la desigualdad jurídica, en cuanto a los derechos de los habitantes de cada provincia, apreciándose una gradación en sus postulados, según se tratase de liberales moderados o progresistas, fracturados claramente a partir de 1834, cuando ni hacía un solo año que habían tomado el poder en el Estado-nación español. Los segundos habían partido de un rechazo absoluto de lo foral, al entender que perpetuaba aquel combatido Antiguo Régimen, terminando por aceptar la foralidad, aunque sin renunciar a lograr profundas modificaciones en ella, a través de la ley de 1839, aquella que supeditó los fueros a su constitucionalización. En cambio, los primeros, que habían terminado confluyendo con los carlistas más moderados a los que habían combatido en aquella guerra, hicieron de una nueva foralidad el santo y seña del poder ostentado desde las diputaciones vasco-navarras.

Aquella *familia feliz*, la nueva oligarquía nacida de aquel conflicto bélico en la que los matrimonios entre familias liberales y carlistas saldó las diferencias de la guerra, socializó a las poblaciones de cada provincia en la foralidad, como rasgo distintivo de aquellos territorios respecto al Estado-nación español, justificando así su dominio y excluyendo a sus pares del otro lado del Ebro: los moderados. De hecho, a través de la única institución común interprovincial existente desde un siglo antes, las Conferencias, elaboraron una estrategia de autogobierno, en el que manteniendo las particularidades de cada provincia, presentaron frente al gobierno una acción conjunta vascongada, una vez descolgada Navarra que había llegado en 1841 a un aceptable *arreglo* foral, que concedió a la nueva provincia una autonomía nunca antes conocida.

La solución similar para las otras tres provincias fue pospuesta indefinidamente, porque para esa nueva oligarquía el *statu quo* existente colmaba sus aspiraciones de autogobierno y su poder interno en cada uno de aquellos territorios, sin temer excesivamente que la actividad legislativa de las Cortes pudiera uniformarles, ya que los gobiernos moderados, en los que en numerosas ocasiones participaban próceres de aquella oligarquía vasca, variaban mediante meras órdenes ejecutivas las resoluciones parlamentarias. Tamaño apañó estaba basado en un argumento *ad hoc*: el mantenimiento de la foralidad era la causa explicativa que cerraba el paso a un nuevo levantamiento carlista en aquellas provincias, y los garantes de ello eran precisamente los fueristas liberales que gobernaban en aquellos territorios. Unos gobiernos provinciales, que debido a las *bondades* de la propia foralidad, mantenían un paternal mando sobre sus connaturales, que garantizaba un patriarcal *oasis* vasco. Y en el que la democracia no ocupaba ningún lugar, menos aún si cabe que la censitaria que practicaban los liberales del otro lado del Ebro. Eso fue la Nueva Foralidad decimonónica, la *edad de oro* de unas diputaciones que ostentaban el poder de manera omnímoda, sin que esa oligarquía lo compartiera. Porque aquellos fueristas liberales mantuvieron, más allá de batallar por la igualdad jurídica de sus pobladores, los tradicionales sistemas de elección de los organismos forales, que además de su diseño indirecto, carecían de cualquier base democrática. Se trataba, en suma, de la plasmación de la utopía conservadora.

Todo aquello saltó por los aires cuando los sectores más radicales del progresismo protagonizaron la Revolución de la Gloriosa de 1868, que proclamó el sufragio universal masculino, y que fue el prelude de un nuevo levantamiento carlista, cuyo objetivo era precisamente salvaguardar el *oasis* vasco, frente al vendaval democrático que llegaba del otro lado del Ebro. Un nuevo enfrentamiento, la Guerra de los Cuatro Años, que dio al traste con las dos excepciones que los fueristas vascongados habían mantenido durante aquellas décadas: la militar y la fiscal. Además, el enconamiento producido por el incumplimiento del pacto tácito, como el alzamiento carlista había evidenciado, entre los moderados de ambas orillas, llevó finalmente a la supresión de las instituciones forales en una pugna entre conmlitones ideológicos, inédita hasta entonces, especialmente virulenta con la oligarquía vizcaína, que lideró a los llamados fueristas intransigentes.

La última guerra civil decimonónica se saldó así con la supresión del subsistema político-institucional foral vascongado, aunque el nuevo líder

del moderantismo liberal, el conservador Antonio Cánovas del Castillo, concedió a sus pares de más allá del Ebro un instrumento paliativo a la pérdida de la exención fiscal: el Concierto Económico. De tal manera, que se dio paso a un nueva foralidad, estrictamente a una neoforalidad, que al albur del Concierto forjó una autonomía económico-administrativa en las tres provincias vascongadas, dirigidas por aquella misma oligarquía liberal fuerista que desde las diputaciones mantuvieron sus cotas de poder interno, incrementadas ahora al haber sido abolidas sus contrapesos: las juntas generales de cada provincia.

Fue entonces cuando se elaboró la segunda de las interpretaciones de la foralidad, la tradicionalista, muy condicionada por la añoranza de unos instrumentos de autogobierno abolidos por el Estado-nación liberal. Los carlistas de finales de siglo, nuevamente derrotados, pretendieron ahora presentarse como los más auténticos defensores de los fueros, de un sistema que había preservado el *oasis* vasco hasta la revolución democrática. Por ello, abogaron por todas aquellas características que restringían el voto igualitario: el sistema indirecto de voto, el sufragio tradicional no universal y el voto corporativo.

El oasis vasco había sido conceptualizado por un periodista catalán, Juan Mañé y Flaquer, quien en un libro de viajes, lo que hoy llamaríamos un reportaje, presentó a las cuatro provincias como el último reducto peninsular ajeno a la uniformidad de los territorios del Estado-nación. Y ese oasis, se había preservado hasta entonces gracias a la foralidad, un sistema de poder no democrático. Pero, con la nueva rebaja foral, concretada en la ley de 1876, tal paraíso estaba amenazado por el sufragio universal. La aportación de Mañé y Flaquer, que fue elevado a la categoría de Padre de Provincia en Álava y Vizcaya, fue una más de una literatura romántica y costumbrista que en el último tercio del ochocientos hizo de la nostalgia foral, no exenta de victimismo, la categoría de un mundo perdido, definido por unas patriarcales relaciones de poder que las últimas tierras acababan, según su visión, desgraciadamente de perder.

Al iniciarse el nuevo siglo se conceptualizó la tercera lectura de la foralidad, en clave soberanista. En ella tuvo un papel primordial la aparición de una nueva ideología: la nacionalista vasca, en un momento de redefinición de identidades, proceso que se alargará durante todo el primer tercio del novecientos, y resurgirá en el último de ese mismo siglo. El PNV, pese a que en un primer momento, en el de su génesis aranista, había despreciado a los fueros y más aún a sus últimos defensores, los carlistas, por entenderlos como un fenómeno inserto en la españolidad que

combatían, rectificó pronto, elaborando en la segunda década del siglo xx una reivindicación doctrinaria de los derechos históricos vascos, a la que no había sido ajena la confluencia en su movimiento de aquellos liberales intransigentes que habían roto con el régimen de la Restauración y que habían sido motejados de *fenicios* por el fundador del PNV.

En esa concepción, el pactismo bilateral ocupaba un lugar preponderante, algo que ya había sido interiorizado por el foralismo liberal y carlista, pero que ahora era llevado a sus máximas consecuencias soberanistas y cuya clave de bóveda descansaba en un discutible argumento aireado por los publicistas fueristas desde tan pronto como la Edad Moderna: la libre incorporación de aquellos territorios a la Corona de Castilla, que ahora gracias a la interpretación dada por Sabino Arana Goiri se traducía en una soberanía originaria, en una independencia anterior a 1839, cuando los liberales promulgaron aquella ley, motejada de nefasta, que supeditaba la supervivencia foral a su constitucionalidad.

A su vez, el foralismo soberanista aportó una novedad radicalmente inédita, aunque también extraída del acervo fuerista: un planteamiento unionista de aquellos añorados regímenes forales, simplificado en una devoción a una única ley vieja a la que habría que retornar, incorporando incluso la expresión *lagizarra*, la ley vieja en euskara, a la denominación en la lengua vasca del propio partido: Euzko Alderdi Jeltzalea, siendo JEL un acrónimo de Jaungoikoa Eta Lagizarra, Dios y Ley Vieja. Tal novación era de calado, porque planteaba una variación del sujeto histórico foral: de las provincias se pasaba a un único pueblo vasco; es decir, del originario ámbito provincial que habían respetado las dos primeras interpretaciones de la foralidad, ahora la tercera pasaba al regional o, como el propio foralismo soberanista había conceptuado, nacional. Al albur del Romanticismo y de las posteriores modernas concepciones wilsonianas que identificaban la nación con los pueblos, el nacionalismo vasco elaboró un planteamiento basado en la etnia, que no en la lengua, que le hacía merecedor de un Estado propio, que además en su concepción aranista había existido antes de 1839. De esa manera, las dos almas que confluyeron en el PNV construyeron un discurso que ya en la cuarta década del siglo xx consiguió la primera concreción histórica vasca, aunque efímera: el gobierno de Euzkadi.

Las elecciones de la Segunda República, tan democráticas que incluyeron también al voto femenino a partir de 1933, permitieron comprobar ya desde dos años antes que el PNV, hasta entonces reducido a Vizcaya, había logrado implantarse sólidamente en otra de las provincias herma-

nas: Guipúzcoa, mientras que en los otros dos territorios, Álava y Navarra, la preponderancia carlista seguía siendo aplastante. En cambio, las candidaturas liberales agonizaban como recién lo había hecho el régimen de la Restauración.

La alianza entre nacionalistas y carlistas alumbró el primer proyecto autonómico unitario, que pretendía crear el aspirado Estado Vasco y que estaba inspirado en una plena reintegración foral que devolviera a cada uno de los cuatro territorios todos los instrumentos político-institucionales de los que habían gozado con anterioridad, presagiando así un reparto de zonas de influencia: las provincias septentrionales para el partido *jeltzale*, mientras que las meridionales para los tradicionalistas. En aquel texto, conocido como el de Estella, el PNV, a instancia de los carlistas, admitió el sufragio tradicional, no universal, en los organismos forales. De hecho, en el planteamiento foral soberanista, la democracia nunca había ocupado un lugar relevante. No en balde, el PNV no estaba muy alejado de una concepción *democrática* orgánica y corporativa, haciendo del municipio, no de sus habitantes, la base central de la sociedad vasca. La nueva ola democrática que nuevamente partía de la otra orilla del Ebro, ahora protagonizada por el advenimiento de la República, contrastaba, pues, con unas interpretaciones de la foralidad, donde tal cuestión no estaba considerada en toda su relevancia.

La principal aportación del foralismo soberanista, la aspiración unitaria vasca, tuvo que dilucidar además el papel de las provincias en el todo resultante. Los órganos forales provinciales prevalecían en el proyecto autonómico de Estella sobre los comunes, ya que los elegían y los controlaban, conformándolos de un modo paritario por los cuatro territorios. Se trataba, pues, de una estructura interna confederal, que consagraba los diferentes regímenes forales provinciales, pese a las innegables diferencias poblacionales de cada uno de aquellos territorios, lo que unido al voto tradicional, al rígido sistema electoral indirecto y al reparto igualitario de las instituciones comunes evidenciaba unos clamorosos déficits democráticos, que invalidaban de hecho la consideración como tal de aquel proyecto normativo. De nuevo, se asistía a otra tentativa de preservar el *oasis* vasco, frente al vendaval democrático que soplaba desde el otro lado del Ebro.

Todo ello hizo inviable aquel texto, que chocó con el régimen democrático de la Segunda República. El PNV buscó entonces otros aliados, a la formación que dentro de la legalidad republicana, pudiera darle el ansiado estatuto de autonomía: el PSOE. Junto a los socialistas, elaboraron

el Estatuto de Elgueta, en el que la foralidad quedó laminada, ya que la Constitución republicana no reconoció ningún derecho histórico anterior a ella, como eran los fueros. Aquel texto legislativo, aprobado por las Cortes en octubre de 1936, constituyó, como una región autónoma, por primera vez en su historia, al País Vasco, que el *Diario Oficial* de la nueva entidad jurídica se apresuró a traducir como Euzkadi, y creó los primeros órganos unitarios vascos, que serían elegidos, ahora sí, democráticamente, mediante el sufragio universal, igual y directo.

Pero, aquel estatuto no llegó a tener ni nueve meses de vigencia, porque el ejército sublevado entró en Bilbao en junio del año siguiente. Entre los que participaron en aquel alzamiento estaban los carlistas, especialmente sus requetés navarros y alaveses, pero también guipuzcoanos y vizcaínos, que combatieron enconadamente aquella concreción unitaria vasca, hecha a espaldas de la foralidad. Días después, el nuevo régimen abolió los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya, mediante un decreto-ley, mientras que los tradicionalistas, victoriosos por primera vez, vindicaban su fuerismo y elevaban reiteradas súplicas al nuevo hombre fuerte, a Francisco Franco, para una restitución foral, con unos organismos en los que el sufragio universal no tendría ningún lugar, en consonancia con un régimen que tenía a gala la *democracia* orgánica que practicaba. Además, el ámbito descentralizador de aquellos tradicionalistas, en consonancia con su interpretación de lo foral, era provincial, no regional, con lo que en ningún caso pretendían volver a lo vivido en aquellos poco más de ocho meses de estatutismo unitario, denostado por un régimen que arrojó a los infiernos tal experiencia. Por ello, solo al final del franquismo, el régimen dio muestras de un replanteamiento descentralizador. En concreto, en los últimos meses de la vida de Franco y los primeros tras su muerte, se asistirá a una operación política, sostenida por el régimen, tendente a impedir o al menos retrasar la autonomía vasca, mediante una descentralización foral y, en consecuencia, no democrática de las provincias. En concreto de las dos que habían perdido toda su foralidad político-institucional: Guipúzcoa y Vizcaya, a las que se les quería dotar de un régimen interno presidencialista no democrático. Esos esfuerzos se concretaron en la creación de una comisión descentralizadora, cuyos trabajos heredaron los gobiernos de la transición democrática, evidenciando un hecho no suficientemente explicitado a nivel historiográfico: la descentralización, que no la democratización, empezó en el franquismo.

Tal afirmación, que este trabajo histórico argumentará, analiza la analogía entre ambos conceptos publicitada en la transición democrática.

Y en concreto, estudia la foralidad como expresión de la descentralización, que en su dimensión jurídica el franquismo había asumido tan pronto como en la década de los cuarenta, aceptando finalmente, en los estereotipos de aquel régimen, transitar por su dimensión política-institucional. Incorporó así la foralidad al propio ideario del Movimiento Nacional, la guía ideológica de los que cuatro décadas antes habían ganado la guerra, con lo que su suerte parecía ligada a aquel régimen declinante. Sin embargo, nada más lejos de la realidad, ya que pese a que las tres lecturas de la foralidad presentaban déficits democráticos, lo foral mostraba a la entrada del último cuarto del novecientos una pujanza fuera de duda, en el sentido de que independientemente de sus interpretaciones, no solo había sido loado hasta extremos inigualables, sino que era el común denominador del vasquismo político, excluyendo eso sí al socialismo, una formación de obreros inmigrantes, nacida de los efectos de la industrialización, alentada al calor del Concierto Económico, especialmente relevante en Vizcaya. Un descarte, no obstante, matizable por la atracción que desde la década de los sesenta del novecientos experimentó el PSOE con respecto al nacionalismo, aceptando finalmente la foralidad, lo que estratégicamente permitió a los socialistas lograr una implantación relevante en las cuatro provincias. Cuestiones todas estas que este trabajo histórico analizará con el objetivo de desentrañar tales contradicciones.

Tras la muerte del dictador, la descentralización, la foralidad con sus carencias democráticas, aparecía, pues, relacionada con la reforma del régimen y el propio proceso democrático para unos partidos políticos que aspiraban a recuperar su condición de actores históricos de la que había sido separada por un franquismo que había terminado también por asumir toda la foralidad. Tamaña paradoja se hizo sentir en la transición democrática, cuando descentralización y democracia conformaron un acervo conjunto, hasta el punto de si no considerarlos términos analógicos, la suerte de una y otra estaban indisolublemente ligadas. Pero, más allá de que la sociedad y sus nuevos actores políticos, los partidos, estuvieran convencidos de que ambos conceptos eran conjugables, se necesitaba convertir a la foralidad en democrática; ardua labor, no solo porque nunca lo había sido, sino porque todos los actores, también los antiguos, negaban que no lo fuera, aunque solo fuera confundiendo a la democracia inorgánica con la orgánica. Y ahí, jugó un papel determinante, la pretensión de algunos de esos actores de constitucionar lo foral y por tanto democratizar los fueros, independientemente de que estuvieran convencidos de que con tal acción solo *recuperaban* una de sus características más intrín-

secas. De esta crucial cuestión, se ocupa este trabajo histórico que pretende presentar las evidencias de como se transitó ese camino hasta principios de 1978, aportando las bases para ello en la Constitución de aquel año, más allá de que tal labor aún quede en algunos de sus extremos inconclusa.

La popularidad de la foralidad en la sociedad vasco-navarra quedó nuevamente demostrada con los actos forales del 21 de julio de 1976, en el centenario de la ley que había conculcado las foralidades vascongadas, especialmente el celebrado en Vergara por el Movimiento de Alcaldes, un actor político opositor del régimen. Aquellos eventos fueron organizados por ayuntamientos, diputaciones y otras instituciones, como la RSBAP. Eran los actores históricos en aquellas provincias, previos a unos partidos políticos que aún tendrían que esperar un año para retomar su plena consideración, pero que estaban integrados por personas que transitaron hacia los segundos en una evidente muestra de continuidad entre el tardo-franquismo y la transición democrática. Aspecto este último tampoco suficientemente destacado por la historiografía y que este trabajo histórico pretende corregir.

La explosión de apoyo popular a la foralidad experimentada entonces y confirmada en otro gran acto foral, el de Echarri-Aranaz, el 16 de enero de 1977, que ya implicó a Navarra, revelaba que lo foral difícilmente podría ser obviado en el proceso que emprendía el nuevo gobierno dirigido por Adolfo Suárez, consistente en la reforma del régimen franquista con el objetivo de democratizarlo, sin perder de vista las demandas populares de descentralización, que en el caso vasco-navarro pasaban precisamente por la foralidad. Este trabajo histórico indaga en ese hecho y analiza como los coetáneos de aquella época se enfrentaron a aquello y expone las soluciones que propusieron, resultando un ensamblaje en el que inevitablemente se perdieron jirones democráticos, pero que lograron por primera vez en la historia la constitucionalización de la foralidad, la aspiración máxima de aquellos liberales decimonónicos, incluidos los intransigentes que confluieron en el PNV. Así, de un modo inédito, un texto constitucional, en concreto la Constitución de 1978, vigente desde entonces, reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales: Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, tal y como el foralismo tradicionalista lo hubiera formulado, pero cuya actualización debía hacerse a través de los futuros estatutos autonómicos, que resultaron ser el Estatuto de Gernika de 1979 y la ley de Amejoramiento Foral navarro de 1982. Es decir, salvo Navarra, en clave unitaria, como el foralismo soberanista aspiraba.

Y susceptible de nuevas actualizaciones, como muestra el hecho de que el Parlamento Vasco, el primer organismo legislativo unitario vasco de la historia, debata en las fechas en que se escribe este trabajo un nuevo marco regulador sobre el que el PNV pretende erigir la Nación Foral Vasca, tal como el *lehendakari* Iñigo Urkullu ha proclamado, como máxima concreción unitaria, la anhelada aspiración del foralismo soberanista, caracterizada por una relación bilateral con España, como todas las interpretaciones del fuerismo han defendido históricamente. Tal hecho, incide en la oportunidad de este trabajo histórico, como aportación en dicho debate conceptual.

De la transición democrática, salieron reforzadas dos de las tres interpretaciones contemporáneas de la foralidad, agonizando la tradicionalista, precisamente aquella que más había combatido la democratización. La constitucionalista, que desde su origen había combatido las desigualdades jurídicas del Antiguo Régimen Foral, presentaba un precedente indudablemente democrático, el conceptualizado por Gregorio de Balparda de las Herrerías, quien consideró a la democracia esencial a la foralidad, aunque su marco descentralizador era provincial. En cambio, los liberales intransigentes recorrieron la senda de la región y aportaron al foralismo soberanista sus concepciones democráticas sobre el pueblo vasco, matizando sus esencias aranistas.

Este trabajo histórico analiza también el progresivo éxito del foralismo soberanista, en su concreción unitaria vasca, aunque limitada, hoy por hoy, a los territorios vascongados, y sobre todo a su capacidad para imponer una visión del pasado, preñada de Romanticismo, que tiene como base una pretendida existencia muy anterior de Euskadi o, de la variante toponímica en origen tradicionalista, de Euskal Herria, de gran predicamento en las últimas décadas. Y del apoyo en el siglo xx en ese discurso de cierta doctrina liberal, herencia de los intransigentes, que con una visión anacrónica, falla similar a la que el carlismo hizo de su defensa de los fueros, presentaron la evolución regional de la foralidad como la única posible, variando el sujeto histórico; jalones que apuntalan igualmente el camino hacia la Nación Foral Vasca.

Asimismo, este trabajo histórico estudia las razones de la supervivencia de la foralidad, no solo entendida como un fuerismo *fagocitador* de ideologías, incluida la marxista, sino también su capacidad para sobreponerse en las nuevas situaciones, como lo fue la transición democrática. Así, cuando volvió la democracia, los fueros no parecían importar a nadie, impresión que se reveló bien pronto falsa. En las páginas que siguen,

quedará confirmado tal aserto, así como realizados los esfuerzos del foralismo constitucionalista por democratizar lo foral.

Este trabajo, pues, trata de lo foral, de la descentralización que hubo en la transición y de su democratización, aún plenamente inconclusa, pero lograda en gran medida gracias a su constitucionalización, tal como quedó consignado en la Constitución de 1978.

LA FORALIDAD

1.1. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

El 28 de noviembre de 1977, el Club Siglo XXI, de Madrid, una institución entonces con ocho años de existencia que en el tardofranquismo propiciaba el diálogo político y se había convertido en la tribuna extraparlamentaria de mayor resonancia¹, tuvo un protagonista destacado. Se trataba de Joan Reventós i Carner, secretario general del Partit Socialista de Catalunya-Congrés y diputado del Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, quien pronunció una conferencia titulada «El problema de las autonomías en el Estado español desde una perspectiva socialista»².

El dirigente socialista catalán, que había acudido a las recientes elecciones, las primeras democráticas en cuarenta y un años, en una candidatura que agrupaba a su formación y a la federación catalana del PSOE, era consciente de la trascendencia que tendrían sus palabras en tal foro. «Estoy realmente sorprendido por el ambiente que rodea a la conferencia, tanto por el número de personas que han acudido a oírme, como por la calidad de las mismas», declaró antes de comenzar su intervención a *La Vanguardia Española*³, el periódico de mayor difusión en España⁴, que aún mantenía la cabecera adoptada en la dictadura. No se trataba de unas meras palabras de cortesía del cabeza de lista de la candidatura Socialistes de Catalunya, que había logrado ser la fuerza más votada en el ámbito catalán en los comicios, en la medida en que en esas fechas se iniciaba el

¹ Ramón Pi: «Los modos de defender la autonomía», *La Vanguardia Española* (Barcelona), 29 de noviembre de 1977.

² «España es una comunidad de lucha por la democracia», *ABC* (Madrid), 29 de noviembre de 1977.

³ «Las autonomías debieran ser para todos los españoles una cuestión de libertad», *La Vanguardia Española* (Barcelona), 29 de noviembre de 1977.

⁴ OJD: *Boletín* (Madrid), julio de 1978, núm. 154, p. 2.

debate constituyente en el recién elegido Congreso de los Diputados. La organización territorial de la España posfranquista estaba en discusión y lo que fuera a decir el líder de la minoría mayoritaria catalana tenía una relevancia fuera de dudas.

Y Reventós no defraudó. Él fue, en aquel acto, quien enlazó democracia y descentralización, un axioma que durante las décadas siguientes se impuso en el debate político.

«España es hoy, sobre todo, una comunidad de lucha por la democracia. Todos los españoles conscientes tenemos en común esta lucha para transformar el actual Estado centralista, autoritario y conservador en un verdadero Estado democrático, radicalmente descentralizado y progresista».

Y para despejar dudas, agregó: «Así, en Cataluña, hemos dicho que democracia equivale a autonomía. Aquí, en Madrid, añadiré que las autonomías son y debieran ser para todos los españoles una cuestión de libertad, una cuestión democrática, una cuestión de Estado»⁵. La futura España autonómica era, pues, para el dirigente socialista catalán un objetivo inserto en la democratización de la misma:

«Hay que desenmascarar a quienes a ella se opongan. Denunciar las sofismas de que se pone en peligro patria alguna. Obligarles a reconocer que si se oponen a las autonomías es porque estas favorecen a la libertad, a la democracia y al progreso»⁶.

Reventós concluyó con una proclama: «Hacia la España de todos»⁷, después de glosar la aportación socialista al debate: «En España, los objetivos socialistas de liberación social y de las nacionalidades y regiones están indisolublemente unidos y la realidad plurinacional española solo encontrará solución en el socialismo»⁸. Palabras, que hoy, cuatro décadas después, siguen presentes en el debate territorial de los socialistas.

⁵ «Las autonomías debieran ser...», *La Vanguardia Española*..., 29 de noviembre de 1977.

⁶ «España es una comunidad...», *ABC*..., 29 de noviembre de 1977.

⁷ «España es mucho más que una palabra cargada de retórica», *El País* (Madrid), 29 de noviembre de 1977.

⁸ «Las autonomías debieran ser...», *La Vanguardia Española*..., 29 de noviembre de 1977.

La conexión entre democracia y descentralización que Reventós formuló, considerando a la segunda como el eje vertebral de la primera, tuvo un evidente éxito, hasta el punto que sirvió como argumentación para generalizar el sistema autonómico por toda la geografía española. El primer adalid de ello fue Manuel Clavero Arévalo⁹, designado por Adolfo Suárez como ministro adjunto para las Regiones, novedad departamental de su segundo gobierno, formado tras aquellos comicios. Se trató del *café para todos*, que tuvo como gran defensor intelectual al *iuspublicista* más reputado de aquella época: Eduardo García de Enterría, quien presidió en 1981 la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que clarificó la extensión del sistema, permitiendo dos años más tarde completar el mapa autonómico, mediante la aprobación de los últimos estatutos, denominados de *primera generación*.

García de Enterría elaboró una doctrina jurídica según la cual el acceso a la autonomía era un derecho de todos los ciudadanos españoles, en la medida en que habría una democracia de mayor intensidad si el gobierno y la administración estaban más cerca de todos, incrementándose la participación popular en ellos, lo que además era una operación política necesaria para resolver lo que denominaba: «nuestro problema nacional»¹⁰.

«La autonomía territorial es una técnica funcional de gobierno y su apoyo verdadero, más que en una hipotética justicia de restitución histórica o cultural está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les conciernen, derecho que tienen igual quienes se amparen en ciertas tradiciones que les interesa mantener y afirmar, que aquellos otros que han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres y provienen del común de la estirpe»¹¹.

La conexión entre descentralización y democracia alcanzaba así las mayores cotas conceptuales, lo que además presentaba un carácter salvífico para España, en la medida en que era el remedio propuesto a su enfermedad. A toro pasado, en 1987, en un número monográfico de la revista de estudios sociológicos *Cuenta y Razón* dedicado a las autonomías, García de Enterría no ahorrará elogios, calificando la instauración hecha

⁹ Álvaro SOTO: *La transición a la democracia: España 1975-1982*, Madrid, Alianza, 1998, p. 60.

¹⁰ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas», *Cuenta y Razón*, 30 (octubre de 1987), p. 13.

¹¹ *Ibid.*, p. 20.

del sistema autonómico como «una gran hazaña» histórica, ya que había supuesto «la operación de devolución local o descentralización de un importante ámbito político de competencias que el Estado central y hasta ahora único había venido concentrando a lo largo de siglos». Y las controversias que se suscitaban en las nuevas unidades políticas eran «el debate democrático mismo», augurando un arraigamiento definitivo «del sistema autonómico mismo en las poblaciones respectivas, cuya integración y participación activa se ha incrementado notablemente»¹², cualidades que incidían positivamente en la democratización:

«Suele ser común reducir la idea democrática a un sistema de elección periódica de los gobernantes. Pero a nosotros, como iuspublicistas, nos interesa perseguir la idea misma democrática en las propias estructuras jurídicas y, más aún, analizar en sus relaciones que son sustanciales, con ese aspecto más visible de la democracia que es la construcción de un poder representativo del pueblo».

«Sería un error reducir la democracia a unas determinadas prácticas electorales»¹³, remachaba el que fue catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Una década después de promulgarse la Constitución, el jurista que tanto había aportado a ese texto, dentro de su elaboración doctrinal en materia de Derecho Público, pronunció sendas conferencias conmemorativas en las universidades de Albacete y Valladolid, cuya transcripción fue publicada poco después:

«Con la restauración de la democracia y de los derechos fundamentales, puede decirse que el punto más relevante de la Constitución desde una perspectiva histórica global, como yo me permito esperar que señalarán los historiadores futuros, ha sido justamente la instauración de un profundo sistema de autonomías territoriales».

Y recordaba:

«Cuando comienzan los trabajos constituyentes sabido es la idea de una generalización de un sistema autonómico, esto es, de la construcción de un Estado compuesto, carecía prácticamente de preparación en

¹² *Ibid.*, pp. 13-15.

¹³ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «La democracia y el lugar de la ley», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, AFDUAM*, 1 (1997), pp. 80-81.

el plano ideológico, en el seno de los partidos nacionales, o en el plano técnico, pues nadie había estudiado en profundidad una construcción tan compleja».

Tamaña deficiencia, tenía unas razones históricas:

«De hecho, es bien conocido que el tema regional había surgido en España no como un intento de reforma global del Estado, sino lanzado por los nacionalismos históricos catalán y vasco, a finales de siglo, con orígenes inmediatos en el carlismo, pero con raíces históricas bastante más profundas».

Tales precedentes, habían lastrado la conceptualización de un planteamiento regional «en un sentido general y sistemático». Ni durante la Segunda República se había hecho, ya que la Constitución de 1931 «no pretendió una regionalización total de la estructura del Estado», pese a las críticas que hizo desde las bancadas de las Cortes José Ortega y Gasset¹⁴. García de Enterría ponía así el foco en el *problema nacional*, la organización territorial del Estado, que pese a haber sido un secular objeto de debate, no había alumbrado un planteamiento generalizado, debido a que se había articulado como respuesta a las demandas de los nacionalismos vasco y catalán. En el tardofranquismo, resurgió tal debate, aunque no exclusivamente circunscrito a los territorios que podían aducir unos precedentes históricos, pero sí acuciado por la presión existente en esos ámbitos. De hecho, lo que García de Enterría, desde el mundo académico, y Reventós, desde el político, habían planteado en la transición democrática tenía un precedente en la época final de la dictadura, que había sido formulado por el más renombrado intelectual vasco coetáneo, por José Miguel de Azaola Urigüen, un federalista convencido, que había hecho una lectura meditada y precisa de Ortega y Gasset.

1.2. LA REGIONALIZACIÓN DE ESPAÑA

Precisamente así, se tituló el libro que en 1972 publicó quien había sido fundador del grupo Alea, formado en los albores de la Guerra Civil.

¹⁴ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución y las autonomías territoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25 (enero-abril de 1989), pp. 17-18.

Azaola abogaba por una descentralización para lo que denominaba Vasconia, pero inserta dentro de la regionalización general de España. Y entendía, además, que tal proceso conllevaría la democratización de todo el Estado, aunque alertaba ante otras opciones descentralizadoras que no favorecerían la democracia, prolongando el caciquismo existente en los ámbitos locales, como advertía que pretendía hacer el régimen franquista en sus últimos años de existencia. Por lo tanto, para el intelectual, a diferencia de Reventós y García de Enterría, no había todavía un axioma indiscutible que ligara necesariamente descentralización y democracia. *La regionalización de España*, el primer volumen de lo que terminó siendo una trilogía, incidía en un debate en boga desde que los planes de desarrollo franquista habían recuperado a la región como estructura territorial, aunque solo conceptualmente.

En su elaboración doctrinal, Azaola partía de una concepción de la región muy deudora del naturalismo: «La región (...) es esencialmente un fenómeno de la geografía humana», considerada como «el elemento básico que determina en buena medida la distribución y la naturaleza de los asentamientos humanos y las relaciones de éstos últimos entre sí»¹⁵.

La aparición de *La regionalización de España* tuvo tal incidencia, que uno de los hombres del régimen franquista, en aquel momento embajador español en Londres, el *reformista* Manuel Fraga Iribarne, respondió al propio Azaola publicando en 1974 *Sociedad, Región, Europa*. En aquella réplica, el político que fue clave en el segundo gobierno Arias, aceptaba la existencia administrativa de las regiones, pero planteaba la superación de las consideradas históricas y su sustitución por grandes zonas económicas, tal como proyectaba la entonces CEE; evidenciando un planteamiento que desdénaba la existencia de regiones *naturales* y pretendía hacer tabla rasa de las mismas. Y citando expresamente a Azaola, le recordaba que había que reconocer la realidad del cambio social propiciado por el desarrollismo franquista: las regiones históricas —o *naturales*— sólo podían ser un punto de partida, pero sin dogmatismos, ni supersticiones. «Para ello habría que combinar diversos criterios y admitir el predominio del presente sobre el pasado»¹⁶, añadió quien sería vicepresidente del gobierno en el momento de diseñar la descentralización ideada por el régi-

¹⁵ José Miguel de AZAOLA: *La regionalización de España*, Madrid, Revista de Occidente, 1972, p. 300.

¹⁶ Manuel FRAGA IRIBARNE: *Sociedad, Región, Europa*, Madrid, Alianza 1974, p. 145.

men franquista. Algo a lo que Azaola se oponía por considerar que el problema de la región solo podía ser planteado adecuadamente si no se limitaba al campo de la economía. «Porque no habrá desarrollo regional, ni siquiera en lo económico, si no hay primero región», ya que entendía que esta abarcaba todos los aspectos de la vida social¹⁷, en la medida en que la familia, el municipio y la empresa, a los que consideraba «comunidades naturales», engarzaban con la región, fruto de «esa segunda naturaleza del hombre, que es la historia»¹⁸. Y ello hará posible lograr «el respeto a la dignidad de la persona y el ejercicio de las libertades ciudadanas»¹⁹, porque para Azaola, a diferencia de Fraga, el objetivo último de la descentralización debía ser la democracia, no un mero desarrollo económico.

En cambio, para Fraga, los futuros órganos regionales debían ser conformados en base a un sistema híbrido que también respetase la *democracia* orgánica, el ideario del Movimiento Nacional. Tres fuentes de representación, diseñaba, quien había sido ministro de Información y Turismo: una nacida desde la representación familiar aunque evolucionada hacia el sufragio universal, otra de representación indirecta a través de las unidades locales inferiores —municipios, distritos y provincias—, y otra sindical y corporativa²⁰, al modo franquista. Una vez aclarado el modelo *democrático*, el ideal de Fraga era constituir grandes regiones «de tres a seis millones de habitantes»²¹, lo que dejaba excluidas a las provincias vasco-navarras, cuya población en 1970 era de solo 2.343.503 habitantes²², proponiendo la constitución de una región vasco-castellana.

«Frente a nacionalismos de romanticismo o de egoísmo, mentes preclaras, como las de Joaquín Costa y Ortega y Gasset, imaginaron la regionalización al servicio de España y de su modernización, dividiendo al país en áreas mayores y más completas que las actuales provincias, nueve o diez *organismos más amplios* o *grandes comar-*

¹⁷ José Miguel de AZAOLA: *La regionalización de España...*, p. 224.

¹⁸ *Ibid.*, p. 471.

¹⁹ *Ibid.*, p. 241.

²⁰ Manuel FRAGA IRIBARNE: *Sociedad, Región, Europa...*, p. 110.

²¹ *Ibid.*, p. 140.

²² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Población de hecho desde 1900. Nacional, Comunidades Autónomas y Provincias* (2015), <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=3035>

cas; que vendrían a corresponderse con el actual concepto de *gran región europea*²³.

También Azaola citaba a Ortega y Gasset, en concreto la misma mención a las comarcas —o regiones como en realidad quiso denominarlas el filósofo—. «No es pues nueva, ni mucho menos, la idea de dar vida institucional a unidades más vastas que las provincias», sostenía, para argumentar su apoyo a la región —*natural* e histórica— de un modo general, aunque no olvidaba las particularidades provinciales vasco-navarras, matiz relevante en su concepción regional. Porque:

«el origen de las provincias vascas no es el mismo que el de casi todas las otras. Por eso, en Vasconia, el problema de la superación de las estructuras provinciales no se plantea en la misma forma que en el resto de España. El Reino de Navarra, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Álava y de Guipúzcoa no son creación artificial del legislador decimonónico, ni producto de ordenamientos administrativos anteriores, sino viejos entes políticos que brotan del fondo de la Edad Media y llegan hasta nosotros curtidos y avalados por la historia, obedientes a realidades hondamente enraizadas en nuestra tierra, en nuestras mentes, en nuestras costumbres, en nuestro derecho privado (que aún persiste), en nuestro derecho público (que perdura, parcialmente, cuando menos, en Navarra y en Álava) y en tantas otras cosas».

La comprensión del particularismo vasco-navarro, de su singularidad, puesto en realce por Azaola, formaba parte de su aceptación del foralismo, que el ensayista bilbaíno ensamblaba para hacerlo más digerible en un moderno federalismo, a través de diversos escalones: provincias, región, España, Europa. Respecto al primero:

«El hecho de que se nos hayan quedado chicas no es razón para que, olvidándonos de lo mucho y bien que han servido durante siglos y, sobre todo, de lo mucho y más importante que todavía son y significan en todos los sectores y todos los planos de la vida del País, las suprimamos de un plumazo o las reduzcamos al desempeño de un papel meramente nominal y simbólico. Cada una de ellas tiene personalidad lo bastante acusada, y ha hecho méritos más que suficientes, para que sean

²³ Manuel FRAGA IRIBARNE: *Sociedad, Región, Europa...*, pp. 142-145.

tomados en consideración su propia opinión sobre el presente y sus propios deseos para el porvenir, separadamente de las opiniones y de los deseos de las otras tres, con las cuales nunca se ha visto ninguna de ellas confundida en un ente más vasto y tan absorbente que anulase la personalidad de sus partes. Independientes, además, unas de otras, sin que nunca una de ellas haya dominado a las restantes (salvo un breve período, muy lejano en el tiempo, de hegemonía navarra), no hay razón ni derecho alguno para que ahora se disponga del destino de cualquiera de ellas en contra de su voluntad»²⁴.

Fraga también era partidario de no olvidar a las provincias en la labor de construcción de sus grandes regiones económicas. De hecho, su concepción *regional* era, mucho más que la de Azaola, eminentemente provincialista, como el propio régimen estaba dispuesto a conceder. Para el político, la clave del éxito de tal operación política residía en el ritmo de la descentralización a emprender, ya que sostenía que debía ser gradual. Hay que «aceptar el *principio evolutivo*, a partir de lo existente»²⁵, de las provincias.

«De atrás viene también la idea de utilizar más a las actuales provincias y a las Diputaciones provinciales y de permitir su asociación o mancomunidad para determinados fines. De siempre es el reconocimiento de la fuerza que en nuestro país tienen los factores geográficos, las tradiciones históricas, los sistemas jurídicos»²⁶.

Y entre ellos, el que sería dos años después el ministro de la Gobernación del segundo gabinete Arias, citaba «el régimen foral de Navarra, el sistema canario de cabildos, las Compilaciones forales de Derecho privado, etc..., que también pueden evolucionar, y en más de una dirección»²⁷, poniendo el énfasis en el futuro y restándolo al pasado.

Así, que tanto uno como otro, aunque con fines muy diferentes, coincidían, pues, en una edificación institucional regional en la zona vasco-navarra que partiera —en el caso de Fraga— o más bien respetara —en el caso de Azaola— la tradición foral; es decir, del reconocimiento de la consideración provincial en sus cimientos. La arquitectura de poder con-

²⁴ José Miguel de AZAOLA: *La regionalización de España...*, p. 254.

²⁵ Manuel FRAGA IRIBARNE: *Sociedad, Región, Europa...*, p. 132.

²⁶ *Ibid.*, pp. 142-143.

²⁷ *Ibid.*, p. 132.

siguiente también era dispar según lo plantease Fraga o Azaola. El primero consideraba que las nuevas regiones debían convertirse en «grandes circunscripciones de la acción del Estado», con una escasa autonomía y con unos organismos propios elegidos mediante una variedad de sistemas electorales, manteniendo los de la *democracia* orgánica:

«Representado en jefe por un miembro del Gobierno, este, en mi opinión, debería presidir también la Administración regional, colegiada, de un tipo semejante al de una Diputación foral, que debería elegirse con representación proporcional de zonas y sectores. La suma de las Diputaciones actuales, que deberían conservarse, nos daría una Asamblea perfectamente capaz de representar y deliberar, asumiendo las funciones de legislación delegada y reglamentaria, aprobación de presupuestos y cuentas, informe de los planes regionales, etc...»²⁸.

En cambio, Azaola proponía unas estructuras federales —que garantizaran más autonomía respecto del poder central y a la vez interna entre las partes constitutivas de la región— al apostar por una concepción de España como «organismo armoniosamente compuesto de entidades regionales vivas, sólidamente ensambladas unas con otras y autónomas en las esferas de sus competencias respectivas»²⁹. Y democrática, no ocultando el peligro del existente caciquismo:

«Hay que temer más que a la peste, a ciertas oligarquías cuyo mérito mayor consiste en haberse erigido en organizadoras de la mendicidad local frente a las autoridades centrales y haber utilizado astutamente los favores obtenidos de sus compinches de Madrid para mejor atornillar sus propias posiciones hegemónicas en la sociedad provinciana y, desde ellas, seguir servilmente, y hacer seguir a los demás, los caminos trenzados por los dispensadores del maná político. Este caciquismo, institucionalizado, bajo el centralismo pretendidamente liberal de la segunda mitad del siglo XIX, ha sobrevivido —mudando de piel, pero no de esencia— a los cambios de régimen y perdura hasta hoy como una de las peores enfermedades de la sociedad española».

²⁸ *Ibid.*, pp. 145-146.

²⁹ José Miguel de AZAOLA: *La regionalización de España...*, p. 472.

La única manera que entendía Azaola de evitar tal perversidad, consistía en la democratización de los órganos descentralizados³⁰ en la futura regionalización: «Hay que desmontar todo un andamiaje de seudoverdades, con las cuales se pretende justificar la eternización de las situaciones que favorecen a ciertos grupos dominantes, sin permitir que sean reemplazados por andamiajes de no mejor calidad»³¹. El intelectual bilbaíno ponía así el énfasis en la identificación de provincialismo con *oligarquización* y con el caciquismo consecuente.

El objetivo último de Azaola, la democratización de España, pues, podía ponerse en peligro con la descentralización admitida por el régimen en el tardofranquismo, excesivamente basada en las provincias, lo que en el caso vasco-navarro, implicaba la recuperación de la foralidad. Tal preocupación ocuparía un lugar relevante en la segunda y tercera entrega de su trilogía, publicadas conjuntamente en 1976, al inicio de la transición democrática, que contó con una generosa publicidad de los periódicos coetáneos³², reconociendo estos la talla intelectual de su autor y su apuesta por la regionalización democrática de todo el Estado. Azaola expresaba así tal preocupación, cuando no prevención, a un foralismo que podría perpetuar rasgos no democráticos, por lo que redoblaba su apuesta por la regionalización:

«Volvamos a lo que supondría la restauración de la integridad foral en pleno siglo xx. Las Juntas Generales de Vizcaya, por ejemplo, y mucho más aún las Cortes de Navarra, tendrían hoy un carácter tan anacrónico, que resultarían inservibles como instrumento de gobierno. Aparte lo cual, el retorno al Fuero no significaría, en el caso del país vasco, regionalismo, sino provincialismo»³³.

Y provincialismo era, para Azaola, lo que pretendían los centralistas: «perpetuar la actual atomización provincial»³⁴. Dicho lo cual, reconocía

³⁰ *Ibid.*, pp. 497-500.

³¹ *Ibid.*, p. 424.

³² «Dentro de la trilogía *Vasconia y su destino*», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 12 de junio de 1976.

«Presentación de *Vasconia y su destino*, de Azaola», *Hierro* (Bilbao), 27 de junio de 1976.

Fernando BARRENA: «Lo ideal sería lograr una regionalización general», *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (Bilbao), 30 de junio de 1976.

«A las ocho de...», *La Gaceta del Norte* (Bilbao), 30 de junio de 1976.

³³ José Miguel de AZAOLA: *Los vascos ayer y hoy*, volumen I, Madrid, Revista de Occidente, 1976, p. 391.

³⁴ *Ibid.*, p. 34.

en el caso vasco-navarro una deferencia a esas delimitaciones territoriales, no solo por su poso histórico, sino también de cara a no ahuyentar a Álava y Navarra de la concreción unitaria vasca:

«Se me dirá que, una vez recobrada su prístina autonomía, las provincias se apresurarían a constituir la región. Démoslo por bueno. Aun así, queda en pie el hecho de que, actualmente, lo que urge e importa es superar el marco provincial. Pues bien: si esta es la meta, ¿para qué ir a ella por el tortuoso y retrógrado camino consistente en agudizar primero el provincialismo? Vayamos derechos a la región, que es lo que se trata de conseguir y hagámoslo con el cuidado necesario para que, dentro de ella, no queden malparadas, sino convenientemente protegidas, las autonomías provinciales en la medida en que sean útiles y justas, ni sufran deterioro los regímenes hoy vigentes en Álava y en Navarra (si es que esta última se integra —como sería deseable— en el cuerpo regional vasco)»³⁵.

Azaola, pues, se reconciliaba con la foralidad por una cuestión estratégica: «Como es lógico, natural y justo, alaveses y navarros hacen cuanto pueden por conservar el régimen que han tenido la fortuna de ver respetado», aunque reclamaba atender fundamentalmente el «interés general del País»³⁶. El estudio del foralismo, pues, había ocupado un lugar relevante en la parte final de su trilogía. Y ello era debido en la medida en que le preocupaba su compatibilidad con la democracia, el objetivo último de la regionalización por él propugnada. Tal reflexión, nacida de la constatación de la idealización del régimen foral que la sociedad vasca contemporánea profesaba, partía de una evidencia: «Los Fueros son hoy una palabra vacía de sentido concreto, carente de contenido sustancial para la inmensa mayoría de los vascos». Tal aseveración, que hacía del fuerismo algo cercano a los sentimientos y que relativizaba la explosión de adhesión coetánea, implicaba que el foralismo estaba convirtiéndose «en algo sumamente vago y acomodaticio». Por eso de las tres interpretaciones —la liberal, la tradicionalista y la nacionalista— que reclamaban ese acervo foral, Azaola reivindicó la pretensión constitucional de democratizar la foralidad:

³⁵ *Ibid.*, p. 391.

³⁶ José Miguel de AZAOLA: *Los vascos ayer y hoy*, volumen II, Madrid, Revista de Occidente, 1976, p. 850.

«Cuando se ensalzan las excelencias de la democracia foral en las provincias Vascongadas y en algunos valles navarros, se omite (a sabiendas o por ignorancia) la gran verdad de que, en la casi totalidad de los casos, esa democracia no fue plena hasta que las Constituciones del siglo XIX fueron aboliendo las restricciones (limpieza de sangre, probanza de hidalguía, posesión de bienes raíces) que, antes de la revolución liberal, limitaban el derecho de vecindamiento y de sufragio activo y, sobre todo, pasivo, dejando reducido en muchos lugares el número de electores (y, más aún, el de elegibles) a un modesto porcentaje del censo»³⁷.

Su aceptación de la foralidad, pues, se basaba en la interpretación de la misma que más había hecho por su democratización, por su constitucionalización, en consonancia con su planteamiento básico y esencial de que la descentralización, entendida como regionalización, debía propiciar la democratización de la España franquista. Azaola relacionaba así en 1976 regionalización y democracia, advirtiendo de la maniobra del régimen para ofrecer una descentralización de base provincial no democrática, aunque admitiendo que en el caso vasco-navarro se tendría que tener en cuenta esos ámbitos menores y asumiendo que la foralidad consiguiente tendría unos déficits democráticos que deberían ser pulidos mediante una interpretación constitucional de la misma. La sombra que, pese a la muerte del dictador, aún proyectaba el régimen en aquellos albores de la transición democrática seguía presente.

Así lo recordaba otro insigne jurista, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, quien también formó parte de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 y cinco años antes fue el asesor de la Diputación Provincial de Guipúzcoa en la elaboración del trabajo preliminar que aquella institución presentó para una descentralización provincial a la comisión descentralizadora creada por el régimen. Tomás Ramón Fernández escribió en 1987 en el mismo número de la revista *Cuenta y Razón*, en el que también había participado García de Enterría glosando la identificación de democracia y descentralización. Para quien fue rector de la UNED en la transición democrática, «en 1978 estaba claro que la democracia de restaurarse tenía que ser necesariamente una democracia descentralizada», hecho del que no negaba su realidad, pero que no implicaba que también pudiera existir una descentralización no democrática:

³⁷ José Miguel de AZAOLA: *Los vascos ayer y...*, volumen I..., p. 379-383.

«Hay que recordar que el régimen autoritario anterior exacerbó durante cuarenta años el centralismo hasta tal extremo que llegó a producir una identificación total, conceptualmente falsa, pero no por ello menos real, entre autoritarismo y centralismo, que como no podía ser menos, terminó provocando otra igualmente falsa, pero también real, de signo opuesto entre descentralización y democracia»³⁸.

1.3. LAS PROVINCIAS REDIMIDAS

Ante esa contingencia, la de una descentralización no democrática, Azaola abogaba por una regionalización democrática, porque para el intelectual vasco la otra no solo era una posibilidad conceptual, como dictaminaría jurídicamente Tomás Ramón Fernández, sino que era un serio intento del régimen franquista, en su ocaso, para impedir la democracia.

Un regionalismo, el de Azaola, que hundía sus raíces en Ortega y Gasset, quien, como había recordado García de Enterría, había tenido una planteamiento general y sistemático sobre la regionalización española, expresada tan pronto como en 1921 en su ensayo *España invertebrada*, donde denunciaba el particularismo, que «existe hoy en toda España»³⁹, pese a que mostraba también su preocupación por «uno de los fenómenos más característicos de la vida política española en los últimos veinte años», que no era otro que «la aparición de regionalismos, nacionalismos, separatismos; esto es, movimientos de secesión étnica y territorial», entre los que citaba expresamente al *bizcaitarrismo*. Ese particularismo, lo contrario de un proceso incorporativo en el que los «grupos sociales que eran todos aparte quedaban integrados como partes de un todo», era el resultado de la desintegración. «Y si alguien me preguntase cual es el carácter más profundo y más grave de la actualidad española»⁴⁰, sería el particularismo, con lo que el caso concreto catalán y vasco quedaban minimizados, en la medida en que solo eran una parte de algo más general que afectaba a toda España. Por eso, el filósofo abogaba por una regionalización completa del Estado, que permitiera una auténtica nacio-

³⁸ Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «El Estado de las Autonomías. Balance de su primera etapa», *Cuenta y Razón* 30 (octubre de 1987), p. 62.

³⁹ JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *España invertebrada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977, p. 60.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 46-48.

nalización de España: «Hay que ponerse a forjar un nuevo tipo de hombre español»⁴¹.

Y el filósofo lo busco en los habitantes de aquellas denostadas provincias, pero capaces de protagonizar la regionalización de España y en suma su nacionalización, lectura que también interiorizó Azaola. En, 1931, Ortega y Gasset publicó *La redención de las provincias*, donde el ensayista analizaba como hasta entonces ningún pensador lo había hecho las diferencias entre la provincia y la región. Porque para Ortega de «entre todas las cosas tristes, lamentables, sórdidas del próximo pasado español, acaso no haya nada más triste, lamentable y sórdido que la institución provincial». De tal modo que la provincia no podía ser, a ojos del filósofo, la *unidad política local*, aquella que diese «figura legal autónoma a un cuerpo completo de la vida local» y fuese la «pieza decisiva» de la constitución española.

«Y para tan grave oficio se inventó la división más arbitraria de todas, cuadriculando el sagrado cuerpo de España en esta ridiculez de las provincias. Inspirada por una seca política métrico decimal, no debe a ellas nuestro país, en casi un siglo, beneficio ni auxilio alguno».

Para Ortega, tampoco el municipio era una unidad política, pese a ser real. «La provincia, en cambio, no es ni eso; es simplemente un torpe tatuaje con que se ha maculado la piel de la Península». Por ello, «demos de lado a la provincia, símbolo del provincianismo que queremos superar y vamos hacia algo más orgánico y vital, de gran resuello y grandes perspectivas»⁴², que no era otra cosa que la región, que la gran comarca como se vio obligado el filósofo a denominarla⁴³. «La *unidad política local* es la gran comarca. Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas»: Galicia, Asturias, Castilla la Vieja, País Vasco-navarro, Aragón, Cataluña, Levante, Andalucía, Extremadura y Castilla la Nueva.

⁴¹ *Ibid.*, p. 159.

⁴² JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *La redención de las provincias*, Madrid, Alianza, 1967, pp. 160-162.

⁴³ Debido a la censura del dictador Miguel Primo de Rivera. «Aunque camuflé la figura de la región bajo el nombre de gran comarca, mi empeño fracasó» decía Ortega en el prólogo a la primera edición, en 1931, de *La redención de las provincias*. En JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *La redención de las provincias*, Madrid, Alianza, 1967, p. 12.

Unas regiones a las que el filósofo no dudaba en calificar de «orgánicas»⁴⁴ en la senda del naturalismo. Pese a ello, Ortega admitía que habían de ser construidas y proponía que lo fueran a partir de los propios provincianos y nunca de lo que calificaba como «madrileñismo», desde el centralismo, porque «el español medio está en las provincias. Por consiguiente, la política tiene que comenzar por ser política de las provincias, organización de las provincias»⁴⁵:

«Tal y como están las cosas, se halla obligado el hombre de la provincia a dejar de ser el provinciano tosco y rencoroso que era y a sentir el orgullo de ser provincia; es decir, de tener inmediatamente bajo su mano las magníficas posibilidades de su comarca, una gran tarea a realizar con ellas y sobre ellas»⁴⁶.

Por eso, «entreguemos a los provinciales el cuidado de su región»⁴⁷.
Porque,

«nos encontramos con una España ahogada en provincianismo. ¡Admirable! ¡Manos a la obra! Hagamos que ese *provincianismo*, con una mínima reforma, se convierta automáticamente en *provincialismo*, y que este se integre en un soberano *nacionalismo*, en una verdadera *nación*, que nada de sí misma se deje fuera, que tome posesión de toda su interior riqueza»⁴⁸.

El camino para la región, pues, volvía a pasar por la provincia redimida: «El porvenir de España está en que se acierte a cambiar el signo de esa energía y comprenda la provincia que bajo su negación de Madrid late una voluntad más sustanciosa y noble: la de afirmarse a sí misma»⁴⁹. Es decir, tal como habían colegido Fraga y el propio Azaola era necesario para la construcción regional acudir al cimiento provincial, mediante el cual se podría pasar a una organización territorial mayor. El tamaño y la condición de la misma —histórica o económica— era ya objeto de diferencias entre el político *reformista* del franquismo y el intelectual opositor

⁴⁴ José ORTEGA Y GASSET: *La redención de las...*, pp. 162-163.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 110.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 128.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 166.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 116.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 126.

tor. Para Fraga, el país vasco-navarro no alcanzaba la población suficiente, sugiriendo su inclusión en una gran región vasco-castellana, mientras que para Azaola el sujeto regional no podía ser otro que Vasconia, es decir el país vasco-navarro.

Más allá de la extensión regional, Azaola demostró una lectura más meditada de Ortega que Fraga en la necesidad de que la regionalización debía ser democrática y autónoma respecto del poder central, como única manera de despertar al provinciano, redimiéndole. Así, el filósofo madrileño reclamaba: «cada gran comarca se gobierna a sí misma, que es autónoma en todo lo que afecta a su vida particular; más aún: en todo lo que no sea estrictamente nacional».

«La vida local sería regida por una Asamblea comarcana, de carácter legislativo y fiscal, y por un Gobierno de región emanado de aquella. La Asamblea se compondría de un número bastante grande de diputados —uno por cada diez mil habitantes—. La elección derivaría de un sufragio universal»⁵⁰.

Porque, para Ortega, como colofón a todo su planteamiento, la regionalización propugnada obligaba al ciudadano a ser «responsable de su propia existencia».

«La idea de la gran comarca significa el ensayo de construir un Estado que (...) se acerque al hombre provincial, le proponga cuestiones públicas afines con su sensibilidad y le invite a resolverlas por sí mismo. En suma un Estado que le interese»⁵¹.

Una regionalización que era la esencia del principio nacionalizador necesario, porque las regiones para Ortega, más que para suavizar la insatisfacción del nacionalismo catalán o vasco, eran necesarias en la medida en que serán útiles para el conjunto de la vida española⁵². Lectura que Azaola había hecho suya, cuando planteaba que la regionalización de toda España sirviera para su democratización, ligando intrínsecamente ambos objetivos. Esa fue la tesis de su monumental trilogía, pero el intelectual vasco se preocupó de que calara entre la población vasca, acudien-

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 167-168.

⁵¹ *Ibid.*, p. 171.

⁵² Andrés de BLAS GUERRERO: «Liberalismo, democracia y nacionalismo», en Andrés de BLAS GUERRERO (dir.): *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1999, p. 429.

do a los periódicos e insertando una serie de siete artículos sobre ello, que fueron publicados en octubre de 1976 por *El Diario Vasco*, el único rotativo donostiarra que no pertenecía a la cadena del Movimiento y que editorialmente abogaba por la regionalización. *El Diario Vasco* acababa de lograr superar en difusión al gran periódico tradicionalista guipuzcoano: *La Voz de España*, convirtiéndose en el diario de más tirada en aquella provincia⁵³.

«El hecho regional es en España tan evidente y contribuye de manera tan característica a configurar la realidad social, que no cabe ignorarlo a la hora de configurar un Estado democrático, llamado a constituir la concreción de esa realidad». Para Azaola, se trataba de evitar «el desgraciado divorcio (...) entre la realidad española y el Estado español» que se había constituido tras la Guerra Civil, que adolecía de una «flagrante contradicción entre la concepción orgánica de la sociedad, en la cual ese Estado se inspiraba teóricamente y la forzada nivelación general que se imponía y que era consecuencia ineludible de su carácter esencialmente autocrático».

El intelectual establecía así una dicotomía entre el Estado autoritario y centralista franquista y el futuro Estado democrático y descentralizado. Diferencias que, en la organización territorial, no debían haber existido, en la medida que los planteamientos teóricos del régimen deberían haberle llevado a una «estructura orgánica». Pero, «para ser orgánico de hecho, y no solamente de nombre, el Estado habría tenido que articularse sobre la base de las regiones institucionalizadas, pues, ¿qué comunidades más naturales, qué órganos más vivos posee el organismo español que sus regiones?». Para Azaola no había ninguna, por eso entendía que nada podría abolir la existencia *natural* de las regiones: «Ni Vasconia, ni Andalucía, ni Cataluña, ni Castilla son fruto de la ley, ni puede la ley abolir el hecho catalán, andaluz, castellano o vasco. Nuestras regiones son fruto de la naturaleza».

Por ello, el divorcio existente entre la «España real y la España legal» solo podría solventarse mediante la regionalización, que además completaría la democratización anunciada ya, uniendo ambos conceptos:

«El intento de democratización de la estructura y de las instituciones del Estado, a cuyos inicios estamos asistiendo, quedaría gravemen-

⁵³ OJD: *Boletín* (Madrid), julio de 1977, núm.142, p. 21. En concreto, el *sorpasso* se produjo en septiembre de 1976, momento en el que *El Diario Vasco* superó en difusión a *La Voz de España*. En: OJD: *Boletín* (Madrid), diciembre de 1976, núm. 135, pp. 4 y 6.

te incompleto y se vería condenado al fracaso (...) si se realizase sin tener en cuenta el hecho regional, es decir, sin reconocer la personalidad de las regiones, sin hacer posible la aparición de instituciones regionales y sin que estas instituciones gocen de suficientes atribuciones para cumplir satisfactoriamente su cometido»⁵⁴.

La serie de artículos de Azaola, en el que el analizado sirvió de pórtico de todos los demás, sobre la regionalización y la democratización en la que el intelectual vasco llevó sus tesis al límite de plantear que la segunda quedaría inconclusa sin la primera, fueron publicados desde el 14 al 21 de octubre de 1976, un mes antes de que Reventós ofreciera su conferencia en el Club Siglo XXI, en la que el político socialista catalán retomó ese hilo y proclamó que la verdadera democratización solo se conseguiría con la descentralización.

1.4. VIAJE AL PAÍS DE LOS FUEROS

Un siglo antes, un periodista catalán, Juan Mañé y Flaquer escribió un libro de viaje sobre su estancia en las cuatro provincias vasco-navarras, a modo de un gran reportaje, en el que insertaba sus impresiones, sus conversaciones con los lugareños, las costumbres y tradiciones de sus interlocutores, sus visitas a las localidades y noticias históricas de aquellas tierras. De hecho, era la segunda vez que Mañé y Flaquer visitaba aquellas provincias. Quien era director del *Diario de Barcelona*, el periódico de la burguesía catalana decimonónica, militó de joven en el progresismo, pero pronto se desencantó, reulando hacia posiciones cada vez más conservadoras, hasta el punto de denostar finalmente al propio liberalismo.

Así, culpaba a las Cortes de Cádiz de haber proclamado «los principios más disolventes», perturbando a España desde «hace más de medio siglo»⁵⁵, cuando se inició la *revolución* burguesa. Pese a que siempre denigró al carlismo, teniendo a gala haberlo combatido «en todos los terrenos», contraponía la libertad proclamada por el liberalismo con «la verdadera libertad, la libertad cristiana, la libertad que respeta los derechos, la libertad que respeta las instituciones que son obra no de los caprichos

⁵⁴ José Miguel de AZAOLA: «El problema regional. I: Un tema de actualidad», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 14 de octubre de 1976.

⁵⁵ Juan MAÑÉ Y FLAQUER: *El oasis. Viaje al país de los fueros*, volumen I, Barcelona, Imprenta de Jaime Jepús y Roviralta, 1878, p. 7.

pasajeros de un pueblo, sino de la madura reflexión y de la experiencia de cien generaciones»⁵⁶. Por ello, denostaba de la democracia:

«No inclino mi cabeza ante los fallos de ese sufragio universal de un día, reclutado en las tabernas y los clubs; pero en cambio rindo culto de admiración y acatamiento en el fondo de mi pecho a ese otro sufragio universal de cien generaciones, cuyos acuerdos son fruto de la calma reflexiva o del entusiasmo patrio, inspiraciones del saber, del buen sentido, de la honradez y de las virtudes cívicas»⁵⁷.

El oasis, subtítulo como *Viaje al país de los fueros*, fue la obra de madurez de aquel periodista, que contaba con 53 años cuando visitó por segunda vez aquellas provincias⁵⁸ y que colocaba la tradición de las generaciones precedentes sobre lo convenido por la presente. Su aportación fue publicada en tres tomos desde 1878 a 1880, al poco de que hubieran quedado abolidas las instituciones forales en las provincias vascongadas, pero el autor hizo su viaje y tomo sus notas en el verano de 1876, a los pocos meses de finalizar la última guerra civil decimonónica, llegando a Navarra, primera de sus escalas, en concreto al balneario de Betelu, antes de que las Cortes aprobaran la ley de aquel año que igualaba en el aspecto fiscal y militar a las otras tres provincias con el resto de la nación.

En la introducción a la obra, Mañé y Flaquer explicaba el título dado, que acreditaría un longevo éxito, creando el concepto del oasis vasco. Así, se refería al viajero por el terrible desierto, que perdida toda esperanza de salvación, de repente:

«se despeja el horizonte y aparece a corta distancia un espacio lleno de verdura que le convida al reposo, que le brinda con fresca sombra, cristalinas fuentes y sabrosos frutos, tierra habitada por tribus hospitalarias que reciben al poco ha desesperado viajero con todos los cuidados de una fraternal solicitud. Estos espacios cubiertos de vegetación, sembrados en aquellos mares de arena como islas en el Océano (...) tienen por nombre oasis (...) ¿Qué otra cosa son para el atribulado español nuestras provincias del Norte más que oasis en el desierto de

⁵⁶ Juan MAÑÉ Y FLAQUER: *El oasis. Viaje al país de los fueros*, volumen II, Barcelona, Imprenta de Jaime Jepús y Roviralta, 1880, pp. 438-439.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 213.

⁵⁸ Manuel BASAS: «Homenaje a Juan Mañé, uno de los padres de la provincia», *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (Bilbao), 7 de noviembre de 1976.

nuestra historia contemporánea, donde la esterilidad de nuestras luchas políticas, el vacío de nuestro descreimiento, el hábito emponzoñador de desapoderadas ambiciones y los estragos cada día mayores del materialismo que todo lo invade, hacen la peregrinación tan expuesta y la vida tan desapacible e ingrata como en el mismo desierto del Sáhara?»⁵⁹.

Eso era el oasis vasco, cuando, después de dejar atrás las tierras áridas del interior español, llegó a la primera etapa de su viaje, en el verano de 1876, que al calor de sus fueros había disfrutado de una bendecida autonomía bajo un paternal régimen, basado en una aristocracia elitista, no en la denostada democracia⁶⁰, tal y como escribió, y que cuando fue publicado su libro —el primer tomo es de 1878— habían sido ya conculcadas sus viejas leyes:

«Este pueblo que había hallado lo que tantos otros buscan en vano, esto es, instituciones y costumbres que hacían su felicidad, se ha visto privado violentamente de ellas por envidia y vanas teorías. Se ha querido —¡jemeño inhumano!— que las arenas esterilizadoras de nuestras veleidades políticas vinieran a cubrir los encantadores vergeles de este singular *Oasis*».

Un oasis antidemocrático, inspirado en el sentimiento cristiano, con «leyes y costumbres que han convertido en paraíso lo que para una raza menos bien dotada fuera un infierno»⁶¹. Un *paraíso* con un símbolo, el árbol de Guernica, que Mañé y Flaquer visitará con devoción: «Siempre me he acercado con la misma emoción, con el mismo religioso respeto a este sitio, donde el árbol que simboliza las libertades euskaras extendía sus protectoras ramas sobre los representantes de este noble señorío»⁶². Unas libertades vascongadas que nada tenían que ver con las del liberalismo, puesto que aquellas «eran la negación de esta libertad desenfrenada y materialista que ensangrienta y desmoraliza a la Europa hace más de un siglo»⁶³.

«A medida que el espíritu liberal ha ido extendiendo su dominio en España, han perdido el suyo las instituciones particulares, y siempre,

⁵⁹ Juan MAÑÉ Y FLAQUER: *El oasis. Viaje al...*, volumen I, pp. 5-6.

⁶⁰ Juan MAÑÉ Y FLAQUER: *El oasis. Viaje al...*, volumen III, pp. 244-246.

⁶¹ *Ibid.*, p. 437.

⁶² *Ibid.*, p. 213.

⁶³ *Ibid.*, p. 243.

sin faltar una sola vez, que los liberales dominaron en el poder han sufrido ataques las instituciones forales, hasta sucumbir a manos del liberalismo y por virtud de sus principios».

Mañé y Flaquer difundirá así, pese a que había combatido con las armas al carlismo, el argumentario, que en aquellos años conceptualizaba el foralismo tradicionalista, consistente en achacar a sus enemigos seculares, los liberales, el fin del régimen foral: «Considero las doctrinas del liberalismo fundamentalmente contrarias a la causa foral». «No se puede ser liberal sin ser enemigo de los fueros, consciente o inconscientemente. Aquí hay la confusión de que se hace al liberalismo sinónimo de gobierno representativo, siendo así que es su peor enemigo»⁶⁴, añadirá.

La obra del periodista catalán formará parte de una literatura romántica y costumbrista en defensa y exaltación de las instituciones forales, que a partir de 1876 habían quedado abolidas en el ámbito vascongado. Se trató de una literatura fuerista con obras de inmensa popularidad, como *Las leyendas vascongadas* de José María Goizueta, *Tradiciones vasco-navarras* de Juan Venancio Araquistain, *Amaya o los vascos en el siglo VIII* de Francisco Navarro Villoslada, *Libro de los Cantares* de Antonio de Trueba —amigo desde la juventud de Mañé y Flaquer—, o *Leyendas de Euskaria* de Vicente de Arana, que con visiones legendarias del pasado vasco idealizaron el mundo rural y foral como un mundo feliz y armónico⁶⁵.

El paraíso descrito por Mañé y Flaquer, un oasis en el desierto español, gozó de la misma popularidad, tal vez incrementada por el hecho de no ser vasco su autor. Su celebridad no decreció con el tiempo, llegando intacta un siglo después a la época de la transición democrática, cuando será igualmente recordado, publicitando la obra del autor catalán, pese a que se trataba de un oasis antidemocrático. Por ello, no era llamativo que en septiembre de 1976 lo hiciera el periódico tradicionalista por antonomasia, *La Voz de España*, calificando a Mañé y Flaquer como un «ardiente defensor» de los fueros⁶⁶. En cambio, sí lo era que recordaran al escritor catalán *El Correo Español-El Pueblo Vasco* y *El Diario Vasco*, porque ambos rotativos, editados en Bilbao y San Sebastián, respectivamente,

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 438-439.

⁶⁵ Juan Pablo FUSI: *Identidades proscritas. El no nacionalismo en las sociedades nacionalistas*, Barcelona, Seix Barral, 2006, pp. 29-30.

⁶⁶ «Mañé y Flaquer, un catalán defensor del País Vasco», *La Voz de España* (San Sebastián), 25 de septiembre de 1976.

eran de ideario liberal, además de pertenecer a la misma empresa: Bilbao Editorial. En noviembre, *El Correo*, diario defensor de la descentralización vasca, publicó un artículo biográfico del autor, en el que calificaba *El Oasis* como «uno de los homenajes más importantes que se han tributado al régimen foral del País Vasco», añadiendo anotaciones históricas, obra de Manuel Basas Fernández, director del Archivo y Bibliotecas Municipales de Bilbao, recordando que las Juntas Generales ordinarias de Vizcaya de 1876, celebradas desde el 25 de septiembre al 7 de octubre de aquel año, por tanto después de la aprobación de la ley conculcadora, otorgaron al periodista catalán el título de Padre de Provincia⁶⁷.

En aquellas juntas, Mañé y Flaquer recibió primero el honor inmediatamente inferior: un «voto unánime de gracias», recordando con «cuán enérgica, desinteresada, generosa, elocuente y perseverante defensa ha hecho (...) de estas mismas libertades [vascongadas], desde el momento en que las vio amenazadas». La moción, aprobada por unanimidad, era la misma en la que otros catorce patricios fueron elevados a la condición de Padres de Provincia⁶⁸. Tal decisión fue tomada el 4 de octubre, pero en aquellas juntas, donde se articuló la respuesta intransigente a la ley de 1876, el ejemplo de Mañé y Flaquer como defensor de los fueros era demasiado atractivo para dejarlas pasar sin elevar al periodista catalán a la dignidad más alta y más respetable de Vizcaya, como había conceptualizado el fuerista Arístides de Artiñano, quien en la Guerra de los Cuatro Años había formado parte de la diputación carlista⁶⁹. De tal manera, que en el último día de aquellas juntas, el 7 de octubre, Mañé y Flaquer fue alzado a la condición de Padre de Provincia, junto a cuatro más, lo que cifró en un total de diecinueve a los que se otorgó tal calificación, entre ellas el republicano Emilio Castelar⁷⁰, quien en los debates parlamentarios de la ley de 1876 había lamentado que con la abolición foral algo grande moría en España, lo que evidencia una vez más el apoyo a los fueros de ideologías de muy diferente signo y la instrumentalización de la dignidad

⁶⁷ Manuel BASAS: «Homenaje a Juan Mañé...», *El Correo Español-El Pueblo Vasco...*, 7 de noviembre de 1976.

⁶⁸ «Juntas Generales del M.N. y M.L. Señorío de Vizcaya, celebradas en el Instituto-Colegio Mayor de Vizcaya, desde el día 25 de septiembre al 7 de octubre de 1876» (Bilbao, Imprenta y Litografía de Juan F. Delmau, 1876), KMK, pp. 104-106.

⁶⁹ Manuel BASAS: «Nombramiento de diecinueve padres de la provincia», *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (Bilbao), 31 de octubre de 1976.

⁷⁰ Manuel BASAS: «Homenaje a Juan Mañé...», *El Correo Español-El Pueblo Vasco...*, 7 de noviembre de 1976.

de Padre de Provincia por la estrategia intransigente. Otro de aquellos nuevos Padre de Provincia, el cronista Trueba, justificó la decisión por ser el periodista catalán un «esforzado y generoso defensor de las libertades vasco-navarras»⁷¹.

Existe constancia de la dignidad de Padre de Provincia desde 1676. Cuatro años más tarde, se acordó, en otras juntas vizcaínas, que los diputados generales salientes promocionasen a tal consideración, «reservándose en ellas un asiento especial y distinguido». La titulación confería, por tanto, una posición predominante entre los próceres vizcaínos, así como su asistencia con voz a todas las juntas, tanto en los plenos como en las comisiones permanentes⁷². De hecho, los Padres de Provincia, dignidad que con el tiempo fue otorgada a personalidades benefactoras, incluso no vizcaínas, tuvieron una enorme capacidad de influencia⁷³ en la política rectora de aquella provincia, configurando lo que se calificó como un *senado* consultivo de caballeros patricios⁷⁴. La dignidad también existió en Álava —que asimismo confirió a Mañé y Flaquer tal consideración— y Guipúzcoa⁷⁵.

Más fondo histórico tuvo el artículo que apareció en la tercera publicación mencionada, en *El Diario Vasco*, periódico que además de ser regionalista en su ideario, tenía a gala su fuerismo, defendido incluso durante el franquismo. Y lo hizo, además, publicándolo antes que sus colegas, en concreto el 7 de agosto de 1976, coincidiendo no solo con el centenario del viaje de Mañé y Flaquer, sino con la fecha de la llegada de aquel a Guipúzcoa, segunda de sus escalas en aquel periplo. El artículo fue firmado por su exdirector José Berruezo Ramírez. En este último texto, quien también era archivero jefe, pero en este caso de la Diputación Provincial de Guipúzcoa, calificaba a Mañé y Flaquer como «desinteresado paladín» de la foralidad y recordaba que fue llamado «denodado de-

⁷¹ «Juntas Generales del M.N...», p. 149.

⁷² Manuel BASAS: «Nombramiento de diecinueve padres...», *El Correo Español-El Pueblo Vasco...*, 31 de octubre de 1976.

⁷³ Javier PÉREZ NÚÑEZ: *La Diputación Foral de Vizcaya. El Régimen Foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Miguel ARTOLA (prol.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 20.

⁷⁴ La conceptualización fue obra de Darío de Areitio Mendiola, publicista del foralismo, prologuista de Fidel de Sagarminaga, y archivero y bibliotecario de la Diputación de Vizcaya. En: Manuel BASAS: «Nombramiento de diecinueve padres...», *El Correo Español-El Pueblo Vasco...*, 31 de octubre de 1976.

⁷⁵ Manuel BASAS: «Homenaje a Juan Mañé...», *El Correo Español-El Pueblo Vasco...*, 7 de noviembre de 1976.

fensor de las instituciones eúscaras» por la prensa coetánea. Para Berruezo, *El Oasis* no solo era «el mejor y más inteligente alegato a favor del País Vasco y Navarra, sino también un bello e impercedero monumento a la amistad de vascos y catalanes»⁷⁶.

Cultivar esa relación, hizo también el propio Berruezo, quien un mes más tarde visitó Torredembarra, la localidad tarraconense natal de Mañé y Flaquer, para participar en unos actos en homenaje al periodista catalán, formando parte de una delegación de la Diputación Provincial de Guipúzcoa, compuesta además por el jefe de la sección cultural de la corporación y por tres diputados provinciales, uno de ellos el franquista Eduardo Manzano García, miembro de la entidad provincial en representación del Consejo Provincial de Trabajadores guipuzcoanos, una de las corporaciones laborales del régimen, quien pronunció un discurso glosando al periodista. La diputación dio realce a aquella visita, llevando consigo a los chistularis de la corporación y al grupo de danzas *Goizaldi*, uno de los más reputados en el baile vasco⁷⁷.

También el archivero habló en aquel acto de Torredembarra, recordando el viaje del autor catalán por Guipúzcoa. Entre sus notas, estaba el artículo escrito y publicado por *El Diario Vasco*, en el que Berruezo, un publicista del foralismo constitucional, se desligaba de los argumentos anti-liberales de Mañé y Flaquer y proponía una relectura del autor centrada en su defensa de los fueros, más acorde con aquellos fueristas liberales intransigentes que en aquellas juntas decimonónicas, le habían otorgado el voto de agradecimiento y alzado a la condición de Padre de Provincia, y también más acomodada a la época coetánea de la transición democrática, cien años después, al recordar que la Guerra de los Cuatro Años la habían perdido los carlistas,

«pero sus consecuencias las pagaron muy caras los liberales: porque la identidad del Carlismo y Fueros que la Prensa madrileña (...) había venido empleando como argumento a lo largo de la guerra civil, se hizo opinión que (...) presionaba al Gobierno condicionando su política no solo para con los vencidos, sino para con el país que había sido principal escenario de la contienda».

⁷⁶ JOSÉ BERRUEZO: «Hace cien años —al terminar la guerra carlista— Mañé y Flaquer visitaba el País Vasco», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 7 de agosto de 1976.

⁷⁷ «Mañé y Flaquer, un...», *La Voz de España...*, 25 de septiembre de 1976.

Para Berruezo, uno de los pocos publicistas que intentó desenmascarar esa opinión fue Mañé y Flaquer, quien desde las páginas de *El Diario de Barcelona* combatió «las insidias que, disfrazadas de ataques a los carlistas, iban disparadas *por elevación* contra las instituciones políticas-administrativas tradicionales de las provincias vascongadas, esto es, de sus Fueros». El periodista catalán había publicado desde el 12 de diciembre de 1875 hasta el 23 de enero de 1876, en los últimos compases de la guerra, siete artículos, reunidos posteriormente en el folleto *La Paz y los Fueros*, que «eran como la última actuación de un abogado defensor ante el tribunal de la Historia». Pero como el propio Berruezo escribió: «la sentencia estaba dada»⁷⁸. Y fue contraria a los fueros, aquello que preservaba al *oasis*.

1.5. LA SINGULARIDAD VASCA

Precisamente, los fueros eran la singularidad vasca, algo que historiográficamente no había quedado determinado hasta tan tarde como 1974, un año antes de que la muerte del dictador abriera la posibilidad de una transición democrática. Tal conceptualización, fue debida al donostiarra Miguel Artola, catedrático de Historia Contemporánea en la UAM, quien estableció que «el nacionalismo vasco, dentro de un planteamiento doctrinal común, ofrece ciertas peculiaridades», respecto a otros, como podía ser el catalán: «Se produce sobre la base de una organización autonómica, que ha permanecido en vigor hasta 1876».

Artola ponía así en evidencia el aspecto singular frente a otros regionalismos: la preexistencia de unas autonomías forales. Y ponía nombre a la organización política creadora de aquel regionalismo vasco, caracterizado esencialmente por la foralidad: el carlismo, tal como expresamente escribió, aunque «desde supuestos teóricos muy distintos».

«El carlismo de 1833 fue un movimiento en defensa del altar y del trono que en el transcurso de la guerra de los siete años se vio abocado a darse un cierto programa, lo que unido a la localización geográfica de su implantación —fenómeno aún no explicado satisfactoriamente—, llevó a incorporar la defensa de los fueros a sus objetivos iniciales»⁷⁹.

⁷⁸ José BERRUEZO: «Hace cien años —al...», *El Diario Vasco...*, 7 de agosto de 1976.

⁷⁹ Miguel ARTOLA: *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, volumen I, Madrid, Aguilar, 1974, p. 442.

Pero, solo el carlismo, aquejado además de una conceptualización foral sobrevenida, no explicaba en su totalidad dicho fenómeno, por lo que Artola acudía a algo común en cualquier regionalismo: el Romanticismo.

«El pensamiento romántico, al insistir en la naturaleza social del individuo —el hombre es una creación de la sociedad— hace del pueblo la realidad social última a que el análisis puede llegar. El pueblo es un ser orgánico, que se prolonga más allá de la vida de los hombres que lo integran, destinado desde toda la eternidad, al cumplimiento de un fin histórico, para cuya realización ha sido dotado de un espíritu (*Volkgeist*) que se refleja en una lengua y una cultura propias»⁸⁰.

Por lo tanto, la propagación de las ideas románticas a lo largo del ochocientos en la península, otorgando a los pueblos la condición de motores de la historia, habían sido necesarias para el surgimiento del regionalismo vasco, pero lo esencial en él, su singularidad frente a otros, era la foralidad, la existencia de unas autonomías forales con una vigencia de al menos seis siglos que le habían otorgado unas características únicas.

El salto de aquel regionalismo al nacionalismo vasco fue analizado un año después por otro erudito. Juan José Solozábal Echavarría publicó a finales de 1975 *El primer nacionalismo vasco*, que fue, en origen, su tesis doctoral⁸¹. El planteamiento del autor ponía el énfasis en el cambio social producido en el siglo XIX, la época de la *revolución* burguesa, que había provocado una mudanza que mostró, en palabras de Solozábal, la «ineptitud del sistema foral para adaptarse». «El *industrialismo* alteró las bases materiales y humanas de la existencia de Euskalerrria. Relegó a un segundo término al sector agrario»⁸², sostuvo. Y su tesis era que precisamente ese cambio condujo a la «aparición y al vigoroso desarrollo creciente del nacionalismo»⁸³. Por tanto, para Solozábal había sido la industrialización la causa de la aparición del nacionalismo vasco. En ese

⁸⁰ *Ibid.*, p. 407.

⁸¹ *El primer nacionalismo vasco* era la versión aligerada de la tesis doctoral del autor, defendida en la Facultad de Derecho de la UCM el 9 de julio de 1975 y titulada *Industrialismo Vasco y Conciencia nacional. Implicaciones sociales e ideológicas del Industrialismo Vasco en la segunda mitad del siglo XIX*.

⁸² Juan José SOLOZÁBAL: *El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, Madrid, Túcar, 1975, pp. 12-15.

⁸³ *Ibid.*, p. 272.

proceso, el foralismo habría pretendido actuar como un dique: «La defensa ideológica de la organización tradicional, social y político fue el *fuierismo*. Su explicitación se verificó sobre todo al socaire de los ataques exteriores al sistema particularista vasco»⁸⁴.

El libro de Solozábal fue presentado en Bilbao en marzo de 1976⁸⁵, en un momento en el que muchos se preguntaban si era posible restaurar el régimen foral, máxime cuando su autor había incidido en la obsolescencia del mismo, sobrepasado por una industrialización que habría provocado la aparición del nacionalismo. Desde presupuestos ideológicos muy diferentes, coincidía con la tesis de Solozábal uno de los publicistas más destacados en aquellos años del foralismo tradicionalista, el periodista e historiador José Luis Banús y Aguirre, quien en su juventud había sido miembro de la Asociación Católica de Estudiantes y durante la Guerra Civil había militado en el falangismo. Citó la obra de Solozábal en las páginas de *La Voz de España* y consideró al régimen foral «incapaz de adaptarse a las nuevas realidades de unas Vascongadas en plena transformación sociológica» como entendía que ocurría no sólo desde la aparición de la Edad Contemporánea, sino especialmente tras la implementación de los planes de desarrollo franquistas, que habían reducido aún más lo rural a una mínima expresión en las provincias vasco-navarras⁸⁶.

Pero, más allá de la obsolescencia del Antiguo Régimen Foral, la clave está en preguntarse si el fuerismo, entendido como el planteamiento político defensor de la foralidad, mantenía su vigencia en los momentos finales del franquismo y del inicio de la transición democrática. Y lo era, porque ante el proceso descentralizador, conviene calibrar la validez de la singularidad vasca.

1.6. LAS INTERPRETACIONES DE LA FORALIDAD

Esa particularidad había tenido tres interpretaciones a lo largo de la Edad Contemporánea, condicionando cada una de ellas el devenir. De tal manera, que estas fueron desarrollando sus planteamientos a lo largo de

⁸⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁵ Fue el 18 de marzo de 1976 en un acto celebrado en la librería Herriak de la capital vizcaína, que contó con la presencia del autor: «A las 8,15...», *La Gaceta del Norte* (Bilbao), 18 de marzo de 1976.

⁸⁶ José Luis BANÚS: «Siempre me ha parecido...», *La Voz de España* (San Sebastián), 3 de junio de 1976.

los dos últimos siglos: desde el foralismo liberal, y la progresiva y difícil constitucionalización de esos fueros, entre los jalones que marcaron las leyes de 1839 y 1876, y el decreto-ley de 1937⁸⁷, pasando por un carlismo inicialmente desinteresado de los fueros, pero que terminó acogiéndolos en sus brazos, conformando así el foralismo tradicionalista⁸⁸, hasta el nacionalista, un foralismo más bien imaginario. Este último, el último en aparecer, pretendía retrotraer a un imaginado instante fundacional, que vehiculase unas aspiraciones de independencia o de constitución de un Estado propio. Fruto de esta concepción será una historiografía nacionalista, que desarrollando motivos de la misma tradición foral, lo será obviamente de soberanía vasca y de unión voluntaria entre las diversas comunidades vasco-navarras, forzando evidencias⁸⁹.

Fue Tomás Ramón Fernández quien explicó la razón de tamañas diferencias existentes entre las diversas interpretaciones, que incidía en la propia esencia de la foralidad: su variabilidad a lo largo del tiempo: «Los Fueros no son ni han sido nunca un cuerpo de normas fijas e inmutables»⁹⁰. La mutabilidad foral es, pues, el elemento clave necesario para cualquier aproximación intelectual a la foralidad, condicionándola y permitiendo múltiples interpretaciones de la misma. Los coetáneos de la transición democrática eran muy conscientes de ello, especialmente aquellos que se erigieron en actores históricos y conformaron aquel proceso descentralizador. Las continuas referencias a la actualización foral que encontramos en sus discursos, en sus manifiestos y en todo tipo de proclamas dan fe de ello. Y muestran lo relevante que era constatar entonces la vigencia del fuerismo, más allá de que la obsolescencia del régimen foral de antes de la Edad Contemporánea, como habían puesto en evidencia Solozábal y Banús, obligara a una actualización de la foralidad, en la que las interpretaciones de la misma jugarían un papel relevante. Y también las propias contradicciones, derivadas y propiciadas por esa mutabilidad de lo foral, que, como había advertido Azaola, había convertido a la foralidad en algo demasiado acomodaticio, no solo para los diferentes planteamientos ideológicos, sino también para sus impulsores:

⁸⁷ Bartolomé CLAVERO SALVADOR: *Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona, Ariel, 1985, pp. 80-86.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 75.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 86-89.

⁹⁰ Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid, Civitas, 1985, p. 45.

«Bajo el régimen del general Franco, el mito del Estatuto (estrechamente ligado al recuerdo de la segunda República) había sido precipitado a los infiernos, mientras se incensaba públicamente el de los Fueros, cuyo elogio era una forma poco arriesgada de mostrarse partidario de la autonomía vasca»⁹¹.

También hubo algunos, los menos, que advirtieron que la actualización foral debía tener unos límites, si no se quería terminar por contradecirla. Fue el caso de Antonio Cillán Apalategui, profesor de Derecho Político en la Facultad de Derecho de San Sebastián:

«Razonando lógicamente ante el grito pasional que reclama literalmente la plena reintegración del Régimen Foral en las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, restaurando el estatus anterior a la ley de 25 de octubre de 1839, se puede pensar si se ha meditado bien la fórmula de la acción reivindicativa que la petición encierra, porque si se hiciera tal como se pide, tardía restauración se llevaría cabo. Cabe su admisión como puro simbolismo. Como realidad concreta forma uno de los mayores absurdos. Es no conocer el contenido del Fuero y su valor para resolver los problemas de la hora actual. Y si lo que se reclama son los Fueros actualizados ya no son los Fueros. Serán otra cosa: la regionalización»⁹².

Y, como sostenía Cillán, esa regionalización era ya en aquellos albores de la transición democrática toda un arma política que usaban las diversas ideologías⁹³. Una batalla en la que la foralidad ocupó un lugar primordial. Pero, fueron muchos más los que apostaron por su vigencia, eso sí mediante su oportuna actualización. Entre ellos, el propio Tomás Ramón Fernández, que había recibido el encargo de la Diputación Provincial de Guipúzcoa de proponer una restauración foral. Así lo hizo en la Memoria que la corporación provincial presentó en febrero de 1976 como parte fundamental de los trabajos preliminares entregados a la comisión descentralizadora. Allí, abogó por una descentralización para la provincia de Guipúzcoa que se inspirase en la reintegración foral:

⁹¹ José Miguel de AZAOLA: *El país vasco*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988, p. 333.

⁹² Antonio CILLÁN APALATEGUI: «La abolición de los Fueros», *La Voz de España* (San Sebastián), 21 de julio de 1976.

⁹³ «La regionalización es un arma política más que un hecho a desarrollarse», *Unidad* (San Sebastián), 1 de julio de 1976.

«No se nos oculta, sin embargo, que al contemplar esta trayectoria no faltarán personas que, aunque sin pretender desvirtuarla directamente, cosa que no es posible dada su consistencia y su perpetuación sin fisuras en el tiempo, intenten marginarla por inviable desde una posición de escepticismo, que, más o menos, podría reflejarse en un ¿cómo pueden resucitarse en el último cuarto del siglo xx unos Fueros que proceden de una etapa anterior al Constitucionalismo? Tampoco se nos oculta que a lo largo de los últimos cien años la tesis de la reintegración foral ha adquirido unos perfiles míticos para la mayor parte de los propios guipuzcoanos, que, a falta de una reflexión sobre su propio alcance, la mantienen desde posiciones predominantemente sentimentales. Creemos, sin embargo, que ni el escepticismo racionalista ni el sentimentalismo romántico tienen la respuesta al problema de fondo que la tesis de la reintegración foral plantea».

Y para ello se basaba en su conocida tesis, que formuló *in extenso* en la propia Memoria: «Los fueros no han sido sino nunca, ni podrían ser dada su esencia, un cuerpo estático e inmutable, sino un conjunto de normas, usos y costumbres en permanente evolución a partir de sus propias bases»⁹⁴. Es decir, la pregunta a principios de aquel año de 1976 era si cabía el éxito de la iniciativa desarrollada desde el propio régimen de dotar a Guipúzcoa y Vizcaya de sendas autonomías provinciales basadas en la foralidad, mediante su oportuna actualización. Otra cosa, pese a la opinión de Cillán, era que la actualización se tradujese inevitablemente en una regionalización. Así, Álvaro Navajas Laporte, profesor de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de San Sebastián, sostenía que «hay que adecuar los fueros a las circunstancias (...) con visión de futuro»⁹⁵, lo que permitía a este último plantear la región, algo que en su opinión era un proceso general que se vivía en toda Europa:

«Pero dicha corriente, desde el punto de vista del estudioso del País Vasco, plantea un problema de fondo. ¿Es un movimiento que se enlaza con la etapa anterior o es una posición historicista? La respuesta acertada no lo se. Solo puedo decir que (...) concretándonos al País Vasco,

⁹⁴ «Memoria. Trabajos preliminares del Estudio sobre Régimen Administrativo Especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya» (febrero de 1976), ACP, *FSGT*, Caja 2274, pp. 16-17.

⁹⁵ «D. Álvaro Navajas analiza la foralidad guipuzcoana», *La Voz de España* (San Sebastián), 4 de abril de 1976.

enlaza con la etapa anterior, pero tiene una proyección distinta, puesto que antes los Fueros eran, aunque de contenido y fundamentalmente parecidos, independientes, distintos, es decir, cada provincia tenía su propio fuero, pero ello no justifica la argumentación de que por tal motivo, si se acepta una posición estatutaria, debían ser estatutos independientes y distintos, puesto que solamente las razones de índole práctico y mecánico imponen una visión más amplia y global de la problemática, dentro de un ámbito eminentemente regional, corriente que me parece más acertada y próxima a la realidad, además de tener un reflejo sociológico evidente»⁹⁶.

Navajas, quien por entonces ya era asesor de la comisión descentralizadora, respondía así a un cuestionario que *El Diario Vasco* presentó a expertos juristas con la intención de aclarar si se podían «establecer unas leyes forales acomodadas a la realidad económico-social de nuestra hora»; si era posible, en definitiva, una reintegración foral, vista desde 1976, tal como se titulaba la serie que se publicó en los meses de agosto y septiembre de aquel año en el periódico donostiarra, lo que muestra el interés de los coetáneos por dilucidar tamaña cuestión. Ahí, estaba la preocupación en la medida en que «en estos momentos (...) el tema foral está en todos los ambientes del país»⁹⁷, según consideraba el periódico fuerista *El Diario Vasco*.

Muchos de los que respondieron optaron por considerar que la foralidad solo tenía futuro mediante su actualización en clave regional, aunque también los hubo, como el decano del Colegio de Abogados de San Sebastián, Alberto Martínez Elorriaga, que consideraban que la transformación social habida en los dos últimos siglos la hacían inviable, además de recordar que «los Fueros carecían de carácter democrático, carácter este que hoy es absolutamente exigible»⁹⁸. Otros, como el también abogado donostiarra Elías Ruiz Ceberio, que había defendido a miembros de ETA en el célebre proceso de Burgos, preferían limitar a la «naturaleza foral» lo trasladable a la época de la transición democrática: «Para mi, los Estatutos de Autonomía son el equivalente en la actualidad de lo que fue-

⁹⁶ Álvaro NAVAJAS: «La reintegración foral, vista desde 1976», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 24 de agosto de 1976.

⁹⁷ «Introducción a la reintegración foral, vista desde 1976», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 24 de agosto de 1976.

⁹⁸ Alberto MARTÍNEZ ELORRIAGA: «La reintegración foral, vista desde 1976», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 26 de agosto de 1976.

ron los Fueros en siglos pasados»⁹⁹. Pero, el propósito de identificar los fueros con el estatuto —salvando además las diferentes categorías provincial y regional— no convencía a todos: Joaquín Elósegui Amundarain, futuro presidente de la CAP guipuzcoana, no se olvidaba de la campaña anti-autonomista del final de la Segunda República de «Fueros, sí, Estatuto, no», pese a lo cual consideraba que la petición de reintegración foral suponía algo más que la admisión de un estatuto:

«El estatuto no es un pacto, proviene de fuera; la reintegración foral implica el tratar de igual a igual, no así el estatuto que se discute a través de unos votos extraños que imponen una voluntad incluso en la determinación de la forma en que han de aplicarse las competencias concedidas»¹⁰⁰.

Opiniones que incidían en las diferencias entre foralidad y estatutismo, y que planteaban sus divergencias en cuanto a la aceptación de una soberanía diferente a la española. Porque el pactismo foral, la pretensión de *bilateralidad*, incluso en su extremo igualitaria entre las dos partes, es consustancial a la foralidad, también en su interpretación soberanista, como Tomás Ramón Fernández puso de relieve nueve años más tarde en su obra *Los derechos históricos de los territorios forales*, analizando el momento en el que el PNV apeló al pacto con la Corona, introducido «precariamente en el acervo doctrinal a costa de gravísimas dificultades internas»¹⁰¹, a finales de la segunda década del xx. Un foralismo soberanista, al que el autor tachaba de «manipulación voluntarista», haciendo hincapié en el problema doctrinario del PNV, que el partido *jeltzale* seguía sin resolver en el momento del debate previo a la Constitución de 1978, pero que encontraba consenso en la restauración foral:

«La reintegración foral plena, la vuelta pura y simple a la situación anterior a las llamadas leyes abolicionarias, por extraña e inviable que parezca a fines del siglo xx, satisface por entero en su simplicidad las exigencias del mito creado hace casi un siglo por Sabino Arana, del que todos los nacionalistas sin excepción se reclaman, obviamente, herederos y continuadores».

⁹⁹ Elías RUIZ CEBERIO: «La reintegración foral, vista desde 1976», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 28 de agosto de 1976.

¹⁰⁰ Joaquín ELÓSEGUI AMUNDARAIN: «La reintegración foral, vista desde 1976», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 31 de agosto de 1976.

¹⁰¹ Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de...*, p. 40.

En cambio, los matices y la reflexión sobre lo mismo es «una cuestión en extremo delicada», que, en palabras de Tomás Ramón Fernández, «ha producido en el pasado dolorosas desgarraduras, nunca cicatrizadas del todo, que a poco que se hurgue en ellas, vuelve a sangrar»¹⁰².

1.7. LA INTERPRETACIÓN SOBERANISTA

Sabino Arana Goiri¹⁰³ dio inicio a la historiografía nacionalista en 1892 con la publicación de *Bizcaya por su independencia*, en donde describía cuatro pretendidas victorias que habrían sentado las bases de una independencia vizcaína en la época medieval¹⁰⁴, no acreditada historiográficamente. Pero donde trascendió el marco provincial, conceptualizando la existencia de un pueblo vasco y expresando la raíz de la diferencia del conjunto de aquel pueblo, que radicaba precisamente en su etnia, dentro del planteamiento romántico, fue en *El Partido Carlista y los Fueros Vasko-Nabarro*s, ensayo aparecido cinco años más tarde:

«Al norte de la península (...) vivía una raza singular, en nada semejante a la que constituían la Nación española, ni a las varias que poblaban la tierra que hoy llamamos Francia, una raza que no había conocido yugo extranjero (...), un Pueblo (...) libre de poder extranjero, y soberano legislador y gobernante de sí mismo»¹⁰⁵.

Para Arana Goiri, por tanto, la singularidad vasca no radicaba en sus fueros, sino en la raza, hasta el punto que esta constituye el eje de su construcción conceptual¹⁰⁶. Es más, la foralidad fue en principio desdeñada por el fundador del PNV, al entender que los fueros daban nombre a los privilegios y exenciones concedidos a un territorio, lo que en su concepción soberanista vasca no tenía cabida, ya que no habían sido otorgados por España, sino que eran «leyes propias de estos pueblos libres con libertad originaria, creadas libremente y con soberana potestad por ellos mis-

¹⁰² *Ibid.*, pp. 29-30.

¹⁰³ Primo de Vicente de Arana.

¹⁰⁴ Miguel ARTOLA: *Partidos y programas políticos...*, volumen I..., p. 443.

¹⁰⁵ Sabino ARANA GOIRI: *Obras Completas*, 2ª edición, San Sebastián, Senda, 1980, p. 1071.

¹⁰⁶ Antonio ELORZA: *Tras la huella de Sabino Arana. Los orígenes totalitarios del nacionalismo vasco*, Madrid, Temas de Hoy, 2005, p. 96.

mos, por si mismos, sin injerencias de ningún poder extraño». Otra cosa eran el resto de los fueros peninsulares, entre los que citaba expresamente a los catalanes, que sí habían sido concedidos por España. Por tanto, los mal llamados fueros vasco-navarros, a «los que se da un nombre que no les corresponde», eran otra cosa:

«Síguese de lo expuesto, que mientras que el fuerismo catalán, el aragonés, etc..., es decir, el regionalismo español tradicional es perfectamente compatible con la unidad de la Nación Española, el *fuerismo vasko-nabarro*, por el contrario, es verdadero *separatismo* si se parte del supuesto de que España tiene derecho a la posesión y dominio de este país, y verdaderamente *nacionalismo* en caso contrario; porque volver el Pueblo Vasko a regirse según sus Fueros significa volver a ser absolutamente libre e independiente de España, con gobierno propio, poder legislativo propio y fronteras internacionales».

Es decir, el foralismo soberanista, tal como lo conceptualizó su creador, sólo puede aceptar la independencia, ya que los pretendidos cuatro Estados vascos tuvieron poder ejecutivo, legislativo y judicial propios, maximalismo que siempre penderá en la historia del PNV. Y lo mantuvieron aquellos territorios hasta el siglo XIX:

«Su definitiva conquista política fue iniciada por España (cuando el Pueblo Vasko había quedado sin fuerzas, extenuado por la primera guerra civil) con la Ley del 25 de octubre de 1839 en virtud de la cual los cuatro Estados Vascos eran comprendidos dentro de la Unidad Constitucional de la Monarquía Española (...) El Pueblo Vasko, de aquende el Bidasoa y el Pirineo dejó, pues, entonces de ser independiente, y los cuatro Estados en que se dividía pasaron a ser dominio de España»¹⁰⁷.

Tamaño maximalismo, fue rebajado por el PNV, mediante el uso de la ambigüedad, una vez muerto Arana Goiri. Así, en el Manifiesto de 1906, elaborado en la I Asamblea del PNV, aquella en la que ya los *euskalerriacos* —los liberales intransigentes procedentes ideológicamente del fuerismo que alumbró el foralismo constitucional— se hicieron notar, rebajando el soberanismo original aranista e incidiendo en la orientación

¹⁰⁷ Sabino ARANA GOIRI: *Obras Completas...*, pp. 1070-1078.

política del partido, que adoptó una organización interna democrática y un programa compatible con la legalidad¹⁰⁸. Dicho programa aspiraba a la restauración foral completa de «Araba, Gipuzkoa, Navarra, Bizkaya, Laburdi y Zuberoa, de sus antiguas leyes fundamentales y el restablecimiento de sus Juntas Generales o Cortes legisladoras y de todos los organismos de Gobierno y Administración de aquellos derivados». Por ello, «pretende, especialmente, la derogación por lo que hace a Araba, Gipuzkoa, Navarra y Bizkaya, de la Ley de 25 de octubre de 1839, y en cuanto a Laburdi y Zuberoa, de las emanadas de los poderes de la Revolución francesa de 1789»¹⁰⁹.

El recurso a la foralidad consagró las dos almas del PNV y otorgó al partido *jeltzale* la suficiente holgura para que los más radicales, los más fieles al aranismo original, pudieran seguir pensando que fuerismo era separatismo, mientras que permitía a los más moderados, a los procedentes del liberalismo, seguir navegando en las aguas de la legalidad constitucional¹¹⁰. La reivindicación de plena reintegración foral facilitará al partido *jeltzale* elaborar una doctrina, denominada de los derechos históricos, sin un contenido concreto, basada en la foralidad, en la singularidad vasca, como título especial para aspirar a una autonomía¹¹¹. Ese proceso, vivido en la segunda y tercera década del novecientos, será completado con el planteamiento de pacto con la Corona, asentado igualmente en la foralidad, en concreto en el pactismo igualitario foral. De tal manera que se trataría de unos pactos con un vínculo confederativo, por virtud de los cuales se habrían incorporado los Estados vascos a la Monarquía española y esta habría jurado respetar¹¹². La doctrina de los derechos históricos se basaba, pues, en uno de los argumentarios forales de mayor antigüedad y que había pasado ya en la Edad Contemporánea al acervo de las tres interpretaciones de la foralidad. Aquel que aseguraba que los territorios vascos se habían entregado voluntariamente a la Corona de Castilla, lo

¹⁰⁸ Javier CORCUERA: «El nacionalismo vasco en la restauración. Purismo y posibilismo», en Luis CASTELLS ARTECHE y Arturo CAJAL VALERO (eds.): *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 193-194.

¹⁰⁹ Miguel ARTOLA: *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, volumen II, Madrid, Aguilar, 1975, pp. 239-240.

¹¹⁰ Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de...*, p. 32.

¹¹¹ Javier CORCUERA y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA: *La constitucionalización de los Derechos Históricos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 37-38.

¹¹² Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de...*, p. 32.

que implicaba unos derechos derivados de aquel hecho. Y a la vez escondía una cuestión estratégica, nacida de la imprecisión de contenidos del partido *jeltzale* que garantizaba su cohesión: el objetivo de plena reintegración foral plena permitía salvaguardar el planteamiento aranista de independencia originaria vasca¹¹³, porque tal restauración aboliría la ley de 1839 que había supuesto para el fundador del PNV el fin de la soberanía vasca¹¹⁴.

La inflexión posibilista del PNV, alentada por la valoración de la foralidad, tuvo un destacado propagandista, el escritor y promotor cultural Bernardo Estornés Lasa, militante navarro del PNV. A su vez, quien académicamente solo era licenciado en Comercio, hará una reevaluación del pasado carlista, siendo el responsable de la consideración de los seguidores de aquel movimiento como pre-nacionalistas. Lo plasmó en una obra escrita para formar a los jóvenes vascos, publicada en 1935, bajo el título de *Historia Baska*. Allí sostendrá, basándose en el periodista y escritor decimonónico Augustin Chaho, que el general Tomás Zumalacárregui, el héroe carlista de la Guerra de los Siete Años, pretendía la independencia vasca:

«Según se desprende de palabras suyas, parece que el gran Zumalakarregi no era partidario de ir a colocar a don Carlos sobre el trono madrileño sino el de ayudarle a conseguir tal fin mientras él proclamaba en Euskalerrria la independencia baska».

En el sesgo dado por Estornés, quien recuperaba el término Euskalerrria, alternándolo con el neologismo aranista Euzkadi, era evidente la influencia del foralismo tradicionalista. Así, resaltaba que «los jóvenes de Euskadi se alistaron casi en su totalidad en los ejércitos carlistas», porque «los baskos, creyendo defender sus veneradas libertades en la causa de don Carlos, lucharon con gran ardor en la guerra». Y respecto a los fueros, pese a coincidir con Arana Goiri en que en 1839 quedaron destruidos, Estornés admitía la existencia de restos forales hasta 1876¹¹⁵, abriendo otro nuevo cauce a la historiografía nacionalista.

¹¹³ Antonio ELORZA: *Tras la huella de...*, pp. 154-155.

¹¹⁴ Javier CORCUERA: «Los derechos históricos ¿Un instrumento para la desarticulación de la nación española?», en Fernando MOLINA y José Antonio PÉREZ PÉREZ (eds.): *El peso de la identidad. Mitos y ritos de la historia vasca*, Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 160.

¹¹⁵ Bernardo ESTORNÉS LASA: *Historia Baska*, Beñat Idaztiak, 1935, pp. 93-94.

El rumbo posibilista del PNV será proseguido por el jurista Jesús Galíndez Suárez, quien, como Estornés, también sufrió el exilio¹¹⁶ y quien en 1947 publicó *El Derecho Vasco*, obra centrada esencialmente en el carácter *democrático* de la foralidad.

«El Estatuto de Autonomía de 1936, forzado por las circunstancias, hubo de seguir demasiado al pie de la letra el ejemplo español, y en su virtud establecía el sufragio universal inorgánico, que viene a romper la tradición euskeldun. Seamos valientes el día de mañana y rectifiquemos la línea»¹¹⁷.

Galíndez, pues, hacía una interpretación orgánica de lo que denominaba la «democracia secular» vasca: «La democracia vasca jamás se fundó en el individuo, se fundó en la familia. Lo esencial, el eje alrededor del cual gira la vida vasca es el caserío».

«Entre los vascos, el voto no fue universal, el voto fue cualificado. No votaron todos los hombres, adultos y jóvenes, casados y solteros, padres e hijos; no, votaron los *etxeko-jaun*, los cabezas de familia, los señores de caserío, los que tenían la responsabilidad en la vida colectiva»¹¹⁸.

Y definía al *etxeko-jaun* como la «célula básica de nuestra ancestral democracia»¹¹⁹. El *jelkide* Galíndez defendía así la *democracia* orgánica como consustancial al foralismo y a la interpretación soberanista del mismo, desdeñando la vía estatutaria de 1936. El jurista glosaba la labor de Arana Goiri destacando que el fundador del PNV comprendió que los fueros eran el producto, pero lo esencial eran las instituciones que los crearon: las juntas generales, a las que identificaba con la «libertad»¹²⁰.

Tal interpretación suponía un cambio muy relevante, acorde con el posibilismo abierto en el PNV desde el Manifiesto de 1906 y confirmado por Estornés, en la medida en que las juntas generales no fue-

¹¹⁶ En la República Dominicana y los Estados Unidos, donde trabajó para los servicios de información de la Delegación Vasca de Nueva York, antes de desaparecer en extrañas circunstancias.

¹¹⁷ Jesús GALÍNDEZ: *El derecho vasco*, Buenos Aires, Ekin, 1947, p. 196.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 48-49.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 85.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 11.

ron abolidas por la ley de 1839, sino tras la de 1876. Con ella, Galíndez socavaba la argumentación esencialista de Arana, además de evidenciar las contradicciones del fundador del PNV. «Lo fundamental es la Junta, la asamblea de representantes del pueblo: ella ostenta la soberanía, ella legisla, ella gobierna». Sus miembros son elegidos indirectamente a través de cada aldea, por el voto de los cabezas de familia, de los *etxeko-jaun*¹²¹.

Entre las lecturas de Galíndez, estaba la del *oasis* antidemocrático de Mañé y Flaquer. El periodista catalán había dictaminado en su reportaje de las provincias vasco-navarras que: «la base de la organización social es aquí, como en todas partes la familia; pero aquí la familia, perfectamente simbolizada por la casería, era al mismo tiempo base del sistema político»¹²². Y ese caserío tenía una figura predominante: el *etxeko-jaun*. Así, «desde tiempo inmemorial el gobierno de Vizcaya fue patriarcal y que los mismos imperaban en toda su familia, sin que los descendientes salieran nunca de la patria potestad»¹²³.

Quien también siguió lo dicho por Mañé y Flaquer fue Francisco Javier Landáburu Fernández de Betoño, quien llegó a ser vicepresidente del gobierno vasco en el exilio dirigido por Jesús María de Leizaola. Coincidió con Galíndez en considerar que «el sistema electoral típicamente vasco» no se basaba en los individuos, sino en el «jefe de familia»¹²⁴. No obstante, no extraía de ello la consecuencia de levantar sobre ello un sistema electoral no democrático, evidenciando las diferentes sensibilidades al respecto en el PNV. Pero, abundaba en el giro fuerista del partido *jeltzale* que habían transitado Estornés y Galíndez. Así, admitía la existencia de tal variación doctrinal en el seno del PNV, reconociendo que «Sabino de Arana y los fueristas no se entendieron bien»¹²⁵, aunque el *jelkide* alavés apostaba por la validez foral, cuya mayor cualidad era la *bilateralidad* de igual a igual. Así, sostenía, basándose en la novación conceptual del pacto con la Corona, que la foralidad «tuvo su origen en pactos bilaterales libremente consentidos y que, por lógica consecuencia de su carácter jurídico, podrían ser denunciados por una de las partes pero no modificados sin consentimiento de las dos contratan-

¹²¹ *Ibid.*, pp. 25-28.

¹²² Juan MAÑÉ Y FLAQUER: *El oasis. Viaje al...*, volumen III, p. 265.

¹²³ *Ibid.*, p. 246

¹²⁴ Francisco Javier de LANDÁBURU: *Obras completas*, volumen II, Bilbao, Idatz Ekitntza, 1982, p. 245.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 97.

tes: la corona y el pueblo vasco»¹²⁶. Por ello, criticaba el fuerismo permitido por el régimen:

«Es un fuerismo muy dudoso, un fuerismo separatista que tiende a desvirtuar el carácter vasco, la analogía vasca de las instituciones forales de Araba y de Navarra, de Bizkaia y de Gipuzkoa para tratar de concluir que estas instituciones son (...) el *florón más apreciado de la corona de España, la solera del auténtico patriotismo español* (...) y para nutrir los tópicos que, desde principios del siglo XIX, han envenenado la cuestión foral y han entorpecido la recuperación de la personalidad vasca».

Landáburu criticaba así el foralismo tradicionalista —al que denominaba separatista en la medida que desunía a los vascos—, que antepo-
nía la cuestión provincial y negaba la vasca.

«A esos neo-fueristas se les deja hablar de Fueros en Donostia o en Gasteiz a condición de no mentar más que el carácter arabe o gipuzkoa-
no de esas instituciones. La consigna debe ser no mencionar lo vasco. La entidad vasca no existe, no ha existido, no debe existir. Navarra o Bizkaia dependen directamente de Madrid. No hay escalón intermedio»¹²⁷.

Para el *jelkide*, la existencia de un pueblo vasco, entendida además como una colectividad natural, estaba fuera de dudas¹²⁸. Y, pese a que Landáburu admitía con absoluta nitidez el provincialismo existente en el siglo XIX, al menos, desde 1936, cuando se constituyó el gobierno vasco, tal pueblo había logrado su plasmación política y jurídica:

«Lo vasco tenía ya personalidad política y expresión jurídica. El nacionalismo vasco (...) había alcanzado un jalón muy importante en el camino (...) irrenunciable de la libertad de la patria. La denominación administrativa de *Provincias Vascongadas*, puramente convencional y sin contenido, había dejado de existir hasta en el terreno oficial a beneficio del *País Vasco*»¹²⁹.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 238.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 252.

¹²⁸ Francisco Javier de LANDÁBURU: *Obras completas*, volumen V, Bilbao, Idatz Ekintza, 1984, p. 70.

¹²⁹ Francisco Javier de LANDÁBURU: *Obras completas*, volumen II..., p. 161.

Landáburu se distanciaba así de Galíndez al no desconfiar como este de la técnica estatutaria en la concreción autonómica, que en la década de los treinta había terminado por desplazar la senda de los derechos históricos y la consiguiente restitución foral. Porque para el que llegaría a ser vicelendakari no había diferencias entre una u otra vía, siendo la estatutaria una mera actualización de la foralidad. Landáburu, uno de los comisionados de la SEV que redactaron el proyecto estatutario de 1931, rememoraba que la «benémerita» institución preparó: «un proyecto de carta autonómica que fuese la futura Constitución de nuestro país, fundada en los principios tradicionales de la legislación foral». En suma, un «proyecto de ley moderno», aunque basado en los fueros¹³⁰. Porque en esencia, como señaló, «Estatuto y Reintegración foral eran términos análogos»¹³¹. Al menos, si no en el Estatuto de Elgueta, denigrado por Galíndez, en el proyecto de Estella, aquel en el que tras las enmiendas de carlistas y *jelkides* al articulado propuesto por la SEV en 1931, se terminó por aceptar el voto tradicional no democrático para los organismos forales¹³². En suma, tanto Galíndez como Landáburu marcaron por un lado la percepción negativa por parte de los *jelkides* en el exilio del Estatuto de Elgueta, contraponiéndolo al alabado proyecto de Estella, calificándolo como hizo el vicelendakari como el Estatuto del País Vasco por antonomasia, pese a no haber estado nunca en vigor; y por otro, recuperando —como había hecho también Estornés— plenamente la foralidad, en su interpretación soberanista, que precisamente había configurado el proyecto estatutario de 1931 a diferencia del auténtico Estatuto: el de 1936.

Landáburu publicó en 1956 en París *La causa del Pueblo Vasco*, una obra que tuvo una enorme repercusión en la siguiente generación de nacionalistas vascos. En ella, el *jelkide* alavés seguía la estela de Estornés y Galíndez al admitir implícitamente que la ley de 1839 no había sido el fin de la foralidad, sino la de 1876, e incluso alababa la labor hecha por los liberales fueristas entre una y otra norma, porque salvaguardaron las libertades vascas. De tal manera, que el pasado de aquellos fueristas fue rehabilitado por el *jelkide* hasta el punto de dictaminar que a «más de un siglo de distancia nos es imposible afirmar quien fueron mejores o peores

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 291-292.

¹³¹ Francisco Javier de LANDÁBURU: *Obras completas*, volumen IV, Bilbao, Idatz Ekintza, 1983, p. 21.

¹³² José Luis de la GRANJA: *El Estatuto vasco de 1936. Sus antecedentes en la República. Su aplicación en la Guerra Civil*, Oñati (Guipúzcoa), Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 25.

vascos, los liberales o lo carlistas»¹³³, rompiendo así con la interpretación de Estornés de las guerras civiles decimonónicas y rehabilitando a los *fenicios* de la definición despectiva dada por Arana Goiri. De tal manera, que aquellos *euskalerriacos*, procedentes del liberalismo intransigente a cualquier merma foral tras la Guerra de los Cuatro Años, que terminarían confluyendo en el PNV¹³⁴, veían ahora vindicado su papel desde la época decimonónica.

En cualquier caso, equiparando a los enemigos del ochocientos, ambos habían tenido una misma responsabilidad que había incidido negativamente en lo vasco, ya que el resultado de aquellas conflagraciones fue «la rotura de nuestra hermandad», en la medida en que «el fuerismo unánime del País, dividido en carlista español y liberal español, perdió eficacia». Pero, para Landáburu, los fueristas decimonónicos habían cometido una equivocación aún más relevante, que incidía en una de las características de la foralidad decimonónica, atribuyéndoles un grave error doctrinario y estratégico, al haber admitido «que el Gobierno central podía reformar las constituciones vascas» de una manera unilateral, lo que era criticable desde cualquier foralismo, aún más el soberanista por él defendido. Y Landáburu finalizaba su argumentación, invocando el derecho de autodeterminación —lo que le convertiría años después en un referente para la izquierda nacionalista—, para lo que se basaba en el foralismo soberanista: «Sus relaciones jurídicas y políticas con la Corona no les habían hecho perder su nacionalidad. Los vascos son dueños de su destino, poseen lo que más tarde se ha llamado derecho de autodeterminación»¹³⁵.

Derecho incluido, según su interpretación, en lo foral. Una foralidad a la que volvía otro gran propagandista del foralismo soberanista: el navarro Manuel de Irujo, quien dejó una abundante obra diseminada en artículos en prensa durante el exilio, que fue recopilada bajo el título *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, publicada tras su muerte en siete tomos, entre 1982 y 1984. El jurista incidía en la diferenciación entre fueros y estatutos, en base a la soberanía, evidenciando las dos interpretaciones existentes en el seno del partido *jeltzale*:

¹³³ Francisco Javier de LANDÁBURU: *Obras completas*, volumen III, Bilbao, Idatz Ekintza, 1982, p. 265.

¹³⁴ Javier CORCUERA: «El nacionalismo vasco en...», p. 187.

¹³⁵ Francisco Javier de LANDÁBURU: *Obras completas*, volumen III..., pp. 265-267.

«Entre *Fuero* —otorgamiento por propia soberanía— y *Estatuto* —otorgamiento autonómico por el Estado con el concurso del país dentro de la unidad constitucional— la diferencia es esencial. El Estatuto Vasco [de 1936] pudo ser aprobado en ejecución de la Ley de 25 de octubre de 1839, que es justamente reputada como abolicionista de los Fueros vascos. Estos no caben dentro de la unidad constitucional del Estado: el Estatuto sí»¹³⁶.

Irujo, quien fue ministro de Justicia en la Segunda República, reafirmaba así la tesis de Arana Goiri que había hecho de la abolición de ley de 1839 la reivindicación clave del foralismo soberanista, aunque a la vez también secundaba el giro dado en el PNV hacia el posibilismo, admitiendo la pervivencia de foralidad en las décadas posteriores, hasta la ley de 1876, que «fue (...) la que derogó los restos forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, poniendo fin de hecho, en las tres regiones vascas, a su régimen foral»¹³⁷, en la estela abierta por Galíndez y transitada también por Landáburu; apreciándose además en tal formulación la trasmutación terminológica, grata al nacionalismo, de provincia a región. Es decir, el régimen foral en las tres provincias vascongadas habría sido abolido de una manera completa no ya en 1839, sino en 1876, ley que «privó a Euzkadi occidental de sus Juntas Generales, sometió al país al servicio militar y derogó de una manera total el régimen foral»¹³⁸. Por ello, «el programa político del Partido Nacionalista Vasco se concreta en la reintegración foral, con derogación de las leyes abolicionistas [no solo la de 1839, sino también la de 1876] y vuelta al estado de derecho anterior a su promulgación»¹³⁹. Porque, para el que fue uno de los máximos dirigentes del PNV en el exilio y luego a su vuelta a España al inicio de la transición democrática, lo sustancial del régimen foral, es su «facultad soberana»¹⁴⁰. Para el jurista Irujo, los fueros eran «derechos naturales de los pueblos, no

¹³⁶ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, volumen I, Bilbao, Ekin, 1982, pp. 327-328.

¹³⁷ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, volumen V, Bilbao, Ekin, 1984, p. 484.

¹³⁸ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, volumen IV, Bilbao, Ekin, 1983, p. 328

¹³⁹ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, volumen II, Bilbao, Ekin, 1982, p. 95.

¹⁴⁰ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, volumen VII, Bilbao, Ekin, 1984, p. 337.

gracias o privilegios reales»¹⁴¹, parafraseando las palabras de Arana Goiri, quien los definió como las «constituciones de independencia nacional de las diversas regiones vascas»¹⁴². Así, Irujo hablaba de las «seis regiones» de la «Euzkadí irredenta: Gipuzkoa, Araba, Bizkaia, Nabarra, Lapurdí y Zuberoa»¹⁴³, aunque son numerosas sus menciones a territorios limítrofes en ambos lados de la cordillera pirenaica —hasta Atapuerca¹⁴⁴ al sur y el Bearne¹⁴⁵ al norte—, lo que le acarreó en los años de la transición democrática las críticas de los publicistas del foralismo tradicionalista, como Banús, quien mencionaba el *amabostac bat*¹⁴⁶ que los «imperialistas tipo Irujo incluyen en la gran Euzkadí»¹⁴⁷.

Respecto a la interpretación que hacía de las guerras carlistas, Irujo, nacido en el seno de una familia tradicionalista, se sumaba a la incorporación en la historiografía nacionalista del planteamiento de Estornés que había hecho de los carlistas unos pre-nacionalistas, distanciándose del planteamiento de Landáburu: «La lucha, bajo muchos aspectos, fue entre España y Euzkadí, entre la España liberal y la Euzkadí tradicionalista»¹⁴⁸, sostuvo Irujo, apoyándose para ello en Chaho.

Planteamiento similar, el de la reivindicación de la lucha carlista, al de otro publicista del foralismo soberanista, ya plenamente en la época de la transición democrática, Federico de Zavala Alcívar-Jáuregui. El que sería senador por Guipúzcoa del Frente Autonómico —a propuesta del PNV— en 1977, en las Cortes constituyentes, publicó un año antes un ensayo sobre la contrucción unitaria vasca, titulado *De los Fueros a los Estatutos. Los Conciertos Económicos*, libro que fue presentado en San Sebastián el 19 de julio de 1976, dos días antes de la fecha conmemorativa del centenario de la ley de 1876, el momento de mayor exaltación fuerista, en la *sancta sanctorum* foral donostiarra, en la Biblioteca Doctor Camino¹⁴⁹, institución integrada en la obra cultural de la CAM de San

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 326.

¹⁴² Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista*, volumen IV..., p. 30.

¹⁴³ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista*, volumen VII..., p. 312.

¹⁴⁴ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista Vasco*, volumen III, Bilbao, Ekin, 1982, p. 199.

¹⁴⁵ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista*, volumen II..., p. 271.

¹⁴⁶ Las quince son una.

¹⁴⁷ José Luis BANÚS: «En torno a la...», *La Voz de España* (San Sebastián), 6 de junio de 1976.

¹⁴⁸ Manuel de IRUJO: *Desde el Partido Nacionalista*, volumen VII, ..., p. 328

¹⁴⁹ Situada en la calle 31 de agosto, en la *parte vieja* de San Sebastián, siempre se ha caracterizado por ser un espacio abierto a instituciones y colectivos culturales, además de ateso-

Sebastián, entidad promotora de libros fueristas. El acto contó con la presencia de la plana mayor de la RSBAP, coeditora de la obra y de la que Zavala era miembro numerario, encabezada por su director, Juan Ramón de Urquijo y Olano, un genuino representante de las élites vascas, miembro de una familia tradicionalista e integrista muy volcada en la recuperación de la cultura euskaldún¹⁵⁰, quien asumirá un papel protagonista en el debate descentralizador de la transición democrática.

El libro de Zavala fue glosado desde las páginas de *Garaia*¹⁵¹, órgano oficioso de ESB, partido político nacionalista que aspiraba a lograr una amplia autonomía de base foral mediante un pacto con la Corona¹⁵² y que fue una de las formaciones más pioneras en contar con una estructura en el interior¹⁵³, hasta por el periódico tradicionalista *La Voz de España*¹⁵⁴, pasando por el liberal fuerista *El Diario Vasco*¹⁵⁵. Es decir, fue publicitado por los medios periodísticos de las tres interpretaciones de la foralidad.

En aquel evento tomó la palabra Juan Antonio Garmendia Elósegui, director de la sociedad editora de la obra¹⁵⁶ y también

rar una relevante colección documental y bibliográfica foral, así como de la historia de la ciudad.

¹⁵⁰ Sobrino del diputado carlista Julio de Urquijo, refundador en la década de los cuarenta, en pleno franquismo, de la Real Sociedad Vascongada de los Amigos del País, junto a otros intelectuales que se reunían en la biblioteca de la diputación guipuzcoana, como Berruezo, el historiador Fausto Arozena Arregui, el ingeniero Joaquín Mendizábal Gortázar —decimoquinto conde de Peñafloreda—, el escritor José de Arteche —exmiembro del PNV que apoyó el alzamiento del 18 de julio— y el requeté Álvaro del Valle Lersundi —que precedió a Juan Ramón de Urquijo en la dirección de la institución—; e hijo del político integrista José María de Urquijo, fundador de *La Gaceta del Norte* —el periódico conservador e integrista de la Editorial Vizcaina de mayor difusión en aquella provincia hasta la década de los sesenta—, fusilado en septiembre de 1936 en las tapias del cementerio donostiarra de Polloe.

¹⁵¹ «*De los Fueros al Estatuto: los Conciertos Económicos*. Federico Zabala», *Garaia* (San Sebastián), del 2 al 9 de septiembre de 1976.

¹⁵² John SULLIVAN: *El nacionalismo vasco radical 1959-1986*, Eva RODRÍGUEZ HALFFTER (trad.), Madrid, Alianza, 1988, pp. 191-192.

¹⁵³ El 6 de junio de 1975, aún en vida del dictador, ESB celebró su congreso fundacional en la clandestinidad, en Aránzazu. ESB terminó siendo una de las formaciones fundadoras de HB.

¹⁵⁴ Javier de ARAMBURU: «Presentación del libro de Zavala *De los Fueros a los Estatutos*», *La Voz de España* (San Sebastián), 20 de julio de 1976.

¹⁵⁵ Estrella INCHAUSTI: «En la Biblioteca Doctor Camino se presentó el libro de don Federico de Zavala», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 20 de julio de 1976.

¹⁵⁶ Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, dependiente de la propia CAM y de la RSBAP.

miembro de la RSBAP, quien manifestó que la CAM era «consciente del sentimiento comunitario del País Vasco en torno a la fecha que conmemora el día 21» y que «se sumaba al espíritu foral que existe en este País»¹⁵⁷. También habló el abogado y secretario de la comisión de Vizcaya de la RSBAP, Mitxel Unzueta Uzcanga, futuro senador y dirigente del PNV: «Los fueros están vivos y prueba de ello es que cien años no han sido suficientes para borrarlos de pechos vascos». Y, asimismo, intervino Urquijo: «El sentir del País no ha muerto»¹⁵⁸. En cambio, a aquel acto no pudo asistir por su avanzada edad, el autor del prólogo, Ignacio Pérez-Arregui, quien había sido diputado foral de ideología integrista en las segunda y tercera décadas del siglo xx, e impulsor del Mensaje de las tres diputaciones vascongadas al gobierno de 1917 en el que pidieron la modificación de la estructura estatal dando cabida a las regiones, además de negociador en 1925 del último Concierto Económico guipuzcoano. El «venerable patricio», como era presentado en el libro de Zavala, sostenía que en 1976 diputaciones, ayuntamientos, escritores, conferenciantes y la prensa, en suma «el Pueblo en todas sus manifestaciones», reclamaban la imprescriptibilidad del derecho conculcado, por lo que auguraba una próxima restitución foral¹⁵⁹.

En aquel libro, Zavala, sostenía en consonancia con la historiografía nacionalista, desde Estornés, que los fueros eran la «causa, motivo y fundamentos de los carlistas vascos en su lucha contra los liberales», pero daba un paso más a la hora de dejar de considerar la ley de 1839 como abolicionista de la foralidad, admitiendo que confirmó los fueros, aunque «con una limitación ambigua y equívoca»¹⁶⁰. Y reconocía que «la ley de 2 de julio de 1876 abolía los dos últimos fueros: el tributario y el militar». E incluso, consideraba que esta última norma, tampoco había supuesto el fin completo de la foralidad, en la medida en que al tener los Concierdos su origen en la propia ley de 1876, «no desaparece totalmente aquel régimen». Para el autor, que había estudiado Derecho en la Universidad

¹⁵⁷ Estrella INCHAUSTI: «En la Biblioteca Doctor...», *El Diario Vasco...*, 20 de julio de 1976.

¹⁵⁸ Javier de ARAMBURU: «Presentación del libro de...», *La Voz de España...*, 20 de julio de 1976.

¹⁵⁹ Federico de ZAVALA: *De los Fueros a los Estatutos. Los Concierdos Económicos*, Ignacio PÉREZ-ARREGUI (prol.), San Sebastián, Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, 1976, p. 8.

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 32-35.

de Zaragoza, el Concierto Económico era «el último resto del régimen foral»¹⁶¹. Tal aceptación suponía una modificación sustantiva del foralismo soberanista.

Zavala destacaba dos momentos claves en el proceso de construcción identitaria vasca: el mencionado Mensaje de las diputaciones de 1917¹⁶² y el proyecto de Estatuto de Estella, el modelo a seguir en la vía estatutaria, en la medida en que diseñaba una organización con una «muy fuerte influencia foral»:

«Consideramos que esta influencia foral es tal que este Estatuto no es otra cosa que una actualización y modernización de los Fueros, incluso sienta el principio de que el pueblo vasco es reconocido como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por la Constitución española o por el Estatuto».

El foralismo soberanista llegaba así justo a la época de la transición democrática con una vindicación de la foralidad y con una profunda revisión de la trascendencia de la ley de 1839, reduciendo su relevancia y admitiendo la existencia de la foralidad hasta la ley de 1876, e incluso después con los Conciertos Económicos. Por ello, su modelo a proponer en el debate descentralizador iniciado, no era el Estatuto de Elgueta, sino el proyecto de Estella, que preservaba que «cada una de las provincias integrables son autónomas»¹⁶³ —algo en lo que se había abundado desde el propio Arana Goiri—, y en el que la vía estatutaria se aproximaba a la foral, incorporando la soberanía vasca.

1.8. MARXISMO Y FUEROS

La foralidad será objeto de incómoda atención por parte de una historiografía de inspiración marxista, con indudables influencias de la nacionalista vasca, que en la transición democrática producirá una abundante literatura y que logrará en aquel período un evidente ascendente social en el discurso descentralizador, mediante su difusión entre la población vasco-navarra.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 50-60.

¹⁶² Al frente de la guipuzcoana, estuvo su padre, Ladislao Zavala Echaide, político integrista que también había sido secretario de la Liga Foral Autonomista.

¹⁶³ Federico de ZAVALA: *De los Fueros a...*, pp. 275-276.

En 1979, apareció la obra colectiva *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, cuyos autores formaban parte de la comisión dirigente de ESEI, un partido político marxista y nacionalista, constituido clandestinamente en 1976 en ambientes universitarios vascos, que obtuvo representación parlamentaria en las primeras elecciones democráticas tras el franquismo. En el prólogo de la citada obra, sus autores se situaban políticamente en el socialismo, abogando para que la sociedad vasca se dotase de un ente político unitario. No obstante, eran plenamente conscientes del reto que suponía la aspiración de construir la nación vasca:

«La existencia de un poder político vasco que articule institucionalmente a las cuatro provincias de Euskadi, ha de ser un acontecimiento fundamental, el que creará políticamente nuestro país. En el momento en que Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya formen parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las instituciones comunes van a potenciar el flujo de relaciones económicas, sociales, culturales y políticas que hoy tropieza con tantas barreras para desarrollarse y adquirir una cierta coherencia. Son estas relaciones comunes las que permitirán la existencia plena del pueblo vasco»¹⁶⁴.

Uno de sus más destacados autores, el jurista Gregorio Monreal Zia afrontaba la foralidad admitiendo que la personalidad histórica vasca había tenido una expresión política, el llamado sistema foral y que el «poder político vasco» se había ejercido en su seno, configurando un ámbito autonómico en cada una de las de las cuatro «regiones vascas»¹⁶⁵. Pese a tal reconocimiento, para Monreal, quien en las elecciones constituyentes lograría el acta de senador por Guipúzcoa dentro de la candidatura del Frente Autonómico, la foralidad no podía representar el camino a seguir en el proceso descentralizador de la transición democrática, al entender que ello mermaría la construcción nacional de Euskadi. Y en consecuencia criticaba al PNV por haber recuperado la doctrina de los derechos históricos: «En el año 1978 se ha ido afirmando y consolidando en ciertos sectores nacionalistas una concepción autonómica de carácter foralista».

¹⁶⁴ José Antonio AYESTARÁN et al.: *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián, Erein, 1979, pp. 5-7.

¹⁶⁵ Gregorio MONREAL ZIA: «Evolución histórica del poder político vasco», en José Antonio AYESTARÁN et al.: *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián, Erein, 1979, p. 11.

La vía fuerista, tras el Estatuto de 1936 y cuarenta años de gobierno vasco en el exilio, «parecía reservada definitivamente a cierta derecha estatal». A esa derecha que gritó en la Guerra Civil: «Fueros, sí, Estatuto, no». Por lo que, el que llegaría a ser rector de la UPV, entendía que «se puede calificar de giro espectacular el cambio de política autonómica de algunos sectores vascos»¹⁶⁶.

La izquierda nacionalista mostraba así su perplejidad ante la recuperación de los derechos históricos por parte de un sector del nacionalismo al que tachaba de *tradicional*. El recurso a la foralidad era, pues, de difícil comprensión para este nuevo nacionalismo, que bebía de la influencia de los movimientos de liberación nacional que desde la década de los cincuenta combatieron en el tercer mundo el dominio de las antiguas metrópolis coloniales. Lo formaba una generación más joven de activistas, influidos por el discurso autodeterminista de Landáburu, que rompió con sus predecesores¹⁶⁷, achacando al PNV su pasividad frente a la dictadura¹⁶⁸, y que consideraba que el argumento foral era propio de los sectores gobernantes franquistas en las provincias vascas¹⁶⁹.

De hecho, los fueros habían sido incorporados al ideario del Movimiento Nacional como aportación tradicionalista y, si sonaba a algo, era precisamente al régimen que estaba declinando¹⁷⁰. Un franquismo, que había terminado desacreditando al propio españolismo¹⁷¹ y que percibía en su ocaso que emergía de nuevo la cuestión territorial¹⁷², algo que había combatido desde la Guerra Civil, demonizando los estatutos de autonomía. El propio Banús lo recordaba en la transición democrática, precisando que el Estatuto de Elgueta había entrado en vigor después del 18 de julio 1936, por lo que era ya, a sus ojos, «ilegítimo», en la medida en que había sido aprobado tras el «Alzamiento Nacional»¹⁷³; es

¹⁶⁶ Gregorio MONREAL ZIA: «Fueros versus Estatuto de Autonomía», en José Antonio AYESTARÁN et al.: *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián, Erein, 1979, p. 31.

¹⁶⁷ Xosé M. NÚÑEZ SEIXAS: «Nuevos y viejos nacionalistas: la cuestión territorial en el tardofranquismo, 1959-1975», *Ayer*, 68 (2007), pp. 68-69.

¹⁶⁸ Juan Pablo FUSI: *El País Vasco. Pluralidad y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1984, p. 211

¹⁶⁹ Javier CORCUERA: *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 97.

¹⁷⁰ Javier CORCUERA: «Los derechos históricos ¿Un...?», p. 161.

¹⁷¹ Juan Pablo FUSI: *El País Vasco. Pluralidad...*, p. 226.

¹⁷² Xosé M. NÚÑEZ SEIXAS: «Nuevos y viejos nacionalistas...», p. 83.

¹⁷³ José Luis BANÚS: «Es tremenda la ligereza...», *La Voz de España* (San Sebastián), 10 de junio de 1976.

decir después de la sublevación militar. El publicista tradicionalista fijaba así, en la prensa del Movimiento, los límites de la descentralización, en consonancia con las aspiraciones provincialistas de las diputaciones franquistas y del propio régimen franquista, y que se resumían en la vía foral y no estatutaria.

La dialéctica fueros *versus* estatuto de la época republicana, planteada de nuevo en la transición democrática, fue nítidamente conceptualizada no solo por Monreal, sino también por José Manuel Castells Arteché¹⁷⁴, otro de aquellos intelectuales que participaron del proyecto nacionalista e izquierdista representado por ESEI:

«En los momentos culminantes del nuevo proceso estatutario del País Vasco, una vez más afloró la controversia sobre la estructuración interna de Euskadi, recayendo la correspondiente dialéctica acerca de lo que Martín Mateo ha denominado *las tensiones entre los postulados de historicidad y contemporaneidad*, versión eufemística de la ya vieja querrela entre un foralismo tradicional y un estatutismo modernizante»¹⁷⁵.

José Manuel Castells recurría para sustentar su proposición al criterio de autoridad del catedrático de Derecho Administrativo Ramón Martín Mateo, quien había sido el asesor de la Diputación Provincial de Vizcaya en el proceso descentralizador del tardofranquismo y miembro de la propia comisión descentralizadora una vez accedió al rectorado de la Universidad Autónoma de Bilbao el 14 de octubre de 1976¹⁷⁶. El propio Martín Mateo, protagonista del debate descentralizador, abogaba por sintetizar dos corrientes distintas: «La primera de ellas representa una tendencia más respetuosa con la ortodoxia foralista, mientras que la otra es más sensible a los cambios socioeconómicos introducidos y a la necesidad de aclimatar los derechos históricos a las nuevas circunstancias». «Fruto natural de estas corrientes es una cierta comprensión cuasi-asociativa o confederada de las instituciones que comprende Euskadi;

¹⁷⁴ En aquel libro colectivo el segundo apellido de José Manuel Castells aparecía adaptado a la grafía moderna del euskara: Artetxe.

¹⁷⁵ José Manuel CASTELLS ARTECHE: «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en Santiago MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho Municipal*, volumen IV, 3ª edición, Madrid, Iustel, 2011, p. 4379.

¹⁷⁶ «Toma de posesión del nuevo rector de la Universidad de Bilbao, D. Ramón Martín Mateo», *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (Bilbao), 15 de octubre de 1976.

un énfasis, por tanto, provincialista, haciendo radicar en ese ámbito el grueso de las competencias a expensas de la organización común»¹⁷⁷, añadía.

Un marco provincial que el análisis marxista asociaba consecuentemente a la foralidad, vista como una rémora para la construcción regional —*nacional*, en su terminología— de Euskadi. Fruto de la perturbación que suponía el foralismo, fueron sus críticas al mismo, que incluían el desenmascarar la pretendida democracia foral. El más lúcido en ello fue Monreal, futuro catedrático de Historia del Derecho en la UPV, quien no ahorró tapujos: «El ámbito fundamental de la vida vasca tradicional es el municipio, sea rural o de villazgo. En él se verifican las relaciones sociales primordiales». «Y hay una instancia superior claramente territorial que son las Juntas». Órganos que:

«fundamentalmente descansan en la representación de la primera instancia citada, en la representación de los Municipios. Se trata, por tanto, no de una democracia o de un sistema inorgánico, sino de una democracia orgánica (...) en la medida en que la representación se atribuye a los cuerpos sociales».

Es decir, a la familia, al municipio y a las provincias, que Monreal prefería denominar «entidades territoriales»¹⁷⁸. Tamaña crítica a la foralidad, a la que de alguna manera se identificaba con el denostado franquismo, se extendía con toda lógica al propio carlismo. Así, el escritor y médico de formación José Antonio Ayestarán Lecuona, quien también militaría en ESEI, escribió: «Euskadi no participa en el debate político que se abre en la península a partir de 1868», con la democratización de España. «Esta tierra se convirtió en los más rancios cuarteles del integrisimo y del clericalismo. Se torpedeó (1873) la evolución democrática del Estado Español (...) con un inoportuno alzamiento carlista al que difícilmente puede encontrarse una justificación foral», añadía. Su causa había que buscarla en la reacción clerical¹⁷⁹.

Sin embargo, bien pronto, tales presupuestos anti-forales y anti-carlistas de los autores marxistas, se diluirán hacia la aceptación de

¹⁷⁷ Ramón MARTÍN MATEO: «Administración autonómica de Euskadi», *Revista de Administración Pública*, 91 (enero-abril de 1980), p. 77.

¹⁷⁸ Gregorio MONREAL ZIA: «Evolución histórica del poder...», pp. 36-37.

¹⁷⁹ José Antonio AYESTARÁN: «Aspectos socio-políticos de la crisis foral», en José Antonio AYESTARÁN et al.: *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián, Erein, 1979, p. 27.

unos y de los otros, por influencia de la historiografía nacionalista desarrollada desde Bernardo Estornés, evidenciando una vez más la capacidad *fagocitadora* de la foralidad. Hasta el propio Monreal terminó transigiendo con la foralidad, aunque solo fuese estratégicamente. Así, pese a que se había decantado nítidamente por la vía estatutaria, ya que un «planteamiento nacionalista de la modernidad encuentra muchas dificultades para ser fuerista, dados los inconvenientes que tiene esta vía para un planteamiento moderno del problema nacional vasco», admitía que no podía negarse «la vigencia del Concierto Económico de Álava y del régimen foral Navarro»¹⁸⁰, por lo que comprendía que algunos hubieran visto en la vía foral el camino para asegurar la construcción *nacional* del País Vasco. Además, mantuvo que el carlismo podía ofrecer mayores cotas de libertad, en un análisis no muy alejado del de la *verdadera* libertad propugnada por Mañé y Flaquer en su *oasis*. Así, Monreal contraponía la foralidad con el sistema electoral de la época de Cánovas, admitiendo que el sistema de juntas generales distorsionaba la voz popular, pero más lo hizo, consideraba, el sistema político de la Restauración, lo que permitió al carlismo mostrarse más atractivo, ya que, a su juicio, ofrecía contenidos de libertad concreta superiores¹⁸¹. Tales palabras fueron pronunciadas por Monreal, junto a José Manuel Castells, en el debate posterior a la presentación de una ponencia en el *Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneo*, celebrado en La Laguna en 1977, que fueron recogidas en un libro que publicó dos años después todos aquellos textos y coloquios¹⁸².

También José Manuel Castells, quien había defendido la vía estatutaria por considerarla la más popular, terminará por aproximarse a la foralidad, ligándola con un moderno federalismo pactista, en cierta manera similar al planteado por Azaola, al entender que la primera no admitía otras soberanías: «Frente a la naturaleza pactante del federalismo, el estatutismo parte de una sola soberanía, la del poder central, un solo centro de decisión política soberano que radicará en las instancias centra-

¹⁸⁰ Gregorio MONREAL ZIA: «Fueros versus Estatuto de...», pp. 35-36.

¹⁸¹ Gregorio MONREAL ZIA y José Manuel CASTELLS ARTECHE: «Fundamentos histórico-constitucionales y proyectos autonómicos de Euzkadi», en Gumersindo TRUJILLO (coord.): *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 515.

¹⁸² Gumersindo TRUJILLO (coord.): *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

les»¹⁸³, añadía. En 1976, Castells había publicado *El Estatuto Vasco. El estado regional y el proceso estatutario vasco*, donde cargaba contra el tipo de regionalismo en boga en aquellos años, de base exclusivamente económica y tecnócrata, que pretendía obviar las regiones históricas. El autor lo ligaba al desarrollismo del tardofranquismo y lo definía como *neorregionalismo*:

«Tecnócratas y región, binomio que conduce a fórmulas radicalmente contradictorias con las que presuponen las opciones estatutarias; en el trasfondo se encuentra la perspectiva de la región económica, bajo cuyo manto se ha formalizado en la praxis de determinados países un nuevo regionalismo pretendidamente diferente del tradicional regionalismo político, que (...) significa el expreso reconocimiento jurídico de las regiones históricas».

Se refería Castells al debate suscitado en la CEE con las grandes regiones económicas, que también se había trasladado a España, como Fraga ejemplificaba, seguidor de ese *neorregionalismo*, a quien Castells citaba expresamente en *El Estatuto Vasco*. El entonces profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de San Sebastián contraponía así dicho *neorregionalismo* con lo que entendía como verdadero y «clásico» regionalismo, basado en «la existencia de entes territoriales representativos radicados sobre la propia región»:

«La doctrina ha puesto de relieve —y creo pertinente mencionarlo de entrada— el fundamental equívoco que subyace en el nuevo *neorregionalismo*; este también posee, exactamente igual que su opuesto, una directa intencionalidad política: precisamente el tratar de evitar la creación de poderes regionales que pudieran llegar a enfrentarse, con el tiempo, a los centros de decisión soberanos que dominan la Administración Central del Estado».

Para el futuro catedrático de Derecho de la UPV, el proyecto descentralizador auspiciado por el régimen y liderado por Fraga pretendía en definitiva evitar una verdadera regionalización de España. Porque, el *neorregionalismo* «no configura a las regiones como entes territoriales, ni tampoco pretende articular por esta vía una representación democrática

¹⁸³ José Manuel CASTELLS ARTECHE: «El sistema de Estatutos de Autonomía», en José Antonio AYESTARÁN et al.: *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián, Erein, 1979, p. 41.

de la población asentada en dicha zona»¹⁸⁴. De esta manera, Castells enlazaba con Azaola —el pionero del regionalismo— y ligaba como aquel la verdadera regionalización con la democracia. Aquel libro de Castells fue prologado por el juez decano municipal de Bilbao, Adrián Celaya Ibarra, situando al autor en una nueva y joven generación de estudiosos que tenía como objetivo la construcción de Euskadi¹⁸⁵. El jurista Celaya, quien en su juventud se había alistado en uno de los batallones nacionalistas del Ejército Vasco¹⁸⁶ y quien sería futuro vocal del CGPJ a propuesta del PNV, jugó un papel relevante en el debate descentralizador que se abrió desde el final del tardofranquismo, siendo además asesor de la comisión descentralizadora.

También Ayestarán terminará defendiendo la foralidad, no sin advertir que con la llegada de la Edad Contemporánea se inició un «turbio maridaje» a contramarcha de la historia que relacionará los fueros con la «la más negra reacción absolutista»¹⁸⁷. Pese a ello, la asunción de la foralidad de este autor marxista lo será hasta el punto de participar activamente con la historiadora Idoia Estornés Zubizarreta, en el movimiento por la restitución foral y su actualización en clave estatutaria regional que tuvo su epicentro en el gran acto de Vergara que conmemoró el centenario de la ley de 1876. Hecho histórico con el que se estrenó el 21 de julio de 1976 con un número cero la revista *Garaia*, en el que ambos propagandistas, militantes entonces de ESB, tuvieron un papel protagonista¹⁸⁸.

Con prólogo de Ayestarán, Idoia Estornés publicó en 1976 *Carlismo y abolición foral. En torno a un centenario, 1876-1976*, que se convirtió en el Día del Libro de aquel año en un éxito de ventas en San Sebastián¹⁸⁹, así como en la Semana Cultural de Guernica¹⁹⁰. Estornés recuperaba en su obra la tesis de la historiografía nacionalista posterior a Arana Goiri, propuesta por su padre Bernardo, de presentar al carlismo como un movi-

¹⁸⁴ José Manuel CASTELLS ARTECHE: *El Estatuto Vasco. El estado regional y el proceso estatutario vasco*, Adrián CELAYA (prol.), San Sebastián, Haramburu, 1976, pp. 11-17.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹⁸⁶ En concreto en el Batallón Gordexola del Euzko Gudarostea.

¹⁸⁷ José Antonio AYESTARÁN: «Aspectos socio-políticos de...», p. 25.

¹⁸⁸ «La revista *Garaia* presentará un número extraordinario sobre la abolición de los Fueros», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 7 de julio de 1976.

«Centenario de la abolición foral», *Garaia* (San Sebastián), 21 de julio de 1976.

¹⁸⁹ José Luis BANÚS: «Siempre me ha parecido...», *La Voz de España...*, 3 de junio de 1976.

¹⁹⁰ «Un éxito la II Semana Cultural de Guernica», *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (Bilbao), 23 de marzo de 1976.

miento pre-nacionalista, enfrentado a unos liberales cuyo objetivo entendía que era la nivelación de las provincias, acabando con lo que calificaba de gobiernos representativos¹⁹¹, con lo que además confería a las instituciones forales de un marchamo democrático. Tal planteamiento fue asumido también por José Manuel Castells, en la ponencia del mencionado simposio celebrado en La Laguna, quien había recuperado la figura de Chaho —personaje ignorado por Arana Goiri— y su famosa *entrevista* —no acreditada historiográficamente— con el general Tomás de Zumalacárregui, en el curso de la Guerra de los Siete Años:

«En ella Chaho le propone a Zumalacárregui que convierta esta guerra dinástica, llevada sobre todo por el Ejército vasco, en una guerra de liberación; y tal vez sea ya más leyenda que otra cosa, Zumalacárregui asintió a esta teoría de que, efectivamente, esta era una guerra de liberación nacional»¹⁹².

Precisamente, en el año 1976, Chaho había sido nuevamente traducido del francés al castellano, publicándose, íntegro por primera vez, por dos editoriales distintas —Txertoa y Auñamendi¹⁹³— su famoso *Voyage en Navarre pendant l'insurrection des Basques*¹⁹⁴, donde contaba su supuesta entrevista con el militar carlista y disfrazaba aquella contienda bélica de guerra de independencia vasca¹⁹⁵. La prensa de aquellos días destacaba: «la sensación editorial de estos últimos días lo ha constituido la nueva edición de un libro que era esperado con cierta impaciencia por los lectores», escrito por Chaho, quien muestra la «sensibilidad de un hombre en busca del calor y del heroico latido de la raza»¹⁹⁶. Del escritor suletino se resaltaba en los medios de comunicación la «perspicacia de su interpretación desde un prisma netamente vasco»¹⁹⁷. Y su relevancia al ser

¹⁹¹ Idoia ESTORNÉS ZUBIZARRETA: *Carlismo y abolición foral. En torno a un centenario, 1876-1976*, José Antonio AYESTARÁN (prol.), San Sebastián, Auñamendi, 1976, p. 93.

¹⁹² Gregorio MONREAL ZIA y José Manuel CASTELLS ARTECHE: «Fundamentos histórico-constitucionales y...», p. 504.

¹⁹³ «Viaje a Navarra durante la insurrección de los vascos, Joseph Augustin Xaho», *Garaia* (San Sebastián), 2 a 9 de septiembre de 1976.

¹⁹⁴ Traducido al castellano como *Viaje a Navarra durante la insurrección de los vascos*.

¹⁹⁵ Antonio ELORZA: *Tras la huella de...*, p. 302.

¹⁹⁶ Santiago AIZARNA ECHEVEGUREN: «El escritor Chaho», *Unidad* (San Sebastián), 28 de julio de 1976.

¹⁹⁷ Xabier KINTANA: «Augustin Xaho: *Viaje a Navarra durante la insurrección de los vascos*», *Hierro* (Bilbao), 6 de agosto de 1976.

el nexo que permitía enlazar con el carlismo: «Xaho ve la Primera Guerra Carlista (...) como lo que es en su fondo: una guerra de supervivencia para el País Vasco. Ve en Zumalakarregi al Caudillo de la libertad vasca, al margen de cualquier problema dinástico exterior al País»¹⁹⁸.

Tal presentación de aquella guerra carlista no podía dejar de inquietar a tales autores. Dicha perturbación, nacida de la aceptación de un carlismo reaccionario, pero cuyos combatientes habrían sido pre-nacionalistas, intentó resolverla desde una aportación estrictamente marxista de lucha de clases el escritor y médico Emilio López Adán, más conocido como *Beltza*, quien había sido miembro de ETA y que en 1976 publicó *El nacionalismo vasco, 1876-1936*, que fue el libro más vendido en la mencionada feria de San Sebastián¹⁹⁹. En esa obra, *Beltza* analizaba el poder de los *jaunchos*, los poseedores de la tierra, identificados con los dirigentes carlistas, incrementado desde un siglo antes, el XVIII, por el aumento de la renta de sus bienes inmuebles²⁰⁰, centuria en la que el Antiguo Régimen Foral había mostrado su crisis y en la que Ayestarán había advertido que se había convertido en oligárquico, poniendo como ejemplo que el 85% de los caseríos guipuzcoanos eran ya por entonces habitados y trabajados por inquilinos, no por sus propietarios²⁰¹. Para *Beltza* en el siglo siguiente, en el XIX, se confirmó, ante el fracaso de una verdadera revolución burguesa, ese sistema oligárquico defendido por los propios burgueses y los *jaunchos*, «que solo conservaron del fuerismo los privilegios económicos ligados a los Conciertos Económicos». Análisis marxista que coincidía en lo que posteriormente sería conceptualizado como la *familia feliz*, resaltando las concomitancias de unos y otros, y su paulatina utilización del fuerismo, «en clave tradicionalista», para preservar sus privilegios económicos. Y que permitía al autor ligar, ya en el siglo XX, a esa burguesía con el fascismo, llevándole cómodamente al escenario de la Guerra Civil. Porque, para *Beltza*, los enemigos de ese maridaje eran precisamente el nacionalismo y lo que denominaba movimientos democráticos²⁰².

También se fijó en la figura de Chaho, Francisco Letamendía Belzunce, *Ortzi*, quien había sido uno de los abogados defensores en el pro-

¹⁹⁸ «Viaje a Navarra durante...», *Garaia...*, 2 a 9 de septiembre de 1976.

¹⁹⁹ «El libro salió a la calle», *El Diario Vasco* (San Sebastián), 24 de abril de 1976.

²⁰⁰ Emilio LÓPEZ ADÁN *BELTZA: El nacionalismo vasco, 1876-1976*, San Sebastián, Txertoa, 1976, p. 8.

²⁰¹ José Antonio AYESTARÁN: «Aspectos socio-políticos de...», p. 20.

²⁰² Emilio LÓPEZ ADÁN *BELTZA: El nacionalismo vasco, 1876...*, p. 30.

ceso de Burgos, y sería militante de EIA y diputado en las Cortes constituyentes por la coalición EE. Pero, *Ortzi*, quien hizo en 1975 una aportación²⁰³ sobre la historia del nacionalismo vasco, no se engañaba, definiendo a Chaho como «olímpicamente indiferente ante los datos históricos reales». Letamendía, siguiendo a Artola, entendía la concepción romántica de nación como una comunidad de sentimientos y costumbres, nacida del parentesco étnico, y desarrollada de modo orgánico y cimentada en la lengua.

«La portentosa fantasía romántica de Chaho le llevará a inscribir la primera guerra carlista en la órbita del principio de las nacionalidades y a utilizar el capital del imaginario colectivo vasco para asignar a los carlistas vascos el papel de pueblo en lucha por su libertad contra el despotismo, a Zumalacárregui el de líder natural de ese pueblo y a las tropas liberales españolas, el de fuerzas de ocupación al servicio de un despotismo similar al oriental».

«Es innecesario insistir en la ausencia de paralelismos históricos entre la primera guerra carlista y la lucha de una nacionalidad contra el despotismo extranjero», reconocía *Ortzi*, pero «el romanticismo de Chaho va a operar una transformación de una parte del imaginario vasco que tendrá en el futuro profundas consecuencias», como el ejemplo de Bernardo Estornés acredita. Es decir, Letamendía ponía el foco de atención en que el ascendiente del periodista suletino fue muy posterior, reconociendo que «no hay constancia de la influencia inmediata de la visión de Chaho sobre los vascos del sur contemporáneos suyos. Pero desde finales del siglo XIX, inspirará (...) una de las principales corrientes que alimentarán el nacionalismo vasco»²⁰⁴. No en balde, no será hasta 1929 cuando se traduzca por primera vez al castellano²⁰⁵ y de una manera parcial el *Voyage en Navarre pendant l'insurrection des Basques*, y habrá que esperar a 1976 para que sea traducido de un modo completo.

²⁰³ Publicada en París, por Ruedo Ibérico, bajo el título de *Historia de Euskadi: el nacionalismo vasco y ETA*. Tal obra fue rehecha en 1994, bajo el título de *Historia del nacionalismo vasco y de ETA*. Las citas siguientes pertenecen a esta versión más completa.

²⁰⁴ FRANCISCO LETAMENDÍA *ORTZI: Historia del nacionalismo vasco y de ETA. ETA en el franquismo (1951-1976)*, volumen I, San Sebastián, R&B, 1994, pp. 101-103.

²⁰⁵ Lo hará el miembro de ANV Ramón de Berraondo, bajo el pseudónimo de *Martín de Anguiozar*. Cuatro años más tarde, otro afiliado al mismo partido, el médico Justo Gárate Arriola publicó otra traducción al castellano, igualmente parcial.

La figura de Chaho ocasionaba, pues, controversias, sobre todo en cuanto a su credibilidad, pero era indudable su influencia en el nacionalismo vasco del novecientos, incrementándose aún más en la transición democrática, cuando algunos autores marxistas, siguiendo las tesis de Bernardo Estornés, recuperaron a los luchadores carlistas como pre-nacionalistas, logrando una amplia difusión de tal planteamiento en la sociedad vasca coetánea. Tal hecho fue parejo a la asunción de la foralidad, en su interpretación soberanista, pese a denostarla inicialmente.

1.9. LA INTERPRETACIÓN TRADICIONALISTA

Un foralismo soberanista que había iniciado su andadura en la última década del siglo XIX en dura pugna ideológica con otra de las lecturas forales, la del foralismo tradicionalista. Ambas interpretaciones se enfrentaron en una polémica reflejada en las páginas de *El Basco* en marzo de 1897, protagonizada por Arana Goiri y por Eustaquio Echave-Sustaeta. Este último, quien había dirigido hasta un año antes el periódico carlista bilbaíno *Chapel Zuri*, escribió seis cartas, que tuvieron el expreso respaldo del pretendiente Carlos VII desde su palacio de Loredan en Venecia, donde vivía, plácidamente, exiliado. En la primera de las misivas, el publicista del foralismo tradicionalista preguntaba a Arana Goiri, tal como este último reprodujo en la *Polémica* mantenida: «¿Qué tenemos que ver los alaveses, con los bizcainos, ni con éstos los nabarros y guipuzcoanos?», no vaya a ser que resulte «usted un invasor bizcaino en los otros Estados». «Por consiguiente, usted no tiene ningún derecho a injerirse en asuntos ajenos al Estado bizcaino. Lo que hayamos de hacer los alaveses, guipuzcoanos y nabarros, a usted no le importa»²⁰⁶, añadía Echave-Sustaeta, interpelando a Arana Goiri.

A lo que el creador del foralismo soberanista, cuya consideración etnicista como esencia del pueblo vasco le había llevado a minusvalorar las diferencias entre los fueros de cada una de las provincias y a plantearlos como algo común a todas ellas, conceptualizándolos como los *fueros vascos*, respondió, negando intromisión alguna y alegando el carácter confederal de Euzkadi²⁰⁷. Preservación de una autonomía propia, que no obstante, no ocultaba que desde el inicio de la polémica entre los repre-

²⁰⁶ Sabino ARANA GOIRI: *Obras Completas...*, p. 1118.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 1213.

sentantes de los distintos tipos de foralismo, la cuestión esencial que separaba a ambos estaba en la disímil categorización del sujeto foral: provincias o región, en la terminología tradicionalista, o Estados y Nación, en la soberanista.

Tras aquella polémica, Echave-Sustaeta, quien a finales de ese año se haría cargo de la dirección del nuevo gran periódico tradicionalista, *El Pensamiento Navarro*, continuaría con su labor propagadora fuerista, uniéndola a la defensa del propio carlismo. En 1914, publicó *El Partido Carlista y los Fueros*, con el objetivo explícito de pretender demostrar que el carlismo había sido a lo largo de su historia «eminentemente foralista»²⁰⁸. Ante la rivalidad con el nacionalismo, el publicista tradicionalista pretendía soldar la historia del carlismo con la defensa de la foralidad, interpretación que la historiografía ha negado *a posteriori*²⁰⁹. Pero, Echave-Sustaeta era consciente de que en la pugna con el nacionalismo, vencería aquel que lograra presentarse como el mayor y más antiguo defensor de los fueros. De tal manera, que el director del pamplonica *El Pensamiento Navarro* se remontaba hasta el Trienio Liberal y presentaba ya a los realistas alzados entonces como fueristas. «Los levantamientos realista del año 1823 y carlista de 1833 tenían por objeto muy principal la defensa de los Fueros», sostenía Echave-Sustaeta, argumentando que «el primer verdugo de los Fueros fue la Constitución de 1812 votada en Cádiz»²¹⁰: Para el propagandista tradicionalista, el «fuerismo del partido carlista»²¹¹ no ofrecía dudas tampoco en la administración que el pretendiente Carlos VII instauró en las provincias vasco-navarras en el curso de la Guerra de los Cuatro Años:

«Durante el reinado de Carlos VII en el país vasco-navarro, veremos funcionar las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, con arreglo a Fuero, establecerse foralmente todos los servicios públicos del país, hasta en los más mínimos detalles, y por lo que afecta a Navarra veremos repetirse la historia foral de la guerra de los siete años»²¹².

²⁰⁸ Eustaquio de ECHAVE-SUSTAETA: *El Partido Carlista y los Fueros*, Pamplona, Imprenta de *El Pensamiento Navarro*, 1914, p. 1.

²⁰⁹ Bartolomé CLAVERO SALVADOR: *Fueros Vascos. Historia en...*, p. 75.

²¹⁰ Eustaquio de ECHAVE-SUSTAETA: *El Partido Carlista y...*, p. 25.

²¹¹ *Ibid.*, p. 65.

²¹² *Ibid.*, p. 341.

Y Echave-Sustaeta recordaba que tras la última guerra, en el viaje por Guipúzcoa que hizo el recién nombrado representante del pretendiente, el marqués de Cerralbo, Enrique de Aguilera y Gamboa, acompañado como secretario por Juan Vázquez de Mella y Fanjul, el que sería el gran publicista del tradicionalismo de principios del novecientos, el primero sostuvo en un discurso en Tolosa, pronunciado el 25 de septiembre de 1890, que «no se puede ser fuerista sin ser carlista». «Luchamos por la unidad de la fe, por la restauración de la patria, por la grandeza, iniciativa y autoridad de la Monarquía, y por los venerandos fueros, que son la traducción práctica de los tres principios fundamentales [Dios, Patria, Rey]», recordó²¹³.

Luego, el que había sido director de *Chapel Zuri* mencionaba el *Acta Política de la Conferencia de Loredan*, fechada el 20 de enero de 1897, en donde el pretendiente derrotado Carlos VII había codificado el programa político del carlismo finisecular. Un manifiesto, firmado por Cerralbo, pero que fue elaborado por Vázquez de Mella, el adalid del regionalismo, y en el que este planteamiento quedó plenamente ensamblado con los fueros. De hecho, el *Acta de Loredan* mostraba una doctrina política que en cuanto a la descentralización bebía de la antigua foralidad vasco-navarra:

«Independiente del poder central deben vivir los municipios, administrando los jefes de familia los intereses concejiles, sin que el alcalde sea un mero agente del gobernador (...). Y así como de las uniones y hermandades de los municipios se forman las provincias, de igual modo del conjunto histórico de varias de estas se constituyen las regiones»²¹⁴.

Es decir, al conjunto foral provincial —y teniendo como prototipo implícito la hermandad municipal guipuzcoana—, ahora el carlismo de finales del XIX superponía el hecho regional, evidenciando la consolidación del discurso romántico. Con ello, el trabajo justificativo del pasado carlista llevada a cabo por Echave-Sustaeta quedaba completada cuando el nacionalismo ya había iniciado su andadura, una labor anacrónica en el que había presentado al tradicionalismo desde sus orígenes como defensor de unos fueros, cuando solo en la coetánea época finisecular había

²¹³ *Ibid.*, p. 485.

²¹⁴ Miguel ARTOLA: *Partido y programas políticos...*, volumen II..., p. 290.

incorporado a su ideario tal preocupación, precisamente para competir con ese nacionalismo.

A partir de ahí, al rayar el nuevo siglo, el director de *El Pensamiento Navarro* disponía ya de pruebas sólidas para sostener que efectivamente el carlismo era fuerista, fundamentalmente debido a la labor de Vázquez de Mella. Así, Echave-Sustaeta citaba un célebre discurso del propagandista tradicionalista en la Asociación de la Prensa de Madrid, celebrado en 1900, sobre los derechos de las regiones, en el que se reconocía hasta el *pase* foral, en la medida en que «la alteración de los Fueros regionales no puede hacerse en Cortes generales, sino dentro de la Región con el concurso del Soberano». Un discurso de Vázquez de Mella, del que no se conservaba el texto, pero que Echave-Sustaeta reconstruía y valoraba: «Como se ve, los derechos que en la doctrina tradicionalista se reconocen a las Regiones equivalen en esencia a la reintegración del sistema foral»²¹⁵.

Una vez acabada su labor apologética, Echave-Sustaeta pasaba en su ensayo a explicitar la doctrinal, en la que abogaba por una restauración foral, que para el jurista incidía ineludiblemente en la abolición de la ley de 1839, una norma «llamada de modificación de Fueros», pero que «es confirmatoria de la abolición del régimen foral», cargando contra una norma que el nacionalismo había elevado a la consideración del fin de la independencia vasca, mostrando una vez más la competencia con este. «Esta odiosa ley» había sido promulgada con la «aquiescencia y aplauso de los liberales vasco-navarros, que han sido siempre antes liberales que fueristas», añadía, vituperando a los seculares enemigos del carlismo, en un intento de restarles credibilidad fuerista, una vez que anacrónicamente se la había otorgado al tradicionalismo. En el planteamiento de Echave-Sustaeta subyacía, sin duda, la lectura de Mañé y Flaquer.

Pero también una defectuosa doctrina en la que pesaba el hecho foral sobrevenido. Así, se evidenciaba con respecto a su opinión sobre la segunda norma de la foralidad, cronológicamente hablando, la de 1841 que solo afectó a Navarra, con la que el Estado-nación español llegó a un *arreglo* foral con el viejo reino, que supuso, además de una autonomía hasta entonces desconocida, una satisfacción para la oligarquía navarra que desde muy pronto hizo bandera de aquella ley —el mito fundador del navarrismo político²¹⁶—, bendiciéndola con el sobrenombre de *pacciona-*

²¹⁵ Eustaquio de ECHAVE-SUSTAETA: *El Partido Carlista y...*, p. 514.

²¹⁶ FRANCISCO LETAMENDÍA ORTIZ: *Historia del nacionalismo vasco...*, volumen I..., p. 100.

da; es decir, nacida de un pacto entre dos partes iguales, esencia de la propia foralidad, extremo que la historiografía aún discute²¹⁷. «Y de esa ley [de 1839] procede la de 16 de agosto de 1841, que si puede tolerarse como punto de partida para sucesivas reivindicaciones forales, no puede en modo alguno tomarse como definitiva»²¹⁸, señalaba el abogado Echave-Sustaeta, con lo que pese a pronunciarse por la abolición de la ley de 1839, admitía la ley *paccionada*, lo que en sí suponía una contradicción en términos jurídicos, ya que la segunda era un desarrollo legislativo de la primera. Pero, tal aceptación de la ley de 1841 tenía más trascendencia, ya que suponía transigir con el viejo enemigo, con el foralismo liberal, que había iniciado el proceso de constitucionalización de los fueros en Navarra, precisamente mediante la ley *paccionada*.

Pero las contradicciones no acababan ahí: «La reivindicación foral a que aspiramos los carlistas es integrar Navarra con el Rey dándose sus leyes privativas con sus Cortes propias y las Vascongadas con su Rey o Señor rigiendo al país por sus Juntas Generales. Este es el fuerismo carlista». Es decir, con respecto a las provincias vascongadas, el publicista tradicionalista parecía aceptar la situación existente hasta el desarrollo de la ley de 1876, con la existencia de las juntas, y para Navarra abogaba por la restitución de las Cortes, abolidas precisamente por la ley de 1841. Cuando menos la propuesta de Echave-Sustaeta era débil doctrinalmente, adoleciendo de ambigüedades con respecto a la ley *paccionada* e imprecisiones que impedían conocer si la restitución foral pretendida por el tradicionalismo era volver en las provincias vascongadas a 1876 o a 1839, y en Navarra a 1841 o no. Indeterminación que acompañará al carlismo durante todo el siglo xx, evidenciando que la reclamación foral había sido sobrevenida por su disputa con el nacionalismo.

Por lo demás, Echave-Sustaeta pretendía precisar terminológicamente algo que desde la irrupción del regionalista de Vázquez de Mella había

²¹⁷ Por ejemplo: María Cruz Mina en *Fueros y revolución liberal en Navarra* niega que dicho pactismo pudiera ser aplicado en el caso navarro, tachándolo de mito, aunque estuviera muy presente en la transición democrática: «uno de los mitos históricos que en la España democrática de 1979 sigue funcionando y condicionando el acontecer político». «Ni es posible un pacto entre órganos jerárquicamente desiguales [las Cortes y la Diputación de Navarra], tampoco históricamente se dio el pacto, ni nadie pretendió pactar», aunque «desde los territorios forales, y más concretamente desde Navarra, se sigue explicando la construcción de la unidad constitucional como resultado de un pacto entre entes soberanos». Y sentenciaba: al menos, hasta 1841, «el fuerismo no es carlista, el fuerismo es liberal». En: María Cruz MINA: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, Alianza, 1981, p. 230, p. 10 y p. 228.

²¹⁸ Eustaquio de ECHEVE-SUSTAETA: *El Partido Carlista y...*, p. 213.

ocasionado confusión: «No queremos pasar adelante sin dilucidar una cuestión de lenguaje, de detalle externo. Nos referimos a la costumbre de llamar *provincias vascongadas* cuando los documentos carlistas se refieren a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya»²¹⁹. Se trataba de la trasmutación terminológica de provincias en regiones, algo que compartía el nacionalismo, el enemigo de Echave-Sustaeta. La cuestión que se dilucidaba era si el término provincia estaba en consonancia con el lenguaje foral o había que desecharlo²²⁰, máxime si el nacionalismo utilizaba esa circunstancia para motejar al carlismo como no foralista. Pero, para Echave-Sustaeta no había dudas: «Es, pues, y ha sido siempre uso corriente llamar Provincias Vascongadas a esos tres Estados vascos. Por lo cual no cabe, en justicia, poner tacha de antiforal al lenguaje de los documentos carlistas»²²¹.

Había sido Vázquez de Mella, quien desde las propias filas tradicionalistas, desterró el término provincia para referirse a los cuatro territorios vasco-navarros. La figura más significativa y carismática del legitimismo español hablaba en sus *Discursos parlamentarios* de la familia, del municipio y de la región como aplicación de los principios humanos a los colectivos, dentro de su concepción organicista de lo que entendía como grupos sociales naturales²²², pero no de la provincia «porque tiene cierto mal sabor de imperialista»²²³. Vázquez de Mella achacaba a la división provincial efectuada por Javier de Burgos en 1833 todos los males de la ordenación territorial del Estado liberal al importar el modelo francés. Por ello consideraba a Navarra como una región²²⁴ y también cada una de las tres vascongadas²²⁵, todas ellas, evidenciando la influencia de Mañé y

²¹⁹ *Ibid.*, p. 88.

²²⁰ Para ello aportaba una serie de referencias históricas: «En la demarcación auténtica de la diócesis de Pamplona el año 1027 se nombra a Guipúzcoa como provincia; en el tratado de Guipúzcoa y Navarra de 11 de febrero de 1368 igual», aseguraba Echave-Sustaeta. Provincia, recordaba, la llamó también el cronista Pedro de Ayala, en la guerra entre Pedro I y Enrique II. También una real cédula de Enrique IV de 27 de noviembre de 1473 mencionaba a Guipúzcoa como provincia. En el juramento de Isabel I de los fueros de Álava de 1483 se hablaba de este territorio como provincia. En: EUSTAQUIO DE ECHAVE-SUSTAETA: *El Partido Carlista y...*, pp. 88-89.

²²¹ EUSTAQUIO DE ECHAVE-SUSTAETA: *El Partido Carlista y...*, p. 89.

²²² Pedro Carlos GONZÁLEZ CUEVAS: «Vázquez de Mella, Juan», en Andrés de BLAS GUERRERO (dir.): *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1989, p. 789.

²²³ Juan VÁZQUEZ DE MELLA Y FANJUL: *Obras completas, Discursos parlamentarios V*, volumen X, Madrid, Junta del Homenaje a Mella, 1932, p. 168.

²²⁴ *Ibid.*, p. 77.

²²⁵ *Ibid.*, p. 281.

Flaquer, «oasis de las libertades éuskaras, que, aunque mutiladas, todavía conservan algunos de sus restos antiguos»²²⁶. En todos los pueblos de «aquellas regiones vascas y navarras» late el principio regionalista²²⁷.

La trascendencia del pensador que dotó al carlismo de un discurso regionalista, más allá de la visión retrospectiva de Echave-Sustaeta, se tradujo en la mencionada *Acta Política de la Conferencia de Loredan*, que fue obra suya y en la que se propugnaba un régimen político acorde con lo que entendía como la *constitución interna* de la nación española: Monarquía, catolicismo, régimen foral y sistema corporativo²²⁸, no democrático. Como ideólogo, formuló el programa tradicionalista en cuatro puntos, uno más que los tres tradicionales del carlismo, siendo el añadido precisamente el «principio regionalista y restauración foral»²²⁹.

El gobierno de cada una de las cuatro *regiones* vasco-navarras estaría representado mediante juntas —Cortes en el caso navarro— y diputaciones, modelo que considerable generalizable al resto de regiones españolas. Y las constituciones regionales no podían ser reformadas en las Cortes españolas, sino en las juntas de cada región con el concurso del rey²³⁰, lo que blindaba el ordenamiento interno de cada *región*. En suma, el foralismo tradicionalista seguía teniendo como referente a las provincias —*regiones* ya en su terminología— vasco-navarras, desdeñando los planteamientos del nacionalismo tendentes a la superación del marco provincial en aras de la construcción nacional y negando en consecuencia que «Vasconia o Euskaria» fuera una nación²³¹. Porque el gran propagandista del tradicionalismo y del regionalismo criticaba a los separatistas por intentar sacar partido de la raza, la lengua o la cultura, obviando la unidad espiritual que en su concepción formaba España²³².

Algo en lo que incidirá el sucesor de Vázquez de Mella como propagador del carlismo en el primer tercio del siglo XX: Víctor Pradera Larumbe. Como su mentor ideológico, el político tradicionalista que fue diputado carlista en Cortes en varias legislaturas en representación de diversas circunscripciones vasco-navarras, se centrará en restar argumentos a los

²²⁶ *Ibid.*, p. 190.

²²⁷ *Ibid.*, p. 281.

²²⁸ Pedro Carlos GONZÁLEZ CUEVAS: «Vázquez de Mella, Juan», ..., p. 788.

²²⁹ Manuel RODRÍGUEZ CARRAJO: *Vázquez de Mella: sobre su vida y su obra*, Madrid, Revista Estudios, 1973, p. 66.

²³⁰ *Ibid.*, p. 143.

²³¹ Juan VÁZQUEZ DE MELLA Y FANJUL: *Obras completas. Discursos parlamentarios V...*, p. 196.

²³² Manuel RODRÍGUEZ CARRAJO: *Vázquez de Mella: sobre...*, p. 142.

planteamientos nacionalistas, publicando en 1935 *El Estado Nuevo*, su mayor trabajo doctrinal, que tuvo dos años después —ya muerto su autor²³³— una segunda edición hecha desde Burgos por las autoridades que habían protagonizado la sublevación armada origen de la Guerra Civil. En dicha obra, el político navarro sostuvo que «ni la unidad de la raza, ni la cultura, ni la personalidad, son fundamento filosófico y social de la Nación» y teniendo en mente el caso vasco y la concepción etnicista de Arana Goiri, añadía: «La raza, que es una realidad, no constituye una diferencia especial de la Humanidad». «No hay relación obligada entre la raza y su organización política», agregaba para sentenciar: «La raza más diminuta, la vasca, es el más elocuente testimonio de lo dicho. No hay la menor semejanza entre las instituciones y organización tradicionales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. ¿Cuáles serían entonces las propias de la raza?». Pradera, así, atacaba el foralismo soberanista que había hecho de la existencia del pueblo vasco —cuya esencia radicaba en la etnia— el sujeto político pretendido de la foralidad, recordando además que los órganos e instituciones forales de cada una de las provincias —o *regiones* como había establecido su mentor— vasco-navarras eran diferentes. En la concepción de Pradera, inspirada en las foralidades vasco-navarras, todo descansaba en torno al «admirable régimen foral español», sustentado en cuatro escalones: la familia, el municipio, la región y la nación. Unas regiones con sus juntas y una nación con sus Cortes, que en Pradera posee ya una plena estructura orgánica²³⁴, de acuerdo con los planteamientos fascistas que recorrían la Europa coetánea. A lo que hay que unir un sistema electoral en el que era rechazado expresamente el voto universal de los ciudadanos: «El sufragio no es más que un acto de *animalidad gregaria*»²³⁵.

Otra cuestión es si la relevancia de Pradera dentro del carlismo en aquel primer tercio del siglo xx impidió que el tradicionalismo evolucionase en una progresión más decididamente regionalista en el marco vasco-navarro, asumiendo la existencia de un pueblo —en la concepción romántica que había conformado el nacionalismo vasco— que trascendiera a las provincias. Si tenemos en cuenta el proyecto de Estatuto de Estella, apoyado por el PNV, pero también por la CT, la respuesta ha de

²³³ Pradera fue fusilado en 1936 en las tapias del cementerio de Polloe, en San Sebastián, junto a su amigo José María de Urquijo.

²³⁴ Víctor PRADERA: *El Estado Nuevo*, 2ª edición, Burgos, Editorial Española, 1937, pp. 136-140.

²³⁵ *Ibid.*, p. 283.

ser negativa. Su influencia fue relativa. Tan solo cabe recordar las palabras del político tradicionalista Marcelino Oreja Elósegui²³⁶ en la Casa de Juntas de Guernica el 12 de julio de 1931, quien otorgó al pueblo vasco la consideración de pleno sujeto político, incluso anterior al Estado español²³⁷. Es decir, hubo un carlismo más político y menos doctrinario que, por ir a rebufo del nacionalismo, evolucionó hacia la asunción del hecho regional vasco-navarro, basado en la aceptación de un pueblo que sustentaba tal pretensión. La mayor expresión de ello fue el apoyo al proyecto de 1931, un texto que, a la vez, garantizaba las tradicionales autonomías provinciales de raíz foral de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Pradera, quien a lo largo de su vida demostró su escasa conexión con ese tradicionalismo más político, también al fracasar a la hora de integrarse en la candidatura Católico-Fuerista, que alumbró el proyecto de Estella, se sumó de una manera entusiasta a la campaña antiestatutaria de 1936, contraponiendo a esa vía precisamente la foral.

La aceptación de la existencia de un pueblo vasco aparece ya en el siguiente publicista del tradicionalismo, en Francisco Elías de Tejada y Spínola, cuyas conceptualizaciones estarán alejadas de las de Pradera. En *Las Españas. Formación histórica. Tradiciones regionales*, partía de dicho reconocimiento, sin ambages, de uno de los pueblos constitutivos de las Españas:

«La tradición española en que consiste España está integrada por el conjunto de las tradiciones de cada uno de los pueblos componentes. En la Península comprende las tradiciones particulares de Castilla, Galicia, Portugal, las truncadas Euskalerría y Cataluña, Andalucía, Aragón y otras más o menos perceptibles».

Por tanto, Euskalerría, término que prefería al nacionalista de Euskadi, era para el autor una de las seis tradiciones hispánicas que confluían en «la tradición común de las Españas»²³⁸. Pero la tradición vasca se encontraría rota o incompleta porque le faltaba la existente al otro lado de los Pirineos. Elías de Tejada se convierte así en el primer propagandista tradicionalista en el que el hecho de la aceptación del pueblo vasco le

²³⁶ Asesinado en la Revolución de octubre de 1934.

²³⁷ Marcelino OREJA AGUIRRE: *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, p. 19.

²³⁸ FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA: *Las Españas. Formación histórica. Tradiciones regionales*, Madrid, Ambos Mundos, s.a., pp. 51-52.

llevó a preocuparse por aquellos de sus miembros que viven en el sur de Francia, separación que a sus ojos provocaba un pesar: «Este dolor engendró y aun hasta cierto punto justifica el nacionalismo de Sabino Arana». Tal fue la interpretación que desde el tradicionalismo, hizo de las causas del nacionalismo quien fue catedrático de Derecho Natural en las universidades de Salamanca y Sevilla

Respecto a las guerras civiles decimonónicas, el publicista del tradicionalismo evidenciaba sus lecturas de Mañé y Flaquer y las críticas al liberalismo del periodista catalán. «La raíz de las guerras carlistas, cuya causa no está, como han pretendido algunos, en una pugna de absolutismo contra liberalismo, sino en una disparidad de modos de entender la libertad». Es decir, el autor se negaba a aceptar la identificación entre liberalismo y defensor de la libertad, ya que entendía que los carlistas habían sido igualmente defensores de la libertad, de la «libertad concreta», no de la abstracta de 1789: «El legado universal de Euzkalerria consiste en enseñar a los hombres descentrados del siglo XIX el inmenso valor de la libertad concreta, tan enemiga de las libertades abstractas del 89 como de las dictaduras fascistoides». «Por eso, los Fueros son la batallosa cuestión que empujan a navarros y vizcaínos a morir a la sombra de las banderas de don Carlos», añadía²³⁹. Para él, el carlismo fue una lucha por la *verdadera* libertad, por la libertad concreta, frente al *falso* liberalismo. Y los fueros eran esa libertad convertida en un sistema jurídico, en cuya defensa se alzaron tras el pretendiente. La doctrina de Elías de Tejada, muy influyente en el mundo tradicionalista durante el franquismo, presentaba variantes muy relevantes respecto a la ortodoxia del pensamiento carlista, anunciando, aunque terminara rechazándolos, los profundos cambios que se darían en el movimiento a partir de la década de los sesenta del siglo XX. Así su crítica a las libertades abstractas fascistas, cuestión que le separaba igualmente de las reflexiones de Pradera. Sin embargo, conectaba con su predecesor en su rechazo a la vía estatutaria. Para Elías de Tejada solo había la recuperación foral como único camino posible, ya que los vizcaínos contaban con «instituciones perfectas, con un señor que gobierna a fuer de padre, con juntas compuestas por los padres de cada familia (...) en un régimen de libertad»²⁴⁰. Porque la vizcaína era:

²³⁹ *Ibid.*, pp. 133-139.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

«una sociedad ejemplarmente organizada por sí misma, en virtud de la continuidad histórica, resistiendo a los ataques del individualismo demoleedor; centrada en la familia, no en el individuo al gusto liberal ni en el Estado totalitario, o sea en la sociedad libre y orgánica, que es médula de la sociología tradicional española»²⁴¹.

También coincidía con Pradera en considerar a la familia como primer escalón social. Y su reconocimiento en el régimen foral: la legislación *jusprivativa* vasca considera a la familia, sostenía, como centro de integración social, menospreciando la posición del individuo aislado²⁴². El publicista tradicionalista se manifestaba así en contra del sufragio universal, recordando su formulación de los padres de familia a los *etxe-ko-jaun* de insignes soberanistas como Galíndez o Landáburu, pero también de Mañé y Flaquer, probable fuente originaria de todos ellos.

En su rechazo a la vía estatutaria, el jurista Elías de Tejada evitaba centrar sus críticas en el proyecto de 1931, que apoyó la CT, descargándolas sobre el Estatuto de 1936, que «nada tiene que ver con la Vizcaya verdadera».

«Es un documento europeizante reñido con las tradiciones de Vizcaya. No restablece el Señorío, sino que lo inserta en una Euzkadi desconocida en la Tradición vizcaína. El sistema de gobierno que propugna nada tiene de común con la democracia patriarcal de la Vizcaya auténtica, sino que copia las fórmulas europeas de la democracia de 1789».

Aquí, Elías de Tejada no ahorra argumentos, recordando la interpretación de Galíndez, en donde el *jelkide* reconoció que aquel Estatuto rompió con la tradición al establecer el sufragio universal inorgánico. Y el propagandista del tradicionalismo aprovechaba para defender el alzamiento de 1936, al entender que en esa fecha la *verdadera* Vizcaya sólo «pervivía en las huestes del carlismo militante». «Después de tantos bandazos eran los carlistas los únicos vizcaínos a rajatabla en 1936»²⁴³, alabando y rememorando así, el prócer del tradicionalismo durante el franquismo, a uno de los dos bandos de la Guerra Civil.

²⁴¹ FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA: *El Señorío de Vizcaya (Hasta 1812)*, Madrid, Minotauro, 1962, p. 26.

²⁴² FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA: *Las Españas. Formación histórica...*, p. 122.

²⁴³ FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA: *El Señorío de Vizcaya...*, pp. 20-21.

Elías de Tejada también estudió el caso guipuzcoano, en otro ensayo escrito con su esposa, Gabriella Pércopo, retomando la *democracia* orgánica foral y recordando la estructura social de aquel territorio, conformada por «recios entramados de aristocracias patriarcales donde se vivió la democracia mientras parecía muerta en el resto del planeta»²⁴⁴. Sus juntas eran más representativas que las vizcaínas, ya que «anotábanse los fuegos con que cada pueblo contribuía a los gastos de la hermandad» provincial²⁴⁵.

Con menores coincidencias con lo conceptualizado por el foralismo soberanista, José Luis Banús, quien fuera director de *Unidad* y adjunto del gran periódico tradicionalista en la época, *La Voz de España*, representó en cambio la línea más ortodoxa de seguimiento del pensamiento de Pradera y en consonancia con un tradicionalismo más diferenciado del nacionalismo, haciendo hincapié en las diferencias entre cada una de las cuatro provincias vasco-navarras, a las que además no tuvo problemas en denominar como tal, sin recurrir al término región que había impuesto Vázquez de Mella sobre la opinión de Echave-Sustaeta. De tal manera que Banús se convertirá en el publicista del tardofranquismo y transición democrática más fiel al tradicionalismo que desde el régimen se impulsaba, incluida la descentralización provincial admitida por el franquismo. Así, el historiador y periodista defenderá desde los dos periódicos guipuzcoanos del Movimiento la pretensión descentralizadora impulsada por la Diputación Provincial de Guipúzcoa, actuando como *correa de transmisión* de tal corporación, presidida por el carlista Juan María de Araluce y Villar, personalidad que ocupa un lugar relevante en este trabajo histórico, ya que convirtió a la diputación guipuzcoana en un actor histórico decisivo en el final del tardofranquismo y el inicio de la transición democrática, hasta que fue asesinado por ETA en el acto más espectacular perpetrado por la organización armada desde la muerte del almirante Luis Carrero Blanco, presidente del Gobierno²⁴⁶.

A lo largo de los años, Banús publicará en *La Voz de España* una columna, titulada *Glosas éuskaras*, muchas de ellas reunidas a posteriori en formato libro, en las que difundirá los planteamientos de la diputación, aportando no solo la interpretación tradicionalista, sino también una base

²⁴⁴ FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA y GABRIELLA PÉRCOPO: *La Provincia de Guipúzcoa*, Madrid, Minotauro, 1965, p. 10.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 18. Hecho que los autores hacían remontar a las Juntas de Zumaya del 4 de mayo de 1566.

²⁴⁶ JOHN SULLIVAN: *El nacionalismo vasco radical...*, p. 210.

histórica a los mismos, utilizando los medios de comunicación en un intento de llegar así a más público. Así, refiriéndose a las Vascongadas:

«La fuerza del tópico es tan grande que siempre se habla del Régimen Foral vascongado como una unidad. Y nadie que tenga una mediana idea de lo que fue la historia de estas tres provincias y de la cristalización de ella en su respectivo régimen político-administrativo puede sustentar tal punto de vista: porque la realidad es que cada una de las tres provincias fue diferente. No solo física y económicamente, sino también en la estructura orgánica de su régimen»²⁴⁷.

Para Banús, «la unidad vascongada no pertenece al área de la certeza —los hechos—, sino a la esfera de la sensibilidad —los sentimientos—, por lo que calificaba de error traspasar la reintegración foral a la segunda de esas esferas, negando así una dimensión regional a la misma, porque en su opinión se trataba del mero estilo de los vascongados: «Un estilo que, visto desde fuera, puede parecer uno y único, pero que desde dentro nosotros sabemos que es diferente en cada provincia: los guipuzcoanos son guipuzcoanos, los vizcaínos, vizcaínos, y los alaveses, alaveses»²⁴⁸. Para el historiador, el tópico del régimen foral vasco había sido forjado más que por el nacionalismo, que pretendía disimular las diferencias provinciales, por la óptica errónea de los centralistas, a los que, siguiendo a Vázquez de Mella, achacaba un uniformismo contrario a la tradición española.

«Cada una de las tres provincias tenía Fueros diferentes y *la cuestión foral* —como unidad polémica que se tradujo en tan amplios debates parlamentarios y tan abundante bibliografía— en realidad no fue, sino consecuencia del tratamiento único y uniforme que la esfera central dio al problema de la adecuación de las peculiaridades de cada una de las Provincias Vascongadas a la concepción unitaria —centralista, uniformista— del Estado».

El historiador, que dejaba conscientemente aparte el caso navarro considerándolo mucho más distinto, desgranaba las diferencias entre el

²⁴⁷ José Luis BANÚS: «Meollo del Régimen Foral», *La Voz de España* (San Sebastián), 23 de mayo de 1976.

²⁴⁸ José Luis BANÚS: «Un difícil informe histórico», *La Voz de España* (San Sebastián), 4 de enero de 1976.

sistema foral guipuzcoano —la hermandad municipal—, vizcaíno —mixto entre hermandad y señorío particular que devino en real— y alavés —hermandad, y señorío real y particulares—. Pese a que existiese un «denominador común» —la hermandad—, no era este exclusivo de las provincias vascongadas, sino que se daban en otros «países de la Corona de Castilla»²⁴⁹, con lo que Banús enlazaba con el *régimen foral español* defendido por Víctor Pradera. Idea a la que volverá en reiteradas ocasiones en un vano intento de combatir la actualización foral en clave regional: «no hubo ningún género de organización regional que englobase a las tres hasta ya a finales del siglo XVIII» con la organización de las Conferencias²⁵⁰. «La mera supresión de las provincias sería un error, una violencia, fuente de nuevos problemas», añadía. Otra cuestión, para Banús, era que se pudiera entender que en el futuro «la función recta de las provincias es la articulación de las regiones», en un proceso evolutivo, gradual y dilatado en el tiempo, a través de las mancomunidades provinciales²⁵¹, con el que el periodista se alejaba de los planteamientos maximalistas de Pradera y se acercaba a los de otros, como Fraga, que desde el propio régimen pretendían diseñar la descentralización futura.

Porque para el propagandista del tradicionalismo, el mayor problema que se planteaba en el año 1976 a la actualización foral era que esta se hiciese sin criterios históricos, atendiendo solo a los políticos, algo que ya había advertido Cillán Apalategui. Por ello, Banús llamaba la atención:

«acerca de un peligro que veía cernerse sobre el tema y que el tiempo lo ha confirmado: que se intenta reconstruir el régimen foral partiendo del deficiente conocimiento que del mismo —sin su ser y su acontecer— tenemos. Y así ha sido»²⁵².

Y criticaba desde un planteamiento historicista a entidades como la RSBAP por alentar la solución descentralizadora regional, cuestión que reiteraría esa institución en la junta general extraordinaria de la mis-

²⁴⁹ José Luis BANÚS: «Meollo del Régimen Foral», *La Voz de España...*, 23 de mayo de 1976.

²⁵⁰ José Luis BANÚS: «España es diferente. Las Españas son diferentes», *La Voz de España* (San Sebastián), 13 de junio de 1976.

²⁵¹ José Luis BANÚS: «Lo regional (visto por Julián Marías)», *La Voz de España* (San Sebastián), 30 de mayo de 1976.

²⁵² José Luis BANÚS: «Un error histórico que atenta contra los Fueros», *La Voz de España* (San Sebastián), 4 de julio de 1976.

ma que se celebraría el 20 de julio de 1976 en el palacio de Insausti, en Azcoitia, donde «hará especial hincapié en ese concepto regional *País Vasco*», cuya formulación —bajo la inicial denominación de País Bascongado— había sido precisamente la mayor aportación de la primera Bascongada²⁵³.

La actualización foral y sus límites eran, pues, en aquellos albores de la transición democrática una cuestión candente, que fue tratada ampliamente por el foralismo tradicionalista que representaba Banús —anclado en el pensamiento de Pradera—, en un intento de limitar la evolución regional descentralizadora, aunque aceptara una perspectiva de futuro a través de las mancomunidades provinciales, lo que en cualquier caso era una visión más estricta que la mantenida en 1931 por la CT con el proyecto de Estella. Es decir, apostaba por el provincialismo frente a otra visión carlista más regional que Elías de Tejada había mantenido durante el franquismo y que, derivada en origen de Vázquez de Mella, había terminado por aceptar la existencia del pueblo vasco, concretándose en el apoyo al proyecto de Estella.

Frente a la rechazada vía estatutaria, Banús defendía la vía foral, aunque admitía, no obstante, una cierta actualización de la misma, imprescindible después de haber concedido, siguiendo a Solozábal, que el régimen foral se encontraba ya obsoleto²⁵⁴. El publicista acusaba así la desaparición del tradicional semillero de apoyo al carlismo, pero intentaba salvar la contradicción ante el reconocimiento de la caducidad del sistema foral y la vez ser partidario de una muy limitada actualización a la hora de hacer posible su reinstauración. Para ello, el historiador y periodista acudía al argumento de Tomás Ramón Fernández en la Memoria de la diputación guipuzcoana presentada a la comisión descentralizadora, donde el jurista había expuesto su tesis de la mutabilidad foral. Así, Banús recurría a un símil «biológico» —grato al organicismo social de sus predecesores Vázquez de Mella y Pradera—, comparándolo con el mismísimo árbol de Guernica —el mayor símbolo foral—, un ser vivo que seguía creciendo y modificándose. Al hacerse un corte en un tronco, añadía, se advertía que los sucesivos círculos concéntricos indicaban el desarrollo del árbol a lo largo de los siglos, pudiéndose superponer «nuevos elemen-

²⁵³ José Luis BANÚS: «Cuatro argumentos. Un centenario. Los Fueros y España, una misma cosa», *La Voz de España* (San Sebastián), 21 de julio de 1976.

²⁵⁴ José Luis BANÚS: «Siempre me ha parecido...», *La Voz de España...*, 3 de junio de 1976.