

*L'Espanya foral: «Principio absurdo, peligroso, imposible... Un estado dentro de otro estado»**

per Joseba Agirreazkuenaga Zigorruga¹

En la col·lecció de mapes d'Espanya de Francisco Jorge Torres Villegas de 1852² n'hi ha un en el qual «se presenta la división territorial con la clasificación política de todas las Provincias de la Monarquía según el régimen especial dominante en ellas». S'hi distingien diverses Espanyes:

—*España uniforme o puramente constitucional que comprende estas treinta y cuatro Provincias de las coronas de Castilla y León, iguales en todos los ramos económicos, judiciales, militares y civiles.*

—Espanya incorporada o assimilada: «*Comprende las once provincias de la Corona de Aragón, todavía diferentes en el modo de contribuir y en algunos puntos del derecho privado.*»

—Espanya colonial: les possessions d'Àfrica, Amèrica i Oceania, regides per lleis especials.

—Espanya foral: «*Comprende estas cuatro Provincias exentas o forales que conservan su régimen especial diferente a las demás.*»

Aquesta descripció política de mitjan segle XIX, quan la revolució liberal ha aconseguit de consolidar les reformes principals, permet una visió del nou Estat que contrasta amb el concepte d'uniformitat. Les constitucions espanyoles de 1837 i 1845 no preveien vel·litats pel que fa al reconeixement polític del regionalisme o de la descentralització política. Les realitats i les civilitzacions polítiques, però, es mostren com a estructures de llarga durada. Ens pot semblar com si la revolució liberal per força hagués de provocar la creació d'un Estat centralitzat, única manera de fer una comunitat nacional. Totes les accions que no aboquen a un intens procés nacionalitzador seran considerades com a disfuncions de la modernització i creadores de moviments localistes, regionalistes o nacionalistes de tipus perifèric, esdevinguts causes determinants de l'Espanya invertebrada i provocadores del

* Traducció del castellà per Jesús Millan, Universitat de València.

1. Done les gràcies als professors J. Millan i B. de Riquer per les observacions que van fer al text original. Espere que la versió que es publica aprofite per a debatre i repensar les interpretacions lineals i deterministes de les formes d'organització politicoadministratives dels segles XIX i XX.

2. F. J. TORRES VILLEGAS, *Cartografía hispanocientífica o sea los mapas españoles en que se representa a España bajo todas sus diferentes fases*, Madrid, 1852.

problema d'Espanya. La historiografia de la dècada dels noranta ha admès aquestes tesis, en part perquè la cultura política espanyola continua sent deutora del model de l'Estat-nació a França. Es considerarà, doncs, senyal d'anormalitat tot el que no s'assembla al paradigma francès. És clar que l'Estat-nació inventat a França i difós per Napoleó és una de les grans construccions del món modern: El seu èxit s'ha estès pertot arreu i la mundialització, en certa mesura, va començar amb la difusió i l'aplicació d'aquest model.

El procés de transició i canvi d'una forma d'organització política i administrativa coneguda com a Monarquia absoluta —que en alguns casos va adquirir una estructura d'Imperi— desembocà, en el curs de la revolució liberal, en un Estat-nació. L'anàlisi de l'Estat i de les formes d'organització institucional i administrativa és un dels temes clàssics de la historiografia. Al capdavant, tota comunitat humana està obligada a buscar formes per a organitzar i legitimar les seues regles d'administració pública.

Aquests estudis posen en relleu que el dret canònic elaborat per l'Església catòlica, que forma part de l'estructura administrativoinstitucional de més llarga durada de la història, ha servit de font de les institucions modernes. A partir de les revolucions liberals, però sobretot des de la Revolució Francesa, es van produir alteracions radicals en aquestes fonts de legitimació dels poders públics. Els models que tipificaven l'administració foren identificats amb la centralització racional i aquesta, al seu torn, amb la llibertat i el progrés. Noves categories de pensament, com ara la voluntat general o el poble, van adquirir carta de naturalesa política i popular. La defensa dels drets individuals del ciutadà assolí el seu reflex en un ordenament jurídic que transformava les tradicions anteriors. El rei deixà de ser la font d'un poder heretat legítimament de Déu i al seu lloc es col·locà la voluntat general de la nació o del poble. «*La nación sustituye al Rey como titular de poder*», segons l'encertada fórmula de García de Enterría.³ Dins dels imperis i les monarquies sorgeixen, amb els nous estats, concepcions noves, en les quals unitats diverses —anomenades poble, comunitat o nacionalitat— malden per convertir-se en dipositàries de la lògica dels drets individuals que va proclamar la Revolució Francesa. Les elits dirigents de totes les nacions i estats inventen la tradició nacional —amb bucle o sense—, tot recreant unitats simples i pures, talment com si es tractassen d'herències naturals o de restes de l'antiga Arcàdia. Aquestes idees es feien servir en les construccions en ascens —ço és, els nous estats-nació—, a l'igual de les descendents, és a dir, en col·lectivitats o identitats de rang inferior.

Els drets de les col·lectivitats, els pobles o les nacions, però, podien entrar en conflicte amb el desenvolupament dels principis liberals i democràtics dels individus, com se n'adonà Acton, professor d'història a Cambridge a finals del segle XIX. En el debat que mantingué —de manera implícita, si més no— amb Stuart Mill, Acton defensava que els estats o imperis havien de saber enriquir-se i revitalitzar-se amb la presència plural de comunitats ètniques diferenciades.

3. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid, Alianza Ed., 1994, 102.

A la seua col·lecció d'assajos *Freedom and Power*, el relatiu a la nacionalitat —escrit el 1862— critica obertament la concepció progressista que havia atribuït al nacionalisme John Stuart Mill, a les seues *Considerations on Representative Government*, publicades l'any anterior. Segons Stuart Mill, la difusió de la idea o interpretació nacionalista dels estats contribuïa a estendre la idea de la llibertat. Acton es malhiava de la naturalesa del nacionalisme. En la seua opinió, l'heterogeneïtat dels estats era una garantia del desenvolupament de la llibertat. I no sols la llibertat: la civilització també depenia de l'heterogeneïtat. Un Estat reduït a una única nació homogeneïtzada o homogenia significaria un pas cap a la barbàrie. Els estats-imperi com el britànic o l'austriac eren, a parer seu, els més perfectes i la manera més natural d'organització, perquè segons ell incloïen sense opressió diverses races i nacionalitats. «*A State which is incompetent to satisfy different races condemns itself; a State which labours to neutralize, to absorb or to expel them, destroys its own vitality; a State which does not include them is destitute of the chief basis of self-government.*»⁴ A principis del segle, el diplomàtic, polític i intel·lectual prussià Wilhelm von Humboldt va escriure una reflexió semblant, arran del seu segon viatge al País Basc: «*¿Cómo debe tratar a la nación vasca la Monarquía española (pues para la República francesa sólo pueden tener sus distritos vascos una importancia muy secundaria) para hacer su fuerza y su actividad tan provechosas para España como sea posible? (...) La segunda pregunta tiene un interés práctico superior, y tanto más cuanto que ahora es frecuente el caso de que pueblos diferentes se reúnan en un mismo Estado. Pero hay que confesar libremente que hasta ahora siempre se ha pensado más en desembarazarse sólo de las dificultades, que opone la disparidad, que en utilizar lo bueno que consigo trae la peculiaridad.*»⁵ Era la qüestió que plantejava el 1801 Wilhelm von Humboldt, qui definia la *nation Biscayenne* com la unió de les tres províncies d'Àlaba, Biscaia i Guipúscoa, evidentment al si de la Monarquia hispana. Precisament en una carta a l'hisendat i dirigent polític de Biscaia J. M. Murga, el científic prussià li manifestava que Biscaia era «*la plus belle des nations modernes*» i que «*la Biscaye est le seul pays que j'ais jamais vu où la culture intellectuelle et morale soit vraiment populaire, où les premières et les dernières classes de la société ne soient pas séparées par une distance pour ainsi dire immense*».

Arribats en aquest punt, convé de precisar la diferència entre el nacionalisme com a idea interpretativa o força ideològica d'una realitat social col·lectiva i el que al llarg de la història apareix com a reivindicació de poder polític, d'auto-

4. G. HIMMELFARB, *Lord Acton. A Study in Conscience and Politics*, Londres, Routledge, 1952, 86. En la meua recent visita a Budapest vaig poder adonar-me, en converses amb persones de qualificada formació intel·lectual de diverses nacions d'Europa Central, d'una certa enyorança de l'equilibri que significà l'Imperi dels Habsburg, tan blasmat i combatut en l'era de les nacionalitats del segle XIX.

5. W. VON HUMBOLDT, *Los vascos*, Sant Sebastià, Eusko Ikaskuntza, 1925, 120; J. AGIRREAZKUENAGA, «El descubrimiento de la nación política vasca por W. von Humboldt en 1801», dins de J. AGIRREAZKUENAGA i J. AZURMENDI (eds.), *Wilhelm von Humboldt: un puente entre dos pueblos. Revista Internacional de Estudios Vascos*, 1996, 41-42, 465-475.

govern en distins àmbits de la societat. Hom pot reivindicar la conquesta del poder polític en funció d'altres criteris d'interpretació ideològica. En tenim una prova en les teories pactistes de l'Antic Règim. A les societats modernes també són possibles les reivindicacions de poder que recolzen en paradigmes que no responen necessàriament a les formulades pel nacionalisme.

Reivindicar el particularisme i la diferència no és pas una disquisició del passat. L'historiador Fernand Braudel, en la seua darrera obra, arribà paradoxalment a aquesta conclusió: «*La diversité est donc fille première de la distance, de l'im-mensité qui a préservé tous nos particularismes, venus du fond des âges. Mais à son tour, cette diversité de longue durée a été une force de l'histoire*».⁶

Segons Stuart Woolf,⁷ en el segle que comprèn l'*Esprit des lois* i les revolucions de 1848 es poden distingir tres elements que van contribuir a la superioritat i hegemonia d'Europa enfront de la resta del món. En seria el primer l'anomenada ideologia europea, estretament relacionada amb la llibertat dels seus governs, és a dir, la varietat de formes de govern que hi havia a Europa. El segon, el sistema d'estats, que contrasta amb el despotisme dels imperis d'orient. En el concert europeu del segle XIX es perseguia un sistema d'equilibri internacional. El tercer seria «*the cult of administrative integration by the state*». S'atribuí, en efecte, i se li dóna en les nostres anàlisis un carisma cultural al nou Estat postnapoleònic. Era una força irresistible de modernització: «*Bureaucratic dedication and administrative centralisation underpinned the leading role attributed to the state in its relations with each national society*». Al Regne Unit, hom mirava amb escepticisme aquesta noció i, de fet, la hipòtesi no funciona com a tesi d'aplicació necessària.

El ben cert és que Europa s'articulà fins 1918 en sòlids estats-nació, de vegades amb una estructura imperial. Paradoxalment, però, Espanya entrà en el segle XX perdent les restes del seu imperi transoceànic.⁸ Convé de plantejar aquest punt de partença perquè de manera implícita, quan es parla del problema d'Espanya en la generació del 98 i al segle XX, sembla que els autors s'enyorassen d'una renovada estructura imperial, d'un Estat fort, amb un programa d'aplicació compulsiva. Seria en les primeres fases del franquisme quan la mitologia imperial s'explotés i es difongués fins a extrems ben carrinclons.⁹

6. F. BRAUDEL, *L'identité de la France. Espace et histoire*, Arthaud, 1986, 103, esmentat per S. WOOLF (*Europe and the Nation-State*, European University Institute, paper de treball HEC 91/11, Florència, 1991), per a destacar la virtualitat d'allò divers i de les construccions multiculturals, multiètniques, de la societat europea.

7. S. WOOLF, *Europe and the Nation-State*.

8. B. de Riquer constata amb encert la importància subjectiva —però creiem que també objectiva, principalment a principis del segle XIX— que suposà el trànsit d'Imperi a nació. «Nacionalidades y regiones en la España contemporánea. Reflexiones, problemas y líneas de investigación sobre los movimientos nacionalistas y regionalistas», *Primer Congreso de Historia Contemporánea de España*, Salamanca, 1991, 32. D'altres investigadors de l'àmbit de la història econòmica —n'hi ha prou amb recordar L. Prados de la Escosura o D. Ringrose— han incorporat també aquesta visió.

9. Resta per fer una anàlisi de les impostures i mentides dels intel·lectuals del 98. Ramiro de Maeztu acabà els seus dies afusellat per forces que defensaven la legalitat republicana. Unamuno o Baroja de crítics de la monarquia passaren, una volta desenganyats de la II República, a fer costat a la cirurgia del general de ferro, per bé que aviat quedarien també desencisats de la bondat dels

L'organització «imperial» com a fórmula d'articulació jurídica i política adquireix un renovat interès a hores d'ara, a partir de l'ensorrament de l'imperi soviètic i de la creació d'una nova estructura política a Europa, la Unió Europea, que sens dubte pot relacionar-se més amb l'organització de l'*Imperium* que no pas amb el model tradicional de l'Estat-nació. Ara com ara, la Unió Europea significa quelcom més que un règim, però menys que una federació d'estats. Les categories tradicionals, com la d'organització intergovernamental o d'Estat-nació, no resulten les més escaients per a descriure i analitzar la realitat política que emergeix.

Històricament, l'Estat-nació s'ha format a partir d'una àmplia organització burocràtica al voltant d'un eix integrat per una de les «nacions» o comunitats polítiques i culturals en qualitat de dominant o, si més no, de vertebradora. El principi de sobirania havia estat un dels criteris impossibles d'esquivar d'aquests estats-nació, però en l'actualitat la sobirania estatal comença a no ser el principi constitutiu de la vida política de la Unió Europea. Cal aprofundir en les diverses formes de sobirania. Una de les doctrines històriques d'Espanya, desenvolupada sobretot a la Corona d'Aragó i al Regne de Navarra, el pactisme, que tan eficaçment va fer de coartada per tal de limitar el poder absolut dels reis, és un tema que es comença a reconsiderar.¹⁰

Les fonts de legitimitat i d'autoritat, així com la seua interpretació, van generar diverses tradicions polítiques. De l'autoritat única, d'origen diví (Bodin i, en certa mesura, Hobbes), a Locke —amb la seua proclamació del contracte per tal de fruir de drets concrets— es va passar a reclamar la necessària complicitat del poble, mitjançant el seu consentiment actiu i participatiu. En Anglaterra, a partir de 1688, s'instituí la sobirania parlamentària i el rei fou despulat de l'autoritat exclusiva d'origen diví. Rousseau va difondre les categories de sobirania popular i voluntat general dels antics súbdits d'una monarquia. Més tard, la visió napoleònica de la modernitat fou alçada sobre tres pilars: el coneixement detallat i estadístic de la realitat, com a base de l'acció política; la revisió radical de les categories jurídiques existents i el compromís estret de les elits al servei de l'Estat. D'aquesta manera, la centralització apareixia com a motor del progrés i la modernitat. Aquesta idea també inundà les ments dels liberals espanyols.¹¹

En els processos de transició, hem de saber distingir entre la sobirania legal i la política, és a dir, la capacitat per a imposar i exercir uns drets sobirans. La situació real i la legal difereixen sempre i pertoca a l'historiador recompondre

seus pressupostos i projectes. ¿Potser és el destí dels intel·lectuals confondre els termes bàsics de la convivència en funció de llur arrogància i cofoisme? No sembla que aquests intel·lectuals bascos de projecció espanyola estiguessen a l'altura de les circumstàncies per oposar-se frontalment a la dictadura des de bon començament, tal vegada per raó de llur melancolia del *bucle*. D'altres, *a priori* més modestos, com José A. Aguirre o Manuel Irujo, catòlics fervents, van saber reaccionar millor i amb més equilibri, tant contra els dictats de l'Església catòlica universal com contra la força dels militars salvadors, probablement perquè vivien amb els peus a terra i volien, entre altres coses, conquerir un poder polític propi i aplegaren a la conclusió que només era legítim si estava validat pels mètodes de la democràcia liberal.

10. *El pactisme en la historia de España*, Madrid, Instituto de España, 1980.

11. S. Woolf, «The construction of a European world-view in the revolutionary years», *Past and Present* 137, 1992, 95-97.

la situació real enfront del determinisme dels juristes, que consideren que la situació legal equival a la real. Podem esmentar la bibliografia sobre l'estat de la qüestió referit a Espanya: els articles de l'*Homenaje a Miguel Artola*, un número monogràfic de la revista *Recerques*, les actes del primer congrés d'història contemporània d'Espanya a Salamanca.¹² Pense que en aquestes publicacions es plantegen les línies d'investigació sobre l'Estat i una història social de la transició política que exigeixen la seua corresponent investigació empírica. Una veu tan autoritzada com la de Francisco Tomás y Valiente expressà, a l'esmentat llibre homenatge, que «no conocemos bien lo que ese poder asumido por la burguesía revolucionaria hizo en orden a la construcción del Estado liberal», per concloure que «ignoramos todavía la mayor parte acerca de la creación del Estado liberal».¹³

El problema pot estudiar-se des d'un prisma normativodoctrinal o a través d'un enfocament sociològic. El professor Tomás y Valiente, en acabar el seu article, enumerava les qüestions que, a parer seu, requerien una anàlisi immediata per al millor coneixement de l'Estat espanyol. Situava, en primer lloc, el relatiu a la nació i continuava amb la representació política i d'altres. Al mateix llibre, Bartolomé Clavero esbossava una anàlisi força suggerent del canvi polític, tot seguint el seu estil provocatiu amb l'*statu quo* de l'acadèmia: *De la diarquía jurisdiccional del antiguo régimen a la monocracia constitucional*. Enfront del constitucionalisme jurisdiccionalista contraposa el constitucionalisme liberal. El cas paradigmàtic de constitucionalisme jurisdiccionalista seria el sistema foral basc. Alhora, recorda Clavero que l'Antic Règim no era un temps sense dret. Així, doncs, la continuïtat i la reproducció que maldaren per establir les elits basques en el mapa constitucional de l'Espanya liberal introduïa un factor inacceptable des del punt de mira del constitucionalisme liberal europeu. Amb tot, aquest autor tracta de racionalitzar l'intent, arrecerat, per cert, en la clàusula addicional primera de la Constitució espanyola de 1978. Això suposa un nou repte, inspirat en altres tradicions constitucionals com l'anglosaxona, a la qual tractarem d'acostar-nos per tal d'entendre el llenguatge del dret públic iniciat per la revolució liberal en el continent. García de Enterría ha plantejat el tema en termes més abstractes, però referits en el fons al mateix problema.¹⁴ Aquesta reflexió va més enllà, en efecte, de l'experiència espanyola, per a generalitzar-se en el marc de la Unió Europea. No podem ignorar que el Regne Unit està mancat encara de Constitució en els termes i el sentit establerts en el continent europeu.

D'altra banda, hi ha les suggerents interpretacions que Borja de Riquer exposà en la ponència del primer congrés de l'Asociación de Historia Contemporánea a Salamanca (1991), el contingut de la qual ha publicat resumidament en diverses

12. *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Madrid, Alianza Ed., 1994; «Història de la burgesia: revisió i noves visions», *Recerques* 28, 1994; A. MORALES, M. ESTEBAN DE LA VEGA (eds.), *La historia contemporánea en España, Primer Congreso de Historia Contemporánea de España*, Salamanca, 1992.

13. F. TOMÁS Y VALIENTE, «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Madrid, Alianza Ed., 1994, 137-145.

14. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos*.

revistes.¹⁵ La tesi de Borja de Riquer subratlla la feblesa del procés de nacionalització espanyola, que palesen diversos indicadors. Tot plegat, l'Estat liberal fou ineficaç i incapaç de crear una nació espanyola cohesionada, la qual cosa esperonà que sectors socials del País Basc i de Catalunya es decidissen a construir la seua pròpia nacionalització, tot cercant alternatives «*enracinées dans le particularisme de leur propre pays (...)* Face à une Espagne-Nation vue comme une fiction, on procéda au repli sur la réalité, sur son propre pays».¹⁶ S'hi troba implícita la tesi de l'anomenada «altra burgesia», de la qual parlava Tuñón de Lara i que al País Basc ha servit per construir part de les investigacions i interpretacions de Manuel González Portilla sobre la Revolució Industrial i que ha inspirat també l'obra de Javier Corcuera sobre els orígens del nacionalisme basc. Em tem que els especialistes en la història del nacionalisme del segle xx —tant aquells que es refereixen al nacionalisme espanyol, «el problema d'Espanya», com els experts en nacionalismes perifèrics— es troben massa mediatitzats per les preocupacions de les tesis nacionalistes i sovint fan anàlisis retrospectives en comptes d'anàlisis estrictament històriques, en el temps i en l'espai. El nacionalisme és, al capdavall, una doctrina de legitimació i explicació del poder polític, però no l'única possible i determinant. La reflexió sobre el poder polític i el seu exercici no ens ha de portar indefectiblement a una reflexió sobre els nacionalismes.

En diverses investigacions, he proposat de conèixer i analitzar l'estructura burocràtica de l'Estat liberal espanyol, del seu personal administratiu i també polític, per a la qual cosa la prosopografia em sembla el mètode d'anàlisi més adequat.¹⁷ D'altra banda, també considere el repte d'estudiar la Nació, no en termes abstractes, sinó de vertebració operativa, administrativoinstitucional. He abordat aquest aspecte a partir de la problemàtica que va generar la llei del 25 d'octubre de 1839. Foren les elits liberals basques les que, al segle XIX, plantejaren amb major lucidesa alternatives possibles al model de centralització politico-administrativa, arrecerades com estaven en la continuïtat del dret públic foral, la formació del qual procedia d'unes fonts teòriques diferents a les que dominaven la Constitució espanyola de 1837,¹⁸ i en el concepte de nació i constitucionalisme del sector majoritari dels liberals.

L'extensa bibliografia actual sobre el tema dels furs a l'esfera del dret públic entenc que recolza sobre dos discursos, el purament administrativista, formulat clàssicament per Pablo Alzola —segons el qual després de 1839 el País Basc va

15. Seguisc ací la versió francesa, «La faiblesse du processus de construction nationale en Espagne au XIXe siècle», *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 41-42, 1994, 353-366. Cal veure també les actes del *Primer Congreso de Historia Contemporánea*.

16. *Id.*, p. 366.

17. La bibliografia sobre aquest tema és abundant. Cal referir-se, en primer lloc, a la nodrida obra d'E. Garcia de Enterría; d'A. Nieto; a les *Actas de los Symposia de Historia de la Administración*; a l'obra *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, 1974; al llibre de F. NADAL, *Burgueses, burócratas y territorio*, Madrid, 1987; o al de R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, Madrid, 1989.

18. V. TAMAYO (ed.), *Jornadas sobre el estado de la cuestión del derecho histórico de Euskal Herria*, Sant Sebastià, 1995; J. M.ª PORTILLO, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, 1991.

conèixer l'època daurada del règim foral— i l'altre que emfasitza la qüestió dels principis de legitimació i l'exercici del poder polític. No es tracta tant del *quantum* competencial, creixent a les administracions públiques europees durant el segle xx, com de la definició qualitativa i constitucional del poder. Des de 1840, es produí una reclamació permanent a favor dels furs íntegres i de la necessitat de llur negociació des de la plena vigència de la legalitat foral, que s'emparava entre altres fonts en la constitució històrica espanyola i, progressivament, en argumentacions pròpies del liberalisme per a una comunitat políticament estructurada.¹⁹

Les elits del País Basc inventaren o actualitzaren un discurs foralista, no tant d'ordre teòric com d'adaptació i realització pràctica, en el qual es feia compatible la nació espanyola amb la comunitat política basca juxtaposada i autogovernada, ja que el seu discurs recolzava sempre en la independència administrativa, és a dir en l'«administració interior». Les actes de les «Conferències» polítiques interprovincials dels comissionats de les Juntes Generals i Diputacions d'Àlaba, Biscaia i Guipúscoa i ocasionalment de Navarra entre 1775 i 1876, perllongades en l'etapa posterior entre 1876 i 1936, constitueixen un reflex molt eloqüent i continuat en el temps d'aquesta idea que mantinc. Igualment, ofereixen l'oportunitat d'avaluar si l'administració foral basca va influir i de quina manera en la modernització del País Basc.²⁰ En la guerra civil carlina de 1872 és possible parlar, com ho fa M. Urquijo, d'una «identitat foral» que suposaria «una consciència de identitat diferencial», pont d'unió cap a formulacions polítiques modernes.²¹

En aquest context, resulta adequat plantejar-se l'origen i la semàntica canviant de conceptes com ara 'pàtria' i 'nació sense nacionalisme', 'nacionalisme' i 'Estat dintre de l'Estat' sense discursos nacionalistes excloents. Els estudis de Jacques Godechot i d'altres en són ben il·lustratius.²² Evidentment, la composició social dels moviments nacionalistes de mitjan segle xix, sostinguts per intel·lectuals, professionals mitjans, *gentry* i habitants de les ciutats, és diferent de la dels moviments de finals del segle xix, propis d'una societat de masses, traspassats per profundes tensions socials, canvis tecnològics, xenofòbia, etc., allò que fornía un terreny adobat per al desenvolupament d'idees autoritàries i feixistes. Hem d'admetre, però, que ja en el segle xviii s'enfortí un discurs de l'Estat-imperi, amb forts suports socials i polítics en les perifèries, com fou el cas del País Basc. Aquest

19. S. CORONAS, «Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen (Notas sobre la constitución histórica española)», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1995, 127-218.

20. J. AGIRREAZKUENAGA (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra (1775-1936)*, Bilbao, 1995, dos volums.

21. M. URQUIJO, *Liberales y carlistas. Revolución y Fueros vascos en el preludio de la última guerra carlista*, Leioa, UPV-EHU, 1994, 94-95.

22. J. GODECHOT, «Nation, Patrie, nationalisme et patriotisme en France au xviiiè siècle», *Actes du Colloque 'Patriotisme et nationalisme en Europe à l'époque de la Révolution française et Napoléon*, París, 1973, 7-27, i «The new concept of the Nation and its diffusion in Europe», O. DANN i J. DINWIDDY (eds.), *Nationalisme in the Age of the French Revolution*, Londres, 1988, 13-26; X. TORRES, «Nacions sense nacionalisme. Pàtria i patriotisme a l'Europa de l'antic règim», *Recerques* 28, 1994.

discurs, que podríem situar en el temps abans i després de la debilitat de l'Estat, tingué una penetració social, sobretot entre les elits, gens negligible, amb un procés de socialització i legitimació creixent. Em referesc a les burgesies liberals, perquè els sectors adscrits al tradicionalisme carlí crearen un altre discurs, també plenament espanyol, però amb d'altres connotacions i plantejaments. Els foralismes liberal laïcista i el teocràtic integrista, tot i que en algunes conjuntures van poder practicar una política de consens, han de ser diferenciats, atès que implicaven projectes distints. N'he esbossat la correlació amb l'estructura social, amb les classes socials, però aquest tema requereix aprofundir-hi molt més. El que oferesc en aquest treball és el principi d'una anàlisi sobre la manera com es féu funcionar el sistema jurídic i administratiu, tot seguint el procés d'actualització del sistema foral, entre 1839 i 1876 i sobre la seua correlació amb l'estructura social basca. En conjunt, pense que aquestes reflexions requereixen, en primer lloc, una aproximació teòrica comparativa al fenomen de la tipologia dels estats i al procés de construcció dels estats-nació a Europa, per tal d'aclarir conceptes com estats de nacionalització forta o feble.

Es pot plantejar també el naixement administratiu i l'organització burocràtica del primer Estat liberal. Fou la nova administració un factor o una eina de modernització? Hi hagué a Espanya un cos burocràtic autònom, capaç d'articular i organitzar el cos del nou Estat? Es tracta d'estudiar, per tant, la transició de les Espanyes a Espanya al temps de la revolució liberal, la inserció politicoadministrativa de les Espanyes en un projecte anomenat Espanya.

En concret, ens centrarem en la incorporació del territori anomenat «Espanya foral» al mapa polític de Torres Villegas i assenyalarem alguns trets de l'administració foral basca. No volem pas caure en l'assimilació fàcil del projecte de les Espanyes com a propi d'un Estat feble i el d'Espanya com a manifestació d'un Estat fort ja consolidat. La legitimitat social és el millor indicador per mesurar la fortaleza d'un projecte d'Estat. Crec que el grau de legitimitat social i política de l'Estat espanyol a hores d'ara és més gran que l'assolit durant una etapa d'Estat fort bastit pels conservadors, com succeí amb l'Estat franquista en les seues diverses fases.

I. *Models de construcció d'estats-nació*

Quan parlem d'Estat a Europa estem profundament influenciats per una forma predominant d'Estat, en el qual el cas francès esdevé el paradigma i, en especial, el model d'Estat difós per Napoleó al continent europeu. Hi ha, però, d'altres trajectòries de formació de l'Estat a Europa i Amèrica. Als Estats Units, com ja indica el seu nom, es pot parlar d'una nació d'estats, un model que els progressistes iberistes del segle XIX maldaven per imitar.²³

23. J. A. ROCAMORA, *El nacionalismo ibérico, 1792-1936*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1994.

Cal parar compte en el paper polític de les burocràcies amb relació a l'estabilitat de la vida democràtica i la formació dels estats-nació al segle XIX. A Espanya, l'estabilitat democràtica és un punt cabdal de la interpretació de la història política contemporània. El paper polític de les burocràcies, però, no ha funcionat com a possible variable explicativa d'aquest fenomen. El nostre objectiu no es limita a un procés de transició en el ja llunyà segle XIX, com si fos un altre món. M'interessa que les reflexions històriques estiguen amarades de rabiosa actualitat, perquè, a diferència del sociòleg, els experts en l'ús dels temps històrics i dels paradigmes històricament reals hem de saber construir models, de manera que les nostres reflexions influeixen en les idees i els processos de construcció social de la realitat present.

Per a plantejar el problema de l'«Espanya foral» és il·lustratiu resumir l'assaig de Hans Daalder, que ens permet de contextualitzar-lo en un marc més ampli que no pas l'estrictament espanyol.²⁴ França hi apareix com el paradigma dominant de l'Estat-nació, perquè Napoleó aconseguí de difondre un model nou d'Estat-nació. L'Estat establí relacions directes amb els individus en la nació una i indivisible, amb un sistema perfectament jerarquitzat jurídicament i administrativa. L'Estat com a realitat transcendental i el poble com a realitat immanent, amb una sobirania única i indivisible, eren els elements que definien el nou Estat. Amb tot, hi hagué problemes de nacionalització. L'èxit del procés no arribarà fins a la Tercera República i el patriotisme s'escampà de forma nacionalitzadora durant la I Guerra Mundial.

D'altra banda, tenim a Europa el contrast entre Anglaterra i Prússia. Al Regne Unit, la burocràcia nacional es desenvolupà comparativament més tard, després que les institucions públiques s'haguessen instal·lat fermament al centre. Però, la peculiaritat d'aquesta burocràcia era el seu caràcter de *civil service*, segons el qual la lleialtat al rei feia de nexa de legitimitat. Va romandre sota control polític, sense sorgir com a poder autònom confós amb l'Estat. D'aquesta manera, el cas anglès era una desviació del paradigma napoleònic, atès que, per bé que el centre es va articular i arrelar, no arribà a transformar-se en el lloc del poder absolut, sinó que més aviat va contribuir a generar un ordre plural. Prússia, per contra, confirmà el paradigma general. Al segle XVIII havia estat una monarquia absolutista, amb una autoritat dominant. Desenvolupà llavors instruments militars i una burocràcia creixent, que es confonia amb el poder del rei i de l'Estat. Era l'Estat qui representava l'alta organització de la societat, sense que hi comptassen gaire els individus o grups, els quals s'havien de sotmetre a la raó última de l'Estat. El parlament quedarà com a un fòrum o lloc de trobada, per tal que tots els grups s'hi veiessen representats.

24. Els estudis sobre la formació dels estats a Europa i la seua teoria són abundants. Per a la nostra visió sintètica hem fet servir els següents: H. DAALDER, *Paths towards State formation in Europe: Democratization, Bureaucratization, Politization*, Material de treball 20, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1991; E. C. TILLY (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975; H. J. LASKI (ed.), *Studies in the Problem of Sovereignty*, Nova York, 1968; *Civil Society and the State. New European Perspectives*, Londres, 1988; A. P. d'ENTREVES, *The Notion of the State*, Oxford, 1969; E. CASSIRER, *The Myth of the State*, Londres, 1946; E. HUGUENIN, *L'Etat fédératif suisse et les bases de son système fiscal*, Lausana, 1943.

A Espanya, l'acció política es va centralitzar enjorn, sota la direcció d'una única dinastia i amb una legislació que maldava per envair tots els camps de la societat. Espanya —abans que Alemanya— emfasitzà la seua normalització centralista en el procés de la revolució liberal. Tanmateix, la incursió dels signes de l'acció pública centralitzada en la societat fou més precària que no pas a Alemanya, perquè va romandre qüestionada en la seua legitimitat: d'una banda, des d'aquelles perifèries que disposaven de forta implantació de moviments polítics autoritaris de contingut contrarevolucionari; d'una altra, també a partir dels moviments revolucionaris federals. Cal realitzar una nova avaluació del que significava el carlisme i el moviment contrarevolucionari, seguint la suggerent hipòtesi de Jesús Millan.²⁵ En el procés de la revolució liberal i el desenvolupament econòmic, potser el moviment contrarevolucionari arrencava d'un major grau de legitimitat social que no pas el liberal. Podia encarrilar les reformes de l'estructura productiva del camp amb una eficàcia major que no pas els liberals, a imitació del que s'esdevingué a Alemanya.

D'altra banda, Dinamarca i Suècia han gaudit de les dinasties més estables, en el temps i en l'espai, de tot Europa occidental. Les seues monarquies s'han organitzat al voltant d'una gran urbs. Dinamarca ha estat l'Estat més prussià de tot Escandinàvia, amb els seus oficials que exercien un gran poder. Suècia representa una construcció estatal dinàstica, amb una dimensió si fa no fa imperial. El rei procurà d'ocupar una situació preeminent i els organismes burocràtics es van desenvolupar amb vigor. Una noblesa relativament independent, avesada a les formes col·legiades de poder, va fer que s'apropés encara més al cas britànic. Noruega i Finlàndia representen estats separats de l'eix monarquicoimperial. Els liberals foralistes bascos sovint van fer referència a l'organització de la monarquia escandinava.

L'exemple de confederació o Estat «consociacional», ço és, una associació lliure amb autoritats independents i una feble articulació de la burocràcia federal, es produí a la Confederació Helvètica. Alemanya encetà també una via semblant, però el 1795 hi triomfà el principi unitari i amb ell el desenvolupament d'una burocràcia central. Als Països Baixos (Holanda) persisteixen principis flexibles i acomodaticis. Tal com a Suïssa, l'arribada primerenca d'uns governs responsables i el reconeixement dels principis d'una societat pluralista, basada no tant en l'autonomia territorial com en l'autonomia efectiva de grups d'ideologia diferent, va convertir Holanda, juntament amb Bèlgica, en l'arquetip del model de democràcia «consociacional». En aquests petits països de la conca del Rin es produí un fenomen de vinculació entre tradicions locals i pluralisme polític. Bèlgica protagonitzà períodes de dominació i rebel·lions que li atorguen un caire més radical. Brussel·les esdevingué el *tertium* d'un país dividit que, a diferència dels països fronterers, disposa d'una burocràcia força polititzada, en la qual els models lingüístics representen una peculiaritat ben marcada.

25. J. MILLAN, «Burguesia i canvi social a l'Espanya del segle XIX, 1843-1875», *Recerques* 28, 1994, 73-80.

Enfront del reguitzell de països amb poders particulars propis i amb un elevat grau de socialització, al llarg del vuit-cents van néixer dos grans estats-nació a Europa, Alemanya i Itàlia. A tots dos, però, s'imposà l'estratègia de la conquesta, que partia del Piemont o de Prússia, enfront de la lliure associació. La unificació italiana fou més artificial que la del Reich alemany. Itàlia va patir l'oposició ferma d'un altre gran Estat amb vocació universalista, com eren els Estats Pontificis, és a dir, l'Església catòlica. A més a més, les forces regionalistes disposaven d'una llarga tradició. Amb una concepció estatal semblant a la de França i Espanya, la concepció estatalitzant d'Itàlia no és pas tan forta, malgrat el gran desenvolupament de la burocràcia. El *sottogoverno*, compost per molts cossos semipúblics, penetrats pels sistemes de partits, és en realitat el govern real que funciona i pot explicar que, a desgrat de la inestabilitat general, l'Estat continue en acció. A Itàlia es mantingueren les tradicions locals i les pràctiques acomodaticies, fins a donar-se la paradoxa que, dels nivells inferiors estant, hom podria parlar d'un Estat de tipus «consociacional».

Alemanya, el *Deutsches Reich*, també ha estat un cas de construcció estatal mitjançant un procés de conquesta. Però, la seua evolució fou diferent de la italiana. A Alemanya no es pot parlar d'un Estat artificial o sintètic. Prússia fou força més important que el Piemont.

Els Estats Units d'Amèrica no foren un model de construcció constitucional liberal que s'hagués d'oposar a una situació de monarquia absoluta. La confrontació s'adreçava més aviat contra un constitucionalisme tradicional i històric que tenia l'epicentre a la metròpoli. La influència teòrica i ideològica del Regne Unit en la seua formació nacional fou molt gran. La influència anglesa hi és evident, amb la diferència que el poder reial fou substituït per caps executius triats pels districtes federals, segons criteris representatius i de control per part del poble. Als Estats Units es plantejà un gran repte històric: ¿es podia bastir un govern sota control popular, sense deixar espai per a cap sobirania transcendental, ni agències burocràtiques que reclamassen el poder de l'Estat per damunt de l'opinió del poble? No es pot parlar d'un Estat americà, sinó d'estats, d'administracions que deriven el seu poder del consentiment popular. L'opinió pública i l'opinió de l'individu corrent van crear un centre de legitimitat del poder. La carrera burocràtica fou configurada pel *civil service* britànic més que no pas pels *hauts fonctionnaires* francesos o els *Beamte* prussians. Als Estats Units, els buròcrates es mostren sempre subordinats a càrrecs polítics electius.

En conclusió, podem afirmar que la formació de l'Estat des de la base, a través de la federació o la confederació, va significar un altre tipus d'alternativa per construir una nació. Els estats constituents posseïen plena autonomia per a actuar i la idea dels iberistes i republicans espanyols recolzava en aquest model. La formació d'un estat a través de la conquesta interna fou exemplificat per Itàlia i l'Alemanya prussiana. Al segle XIX i principis del XX també van néixer nous estats: Bèlgica, Noruega, Finlàndia o Irlanda, que van seguir la tradició administrativa dels països que els havien englobat. Es poden distingir, a més a més, diverses trajectòries en la formació dels estats, en funció de les normes polítiques de les burocràcies i els sistemes de partit: tradicions autoritàries amb lleialtat a la

burocràcia i l'Estat, subordinació de les burocràcies al poder polític, sistemes on perdura el clientelisme.

II. Els foralismes de l'Espanya foral

Tots els grups socials en pugna van fer la seua versió diferent del contingut dels Furs i del seu significat, segons l'espai i el temps on se situaven. Així doncs, per a la doctrina oficial del *Señorío*, formulada pels seus buròcrates —sobretot els consultors—, l'essència del fur residia en l'exercici d'una concepció política pactista entre la comunitat política biscaïna i el sobirà reial, on cada cos tindria el seu àmbit específic de sobirania, la qual cosa consagrava una mena de sobirania compartida o dual. La ubicació de les duanes a la línia interior a les acaballes del set-cents, el *pase* foral el 1841, tal com l'existència de Junes Generals, la capacitat fiscal o l'exempció militar seran aspectes del fur que, en conjuntures diverses, esdevingueren essencials. Els primers anys del segle XIX dominà la confusió sobre l'abast i el significat autèntic dels Furs, ja que n'hi havia de judicials, de relatius al dret privat, a àmbits de l'administració pública o d'altres que protegien les llibertats i garanties individuals. Fins i tot, el 1812, alguns liberals de Biscaia van difondre la idea que els Furs eren iguals a la Constitució. Així doncs, els Furs envaïen també un territori que comprenia el dret públic en el qual, a partir de la Revolució Francesa, l'administració pública començava a guanyar un llenguatge i una autonomia pròpies en el procés d'organització de la societat política i civil.

A finals del segle XVIII, s'havia consolidat un edifici que es pot interpretar amb categories diverses, entre elles les pròpies de l'àmbit de la política. Cal parlar, per tant, d'un edifici institucional propi, amb les seues Junes Generals, una Diputació que exercia el *pase* foral com a garantia de la seua estructura politico-institucional, una hisenda de l'àmbit de les Junes Generals —que comprenia les despeses relatives al compromís de defensa del territori—, aparells de seguretat pública i funcions judicials. Tot plegat, el Govern Universal del Senyoriu, en la seua denominació tradicional, representava un poder legitimat per a l'exercici polític universal entre tots els biscaïns. Això significava una comunitat política sòlidament establerta a Biscaia, que fou compresa pel diplomàtic prussià Wilhelm von Humboldt en termes de «nació política», és a dir, no només nació cultural. Si Humboldt va reflexionar sobre els particularismes esmentats fou perquè les monarquies administratives de finals del set-cents tractaven d'eliminar aquells particularismes que podien entrebancar l'exercici d'una administració pública centralitzada en la Cort. La unificació del mercat intern, traslladant les duanes a la costa, n'era una mesura imprescindible. Des de 1778, la pressió del poder central va anar accentuant-se en aquest sentit i el 1796 va crear una Junta per a l'estudi dels Furs, per tal d'introduir-hi la uniformització administrativa. Al País Basc continental, els Furs s'assimilaren a simples restes de l'*Ancien Régime* i, per tant, el nou règim constitucional estava obligat a abolir tota mena de privilegis individuals o col·lectius que hi hagués hagut. En el mateix sentit actuaren els constituents

de Cadis. Però, no els de Baiona que, a l'articulat si més no, prenién en consideració l'especificitat foral per al seu estudi posterior. Tampoc els parlamentaris que el 1839 adoptaren a les Corts espanyoles la llei de 25 d'octubre, ja que aquesta llei obria el camp de la diarquia jurisdiccional, en permetre d'incorporar al marc constitucional un dret que havia estat construït històricament. Aquesta dinàmica no escapava de cap manera a la divergència d'interessos i, per tant, d'interpretacions mediatitzades per la posició que cadascú ocupava al si de la societat basca.

Quan les elits polítiques espanyoles s'aplegaren a Baiona per aprovar una constitució liberal, que Napoleó havia enllestit per a la Monarquia hispana, José Antonio Yandiola representà el *Señorío* de Biscaia. En conèixer el projecte constitucional, va escriure a la Diputació de Biscaia: *«Cual ha sido mi sorpresa y la aflicción de mi corazón, cuando he sabido que es general para toda la España y que las Provincias Vascongadas no se distinguirán de las demás»*. Tot seguit, escrigué una representació a l'emperador Napoleó. Els seus arguments explicaven que *«desde la más remota antigüedad o más bien desde su primitivo origen ha existido Vizcaya separada del gobierno general de España con Constitución y leyes propias (...) Nada tiene de común este país con los demás, si se exceptúan las Provincias limítrofes de Guipúzcoa y Álava y el Reino de Navarra, que se hallan en circunstancias muy semejantes (...) Suplica a V.M.I. y R. se digne declarar que la Constitución de Vizcaya no queda derogada por la general que se da a España, que en caso de hacerse alguna modificación, se la oiga por la más acertada combinación de sus intereses con los del resto de la nación»*.²⁶

Defensava, per tant, la particularitat de la «constitució foral» de Biscaia des d'una posició de sobirania, igual que els representants d'Àlaba, Guipúscoa i Navarra. No en fou fàcil la defensa, però finalment aconseguiren una part dels seus objectius, mercès a la influència de L. M. Urquijo, ja que el text de Baiona ajornava per al futur com a manament constitucional una adequació entre els Furs i la Constitució. D'altra banda, quan el general Mendizábal proposà el 1812 que les Juntes Generals de Biscaia jurassen la Constitució de Cadis, la majoria de la Junta rebutjà un jurament sense condicions fins que no avalués la compatibilitat de totes dues constitucions. Tanmateix, quan el 1820 les Juntes Generals de Biscaia plantejaren una alternativa semblant, el poder central aplicà íntegrament el contingut de la Constitució de 1812.

El 1826, el cònsol britànic a Bilbao descrivia amb claredat la formació d'un partit foralista d'inspiració tradicionalista.²⁷ Probablement, Pedro Novia de Salcedo era el líder i el prototip del nou corrent. En vespres de la guerra carlina, el problema dels Furs seguia bategant dintre la monarquia absoluta. Sobretot, en acabar la guerra, la compatibilitat entre Furs i Constitució liberal espanyola esdevingué el problema clau, perquè s'hi trobava en joc una determinada

26. «Representación de Yandiola al Emperador Napoleón», *Euzkadi* 1, 1901, 174-177.

27. Public Record Office. Foreign Office (Londres), 729/9, gener de 1826.

articulació politicoinstitucional del nou Estat liberal espanyol. Per bé que el problema dels Furs no fou una causa ni un detonant directe de l'esclat de la lluita, en la nostra opinió no es pot deixar de banda que actués com un condicionant de caràcter estructural, simbòlic, de civilització, juntament amb d'altres factors de tipus social, econòmic i cultural.

Al llarg de la guerra començaren a perfilar-se els senyals d'identitat del foralisme liberal, la primera manifestació del qual apareix exposada de manera sistemàtica en el fullet *Observaciones sobre la necesidad de examinar el régimen administrativo de las provincias vascongadas para fallar con acierto en esta materia*, atribuït al grup alabès que encapçalava el jurista de Blas,²⁸ que es publicà a Madrid el novembre de 1834 i que es reproduí a Bilbao, dos anys més tard, al periòdic *El Bilbaíno*. Per a tots els autors, resulta pregona el relleu que la qüestió dels Furs va assolir durant la guerra, a partir de 1835. El 1837, les forces liberals, que havien reforçat la seua unió arran dels setges carlins, es dividiren en dos partits o tendències enfront de la Constitució de 1837, de la supressió de la Diputació General legítima i, per tant, dels Furs. Entre 1837 i 1844 el debat sobre l'esdevenidor dels Furs concentrarà l'atenció de tots els sectors socials de Biscaia.

En principi, cal diferenciar dos grans blocs que contenen una part del micromón basc i, per tant, de totes les classes socials: el bloc carlí, amb la seua monarquia absolutista, i el bloc liberal, amb el programa de la monarquia constitucional del liberalisme. Tot i que fou el primer dels dos el que durant decennis es manifestà com el més arrelat socialment, el bloc liberal disposava de l'avantatge d'estar connectat amb les instàncies de poder de l'Estat. Això li va permetre, a desgrat de la seua migrada implantació social, d'intervenir de manera ampliada en els assumptes públics de Bascònia. D'altra banda, era evident que el règim foral també havia d'evolucionar després de l'impacte de la revolució liberal.

A partir de la llei de 25 d'octubre de 1839 es preveia una solució ràpida del plet foral. A les Juntes Generals de Biscaia els polítics lligats al foralisme dels liberals moderats, de la mà de Casimiro Loizaga, van redactar el primer projecte d'arranjament foral, entre els Furs i la Constitució. Al seu article primer afirmava que «*Vizcaya conservará sus Fueros y régimen especial en su administración política, económica y gubernativa*». El projecte aspirava a consagrar amb fórmules modernes l'estatus anterior. En l'àmbit judicial, però, acceptava les reformes constitucionals. Aquest foralisme era plenament liberal, perquè interpretava l'evolució del fur antic a la llum de la Constitució de 1837.

Des del poder central —fos a les mans dels progressistes o a les d'un sector dels moderats— es tractava de limitar la modificació a l'àrea econòmica i contributiva, és a dir, la peculiaritat foral consistiria en la manera de dur a terme la quota fiscal de contribució a la hisenda del nou Estat. Així doncs, pel que semblava, no calia reconèixer una autonomia política amb competències governatives. Els representants de Navarra es van decidir per un model que trencava respecte al regne històricament establert. El projecte de Yanguas y Miranda es

28. J. VIDAL-ABARCA, F. VERÁSTEGUI, A. OTAZU, *Fausto de Otazu a Íñigo Ortiz de Velasco. Cartas, 1834-1841*, Vitòria/Gasteiz, Diputació Foral d'Àlaba, 1995, vol. I, «Introducción».

contraposa al de qui havia estat el darrer síndic de les Corts navarreses, Sagaseta de Illurdoz, al qual hom havia desterrat a València durant la primera guerra carlina. El projecte de Sagaseta²⁹ reduïa el contingut dels Furs històrics a uns articles d'inspiració moderna, per tal de buscar el continuisme de la «constitució foral» dins el nou marc constitucional. Els liberals moderats defensaren aquest continuisme de la integritat dels Furs traduïda a una estructura politicoinstitucional d'autogovern, fins al punt que als ulls dels carlins pogués aparèixer com l'últim baluard de continuïtat amb el sistema tradicional de l'Antic Règim. Per la seua banda, Yanguas y Miranda proposava trencar amb el passat i convertir el regne en província. Una província especial, amb tot, ja que conservava un poder d'autogovern en l'àmbit economicoadministratiu. Era també un foralisme liberal d'un altre encuny i amb una altra lectura. Amb el temps, la província reclamà el títol de foral, de manera que serà una província foral i el foralisme esdevindrà senyal de la identitat navarresa.

El discurs polític i social de les diverses tendències i grups, en acabar la guerra civil de 1833-1839, com a conseqüència de l'ambigua llei de 25 d'octubre de 1839, va permetre la introducció del significat dels Furs en el discurs politicoideològic. Tot seguit, es manifestaren les següents tendències foralistes:

1. Reialistes-carlins. Eren contraris a introduir cap modificació en els Furs. En defensaran la integritat absoluta, segons s'aplicaven el 1833. Novia de Salcedo n'era el líder politicoideològic, com a prototip del foralisme d'inspiració tradicionalista teocràtica. Representava els hisendats i d'altres sectors rurals, però també de Bilbao, si jutgem en funció dels resultats de les eleccions de 1843. Cal recordar també l'existència d'absolutistes reialistes purs, però que amb prou feines es manifestarien com a tals en el futur.

2. Un sector dels liberals defensava l'aplicació estricta de la Constitució de 1837, atès que els aspectes positius dels Furs, relatius a les llibertats individuals, es trobaven millor definits i garantits a la Constitució. En l'equivalència «Furs igual a Constitució», l'aplicació íntegra d'aquesta ja era prou. Aquest corrent tingué uns pocs adeptes entre la burgesia mercantil i l'artesanat de Bilbao. El seu òrgan de comunicació periodística fou *El amigo de Vizcaya*, editat en 1843.

3. Un sector dels liberals progressistes, defensors de la Constitució de 1837 proposà la conservació de les coses bones dels Furs: els Furs economico-administratius, la autonomia o peculiaritat fiscal i administrativa. Els seus projectes de modificació foral per a Biscaia defensaven una hisenda provincial pròpia i l'exempció militar, mentre que pel que fa a la resta s'aplicaria allò que preveia la Constitució. Aquesta constitucionalització dels Furs, en llur vessant fiscal i administrativa, rebé el suport de la burgesia mercantil i de sectors populars de l'artesanat. N'eren els dirigents més destacats Víctor Luis Gaminde i Pedro Lemonauria. Els seus òrgans d'expressió foren *El Eco del Comercio*, publicat a Madrid, i *El Vizcaíno Originario*, que eixia en Bilbao.

29. *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia*, Vitòria/Gasteiz, 1993, 816-818, A. SAGASETA DE ILLURDOZ, «Fueros fundamentales del Reino de Navarra», *Revista Euskara*, 1882, 71-80.

4. Liberals moderats o conservadors. Defensaren la conservació dels «Furs íntegres». Segons ells, la Constitució liberal hauria de limitar-se a reconèixer el sistema foral en els camps polític, econòmic i administratiu, alhora que el reconeixement de la Corona servia per a garantir la unitat constitucional. Tot plegat, la seua proposta s'acostava a la construcció d'un Estat en el marc i l'àmbit de la Corona espanyola, talment com si fos una readaptació o modernització de la tradicional teoria pactista. L'abolició del *pase* foral (5 de gener de 1841) que, per a una de les parts garantia la sobirania compartida, la interpretaren com la desaparició del que qualificaven de «Furs polítics». Al seu interior, arribaren a diferenciar-se en 1841 dues tendències, una d'elles encapçalada per José Miguel Arrieta Mascarúa, amb arrels ideològiques properes a les tradicionalistes, i l'altra dirigida per Manuel Urioste de la Herrán, que s'inspirava inequívocament en el liberalisme i s'inclinava per intervenir de manera activa en la política de l'Estat. Urioste, en opinió d'un observador contemporani, actuava com si fos «més espanyol», enfront d'Arrieta.³⁰ Dintre del grup, alguns començaren a interpretar la realitat política i social basca en termes de nacionalitat basca. En la conjuntura de la modificació foral escrivia Pedro de Egaña: «*Abí no debe haber carlistas ni liberales, moderados ni exaltados, sino Fueristas o lo que es lo mismo, buenos y leales Vascongados. Cuando un pueblo está amenazado de perder su nacionalidad, es mal ciudadano el que predica la división*».³¹

Els *haundikis* i la *gentry* de les antesglésies i nuclis urbans, així com el sector financer i industrial de la burgesia mercantil de Bilbao (com ara T. J. Epalza), formaren el suport social dels liberals moderats foralistes i ocuparen els llocs clau de l'administració foral. El 1837 crearen la revista *El Bilbaíno* per difondre aquestes idees. Tres anys després fundaren *El Vascongado*, que seria l'antecedent més directe d'un altre periòdic important de la vila com ho fou l'*Irurac Hat*.

És difícil conèixer la percepció dels Furs per part de les diferents classes populars, però segons diversos testimoniatges s'interpretaven com a sinònim d'un sistema d'exempcions, de manera que el sistema foral fos el marc precís per a la defensa dels drets dels consumidors.

Des de 1844 el significat dels Furs o del règim foral va anar alterant-se i adaptant-se a la dinàmica de la revolució liberal i del constitucionalisme espanyol de manera pregona, fins al punt que la seua dimensió en l'esfera del dret públic esdevingué una de les peculiaritats més destacades del constitucionalisme espanyol. A redós de les Diputacions i les Juntas Generals es consolidà un sistema d'autogovern, un poder polític intermediari entre les sobiranes locals —el control de les quals passà a la Diputació en 1853— i la sobirania de la nació espanyola. Aquest neoforalisme renovat va servir per a recompondre socialment i política les elits dirigents de Biscaia.

30. *El Vascongado* 133 (28-VI-1841). J. AGIRREAZKUENAGA, *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao, 1987, 297 ss.

31. D'una carta (10-VII-1844) transcrita per M. VÁZQUEZ DE PRADA, *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao, 1984, 462.

III. *El naixement d'un «novíssim dret foral»: «Principio absurdo, peligroso e imposible... un Estado dentro de otro Estado»*

Un cop traslladades les duanes i establert el sistema judicial previst en la Constitució, al si de les elits dirigits es congruïa un ampli consens favorable al sistema foral en vigor. A tall d'exemple, els progressistes de Bilbao, en el manifest publicat en 1854, van mostrar un suport clar al sistema foral i, fins i tot, demanaren el restabliment dels ajuntaments forals. Després del període progressista i en l'etapa de 1856 a 1868, va néixer una nova teorització de la realitat política, jurídica i institucional. Les actes de les conferències són el millor exponent del cos doctrinal del que en 1859 es formulà com el «novíssim dret foral». Gregorio Monreal l'anomena doctrina «neoforal». Ja el 1842, els progressistes reunits en conferència havien manifestat que, mercès a la llei de 25 d'octubre de 1839, havien estrenat una «vida nova els seus Furs». Un altre testimoni qualificat es genera en l'opinió que va publicar el 1856 l'exgovernador civil de Biscaia, Patricio Azcárate: *«Si se les cojera a las provincias vascongadas, y se las trasladara a la América del norte, serian otros tres estados independientes más, que entrarían a constituir parte de la unión americana, sin tener que hacer la menor innovación, porque son países que se gobiernan por sí mismos, y cumplirían aún con enviar sus diputados a Wasstampton (sic) como aquí los envían a Madrid. Pero SEÑORA, esto no puede seguir así, porque las provincias vascongadas forman parte de vuestra monarquía, que desde que se ha hecho constitucional, tienen que ser aquellas monárquico-constitucionales y no republicanas, tienen que respetar y reconocer la unidad constitucional.»*³²

En les conferències de 1857, els Diputats Generals protestaren per la invasió de competències que se succeïen en temes com la instrucció pública o educació, l'estadística, el notariat i la prohibició de construir el «camí de ferro de Triano», quan, a parer seu, aquests temes pertanyien a l'àmbit de l'«administració foral». Les conferències es definiren en 1859 com a «part del règim foral». D'ara endavant, es conceptuaren com un element més de l'edifici dels Furs, fins al punt que el 1865 es qualificarien com la instància de «conservació de les institucions». Es pot afirmar que el projecte aprovat en la conferència entre els comissionats de les Junes Generals de Biscaia, Guipúscoa i Àlaba en 1793 apareix ja assumit i plenament coronat en 1859. En anys posteriors, amb una perspectiva d'integració en el nou Estat liberal espanyol, les actes de les conferències denunciarien reiteradament el perill de la doble administració perifèrica. En realitat, en crear una administració perifèrica en el País Basc, els representants de l'Estat liberal començaren a enfortir, sense proposar-s'ho, un concepte nacionalitari del sistema foral basc. La construcció foral de la nació apareixia ara com una creació del País Basc pròpia i juxtaposada a la que derivava de la Constitució, en comptes de reconèixer-la com a una part del conjunt constitucional. N'és un exponent pregon

32. P. AZCÁRATE, *Exposición a S.M. sobre arreglo de los Fueros de las provincias vascongadas*, Lleó, 1856, 21.

el control que tractà d'establir el Govern sobre les reunions de les diputacions basques. El governador de la província d'Àlaba es va sorprendre que les diputacions forals celebrassen reunions de conferències a Vitòria en 1859, sense cap avís ni comunicació per endavant. El 7 de juliol de 1859, el ministre de Governació —l'administrativista Posada Herrera— va prohibir tota reunió en conferències que no tingués el permís exprés del governador. L'argumentació —escrita pel Consell d'Estat— era la següent: «*Suponer que las Diputaciones forales de las Provincias Vascongadas pueden reunirse cuando, como y donde les parezca para tratar de los asuntos que les acomode, sin la intervención de los Gobernadores, sería sostener el principio absurdo y, más que absurdo, peligroso e imposible en toda buena administración, de que puede haber un Estado dentro de otro Estado y negar al Gobierno, por consiguiente, el derecho que la constitución y las leyes le dan de suprema vigilancia en todos los ramos de la administración*». ³³ Aquest estat de coses, perfectament compatible amb els estats federals, en opinió del ministre seria retornar al feudalisme, en perjudici de l'autoritat reial. L'acadèmic espanyol Francisco Tubino escrigué en 1880 que Navarra i les províncies basques «*habían vivido hasta 1812, relativamente a España, en una suerte de confederación (...), conservándose en la categoría de Estados independientes en lo interior, reconocíanse españoles para las cuestiones externas*». ³⁴ El concepte jacobí de l'exercici del poder dominava en el pensament dels liberals moderats. En conseqüència, la primacia del poder dels representants de l'Estat havia de prevaldre, subordinant-se a ell la resta dels poders.

Les autoritats forals decidiren de recórrer a la reina, ja que la reial ordre significava derogar una de les atribucions forals tradicionals. Redactaren llavors una representació col·lectiva, signada l'agost de 1860, però sense gens d'èxit. La reina, en una nova reial ordre de 15 de febrer de 1861, desestimà els arguments de les diputacions i ratificà, com s'havia disposat l'any anterior, que sempre que es reunís la Diputació «*ha de ser con conocimiento del Gobernador de la Provincia*», perquè aquestes reunions tenien «*verdadero carácter político*». ³⁵ Mentre tenia lloc aquest debat, les elits establertes als poders públics bascos es mostraren reiteradament solidàries amb els projectes de l'Estat, manifestant, a tall d'exemple, que defensarien els interessos sagrats de la nació: el tron, la religió, la llibertat i el «*decoro español*». ³⁶ D'ací derivava la participació directa en la guerra del Marroc i, més tard, en la de Cuba, per tal de «*contribuir al mantenimiento del nombre español*». Espanya era un «*florecente imperio*» o, si més no, maldava per ser-ho. Tot i que confonguessen el desig amb la realitat, era la seua manera concreta d'adherir-se i participar en el projecte polític espanyol. Legitimava la peculiar

33. Arxiu de la Casa de Juntas de Gernika (ACJG), *Convenio de Vergara*, reg. 2, llig. 8.

34. F. TUBINO, *Historia del renacimiento literario contemporáneo en Cataluña, Baleares y Valencia*, Madrid, 1880. Prenc la cita de J. M. SÁNCHEZ PRIETO, *El imaginario vasco. Representaciones de una conciencia histórica, nacional y política en el escenario europeo, 1833-1876*, Barcelona, 1993, 21.

35. ACJG, *Convenio de Vergara*, reg. 8, llig. 8.

36. J. EXTRAMIANA, «Élites vascas en busca de una nación: segunda mitad del siglo XIX», *Les élites espagnoles à l'époque contemporaine*, Pau, Universitat de Pau, 1983, 17-26.

participació dels bascos en l'exèrcit d'Espanya. Fins i tot, el continuisme dels *miqueletes* i les forces armades forals es justificà pel fet de ser una segona reserva d'aquest exèrcit. .

Les elits dirigents entenien que aquesta plena integració en el projecte de l'Estat liberal espanyol s'havia de correspondre amb el reconeixement del seu ordenament jurídic, del sistema foral en vigor. Els governants d'Espanya havien de ser conseqüents amb aquest principi. L'acta de la conferència de 22 de juny de 1868 va definir amb nitidesa el sistema que volien: «*las leyes generales no son aplicables a estas provincias sin las modificaciones que la situación excepcional aconseja*». En realitat, es tractava d'una reafirmació del principi del *pase* foral, abolit en 1841, però actualitzat i adaptat al nou marc.

Les actes de la dècada de 1860 palesen un interès creixent per la defensa de l'èuscar quan es debat com organitzar la nova administració de serveis. L'argument eixirà a la llum enfront de la Llei d'instrucció pública de Moyano: la realitat bilingüe del país hauria de ser reconeguda de manera que els mestres fossen bilingües. Una preocupació semblant es posà en relleu en el cas dels professionals de la medicina en l'exercici de la cirurgia. Des de l'administració foral es defensà que fossen persones capacitades en totes dues llengües les que desenvolupassen els nous serveis. En el camp cultural i científic es projectà de fer concursos de narracions d'històries basques i, fins i tot, es reclamà la rehabilitació de la Reial Societat Bascongada d'Amics del País. Fou llavors quan s'aconseguí la diòcesi basca. La institucionalització eclesiàstica de les tres províncies reafirmava la política comuna que havien encetat amb les conferències. Les diputacions col·laboraren eficaçment en la creació i el manteniment de la nova diòcesi.³⁷

Així doncs, en esclatar la revolució de 1868 es desenvolupà un sistema de poders i d'administració autònoms, que aspirava a construir una mena d'estructura politicoinstitucional pròpia, autònoma i amb àmplies competències dintre l'Estat liberal espanyol o de la nació espanyola. De ser qualificades com a «les tres germanes», el 10 de maig de 1868 passaren a anomenarse «les tres províncies bessones». Un dels ideòlegs que teoritzaren la nova situació fou l'alabès Ramón Ortiz de Zárate. El 1857, al seu article «Apuntes sobre la defensa legal del País Bascongado», va escriure: «*Los Fueros, buenos usos y costumbres de las provincias Bascongadas sufren todos los días y sufrirán constantemente en lo sucesivo repetidos ataques de parte del gobierno supremo, cualesquiera que sea el color político de los hombres que ocupen el poder (...) Conviene que las Conferencias de las tres Diputaciones sean más frecuentes y periódicas en cada uno o dos meses (...) Salvar las instituciones forales. Esta debe ser la bandera de todos los bascongados, sin distinción de partidos políticos*».³⁸

37. S. MANTELI, *Relación de las funciones con que las tres provincias Vascongadas celebraron la erección de su diócesis y el recibimiento de su primer Obispo en los días 27, 28 y 29 de abril de 1862*, Vitòria, 1862.

38. *Escritos de Don Ramón Ortiz de Zárate*, Bilbao, 1900, 1 ss.

IV. De l'«Iurac bat» al «Laurac bat» (De «les tres en una» a «les quatre en una»)

Com hem assenyalat a l'apartat anterior, des de 1840 les estratègies polítiques de les elits dirigents del País Basc i Navarra es van bifurcar. Les realitats polítiques, per descomptat, no eren comparables en nombrosos aspectes. Però després de vint anys, en 1860, semblava com si sorgís de bell nou la necessitat del retrobament, perquè els problemes que es plantejaven dintre l'Estat liberal espanyol els afectaven de manera pareguda. Navarra, gràcies a l'autonomia economicoadministrativa, es trobava en condicions d'assumir nous reptes en la gestió pública, és a dir, reptes primordialment polítics, educatius i d'acció social.

El 1866, quan al capdavant de la Diputació navarresa hi havia Nicasio Zabalza —dos anys més tard, diputat electe a Corts i líder del partit carlí a Navarra, amb la valuosa col·laboració del secretari de la Diputació, Juan Cancio Mena—, es plantejà un ambiciós projecte de convergència amb la resta de les províncies de Bascònia, per tal de tirar endavant cinc plans diferents. Per aquelles dates, les conferències del País Basc s'havien configurat en una mena d'institució pública comuna per coordinar l'acció de govern de les províncies basques enfront dels problemes que compartien. De vegades, hi era convocada la de Navarra com a diputació germana. El document enviat per aquesta Diputació a les altres tres, el 18 d'agost de 1866, comença amb aquesta afirmació:

*«La historia y la tradición de las provincias Vascongadas y Navarra, su carácter y su fisonomía, sus costumbres y sus creencias, sus sentimientos y sus intereses, son idénticos. Unos mismos son los rasgos de su territorio y uno mismo el aspecto que presentan. El idioma Vascongado que es su lenguaje (sic) primitivo y general, se conserva y se conservará perpetuamente en este país y servirá de glorioso escudo al pueblo euskaro, para preservarse de las venenosas doctrinas que esparce con inquieta mano por todos los ámbitos del mundo el espíritu revolucionario (...) Es cuando los pueblos que tienen la conciencia de su dignidad y fe en sus destinos providenciales deben asociarse y unirse por los vínculos más íntimos, a fin de que, sin perder su respectiva autonomía, realicen la unidad en sus más importantes manifestaciones.»*³⁹

Les tesis d'aquesta declaració eren semblants a les que difonien els òrgans de premsa tradicionalistes, sobretot l'*Euscalduna* o el *Semanario Católico Vasco-Navarro*, escrits de manera entusiasta per Ortiz de Zárate. Aquest havia començat a difondre, ja el 1855, les bases teòriques de l'anomenada «*política bascongada*».⁴⁰ Dos anys després, encetava una sèrie d'articles per defensar i popularitzar el *Laurac bat*. En la seua correspondència amb el secretari de la Diputació de Navarra, Juan Cancio, es confessà ferm partidari de la unió basconavarresa. A Alsàua mantingué fins i tot reunions discretes amb el president efectiu de la Diputació, Nicasio Zabalza, i amb el mateix Cancio. En primer lloc, proposaren de crear una

39. ACJG, *Régimen foral*, reg. 7, llig. 3 i 7.

40. R. ORTIZ DE ZÁRATE, *Escritos I*, 205. J. EXTRAMIANA, «R. Ortiz de Zárate, précurseur du nationalisme basque», *Hommage à Henry Bonneville*, Grenoble, 1982.

Universitat basconavarresa. Però el memoràndum era més ambiciós i abraçava els següents temes: supressió de drets de portes i de l'impost directe a tota mena de vehicles en l'àmbit de les quatre diputacions, disminuir l'impost sobre l'exportació dels vins navarresos, crear una casa de pobres i per a l'ensenyament d'orfes, fundar un manicomi basconavarrès i incorporar les tres províncies a l'Audiència de Pamplona. Cancio lamentà la indiferència amb la qual foren acollits els seus projectes: «*Sospecho que los han desdeñado y me consuelo de que unos proyectos, que al par que de utilidad inmensa servirían de lazo de unión para restablecer antiguas y cordiales relaciones entre provincias gemelas, se hayan mirado con tan deplorable indiferencia*».⁴¹

Amb la finalitat de promoure aquests plans, el president i el secretari de la Diputació de Navarra realitzaren sengles visites a les altres diputacions. En el marc de les conferències ordinàries es van discutir els temes, però no trobaren l'empenta necessària perquè acabassen quallant. Potser el projecte d'universitat hauria pogut promoure un interès comú, però en realitat no hi hagué temps per tirar-lo endavant. La revolució de 1868 va capgirar el conjunt del panorama polític i totes les prioritats. Amb tot, l'esforç que s'havia esmerçat per coordinar l'acció de «les quatre províncies germanes» manifestava el principi d'un clima de solidaritat basca que anava més enllà de les tres demarcacions basques. Aviat apareixeria a Navarra un fullet, atribuït a C. Escudero, que criticava la idea *Laurac bat* de la Diputació.⁴²

V. Conclusions

En la transició a l'Estat liberal, les elits basques van anar al darrere de la recerca de la nació, tant en la seua dimensió espanyola com basca.⁴³ Els que afavorien una revolució o una evolució liberal aconseguiren de definir una manera foral d'estar al si de la unió espanyola, com una Espanya foral, tot i que els desagradaven les lleis bàsiques que aprovava el Parlament espanyol i el conflicte es manifestà en tensions entre el centre i la perifèria. Malgrat tot —o justament per això— a cadascuna de les províncies basques es construïren consensos polítics i ideològics, que es traduïren en estructures polítiques i institucionals d'un elevat grau de legitimitat i consens social. Eren elits d'arrels noves i velles les que hegemonitzaven aquestes estructures, ja que les burgesies urbanes mercantils i les que s'havien beneficiat de la compra de béns desamortitzats i de l'abastiment dels exèrcits liberals també intervingueren cada cop més en les administracions forals i en la política.

41. Carta de J. Cancio a R. Ortiz de Zárate (31-XII-1866). E. SERDÁN, *Biografía de don Ramón Ortiz de Zárate*, Vitòria, 1988, 147.

42. *Laurac bat*, Pamplona, 1867. F. MUNÁRRIZ va publicar la crítica d'aquest últim fullet (Tafalla, 1867).

43. EXTRAMIANA, «Élites vascas en busca de una nación...».

El modern procés de socialització, propi dels nous estats liberals, es produí a Bascònia a través de les seues respectives diputacions, la unió entre les quals s'havia fet molt ferma cap al 1860. Havien concretat una manera conjunta d'intervenir en el Parlament espanyol. Des d'un punt de mira objectiu, es podria dir que el neoforalisme fou la doctrina política i ideològica que donava suport a la construcció d'una mena d'organització: uns estats autònoms de sobirania compartida, en el marc de la unió de la Corona i l'Estat espanyol. Però, segons els governadors civils, aquesta realitat política consagrava un principi absurd, perillós i impossible: un estat dintre d'un altre estat. En altres mots, no era possible el doble patriotisme politicoconstitucional, més enllà dels jocs florals i d'altres manifestacions culturals subalternes. Precisament, fou Cánovas del Castillo el 1876 qui va trencar de manera legal i radical la possibilitat de conrear el doble patriotisme polític al País Basc, la manera d'estar a l'Espanya liberal com a Espanya foral. Per això, ja en 1877 el que havia estat diputat general de Biscaia el 1854, Juan Tellitu Antuñano, personalitat amb àmplia experiència de les institucions forals, va proposar a la comissió de furs que analitzava la llei de 21 de juliol de 1876 la demanda legal per a la creació d'un estat independent.⁴⁴

El passat foral s'interpretà en clau de sobirania popular, de manera que les elits participaven en el control d'un fragment de l'Estat general. Per això, les diputacions basques, òrgans executius de les juntes generals, participaren activament, amb *tercios vascongados* en les guerres exteriors iniciades pel govern espanyol, com les del Marroc o Cuba. Aquesta manera d'estar i actuar, amb un gran poder de decisió, fou truncada per la llei de 21 de juliol de 1876 i per la prohibició de les juntes generals, a iniciativa de Cánovas del Castillo, en 1877. La legitimitat d'un dret foral públic va quedar suspesa, esvaïda o perduda. Hi va romandre, però, un tipus d'autonomia fiscal i administrativa, els concerts econòmics. Les diputacions van reprendre el camí de la legitimitat jurídica del nou règim polític sobre bases febles, contingudes en les excepcions establertes pel govern central.⁴⁵ En conseqüència, l'assemblea de diputacions basques de 1917 aconseguí de bastir un nou consens per tal de reclamar un poder polític, és a dir, un estatut polític.

En resum, abans de les acaballes del vuit-cents, les elits governants del País Basc van definir un poder polític propi en el marc del nou Estat liberal espanyol. Abans que es produís la manifestació nacionalista de Sabino Arana, ja s'havia desenvolupat una experiència de govern, d'administració pública interna «independent», de socialització política, de creació d'una simbologia basca moderna, sense

44. «Es pues que llegado el caso, de que el país aforado solicite legalmente la reparación de los desafueros inferidos, o se reconozca el incuestionable derecho de formar entre el Pirineo y el Ebro un Estado independiente, a la manera de una pequeña Suiza que, siendo declarado neutral, sirva al mismo tiempo de una verdadera salvaguardia para España, evitando por esta parte una invasión extranjera», ACJG, *Régimen Foral* 15. Reproduït a M. VÁZQUEZ DE PRADA, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central, 1839-1877*, Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, 573. Per a la biografia de J. Tellitu cal veure, *Diccionario biográfico de los Diputados generales, burócratas y patricios de Bizkaia (1800-1876)*, Bilbao, Juntas Generales de Bizkaia, 1995, 411-414.

45. J. M. ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las provincias vasco-navarras*, Bilbao, 1997, edició facsímil amb una introducció de J. Agirreazkuenaga.

necessitat de recórrer a un discurs exloent. No havia nascut llavors el discurs sabinà. Ignorar el que tingué de real i pràctic aquesta experiència en les esferes jurídiques i polítiques, substituint-la per jocs poètics, èpics i literaris, atribuint a les experiències d'uns individus les claus del devenir històric —talment com si surassen en el no-res de l'univers—, significa desconèixer profundament la història contemporània basca i espanyola.