

BURGO, Jaime Ignacio del, *Cánovas y los conciertos económicos. Agonía, muerte y resurrección de los fueros vascos*, Pamplona, Ed. Laocoonte, 2010, 743 pp. ISBN: 78-84-95643-30-8.

Con motivo de la presentación de esta obra, y al hilo del debate reabierto por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, Pascual Tamburri se planteaba los siguientes interrogantes: «¿Es el fuero un derecho eterno y trascendente, como pretenden los nacionalistas? ¿Es un privilegio contrario a la igualdad, como pretenden los liberales? ¿O es sencillamente una adaptación práctica de lo que podía sobrevivir del pasado en las formas políticas de un presente en el que aún vivimos?» («Nacionalismo y «blindaje», el pecado «secreto» de los liberales», 2010). Aunque sería conveniente matizar alguna de estas preguntas, en líneas generales, nos pueden servir para presentar, de forma sintética (conscientes de que toda síntesis conlleva una cierta tergiversación de la realidad), las tres posturas que, tanto ayer como hoy, comparecen en el debate sobre los derechos históricos de los territorios forales que nuestra Constitución respeta y ampara. De la forma de plantearlas, se percibe cuál puede ser la opinión de quien las formula: los regímenes forales actuales son la adaptación práctica de los derechos históricos de los territorios forales en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía, eso que nuestro primer texto denomina, con ambigüedad calculada, «la actualización».

Pues bien, a una conclusión similar podríamos llegar tras la lectura de esta extensa y documentada obra de Jaime Ignacio del Burgo, siempre y cuando (así nos lo hace ver) se tenga presente que, en cada coyuntura política, esa inevitable adaptación la realizan hombres con criterios encontrados que han de optar entre el enfrentamiento o la concordia. El resultado dependerá de ello.

El tema que Del Burgo nos presenta es, en líneas generales, muy conocido. Sobre él se ha escrito mucho, aunque no siempre con tino y al margen de intencionalidades políticas inmediatas. Se trata de la historia de los fueros vascos a lo largo del siglo XIX, una historia que se resume mejor en el subtítulo de la obra («Agonía, muerte y resurrección de los fueros vascos»), que en el título («Cánovas y los conciertos económicos»), mucho más reductor, pero que se explica en la medida en la que el artífice de la Restauración de Alfonso XII, además de ser el promotor de la ley unificadora de 21 de julio de 1876 (lo que le costó la desafección de generaciones de vascos), fue quien abrió la vía de los conciertos económicos para aquellos territorios que acababan de perder sus peculiares regímenes forales (realidad que subraya la obra reivindicando la figura de Cánovas). Si a finales de la década de los sesenta y en el marco político del franquismo, un jovencísimo Del Burgo nos explicaba el *Origen y fundamento del régimen Foral de Navarra* (Pamplona, 1968), ahora, de forma paralela y complementaria, con similar enfoque, pero, esta vez, con la perspectiva que proporciona la Constitución de 1978, nos acerca al origen y fundamento de los conciertos económicos vascos que vinieron a convertirse en la «piedra angular de la autonomía vasca» (en expresión de Marcelino Oreja, quien prologa el libro, p. 11).

El trabajo se estructura en nueve capítulos. Los dos primeros constituyen, en realidad, una introducción. En el primero, se aborda someramente la vida y obra de Cánovas del Castillo. El autor opta por incorporarlo para acercarnos a la figura y al pensamiento de este hombre de estado protagonista de los hechos que se narran, aun a riesgo de introducir un elemento disonante en la armonía de la obra. En el segundo, se hace una sucinta exposición de la historia foral de los territorios que conforman el País Vasco, articulada, principalmente, sobre aquellas coordenadas que interesa destacar para la mejor comprensión de lo que sucederá a continuación: la inexistencia de una conciencia colec-

tiva en los tres territorios; la idea de libertad que subyace en los fueros; la trascendencia de su definitiva incorporación a Castilla, voluntaria en Álava y Guipúzcoa y más circunstancial en Vizcaya; y las diferencias existentes entre sus historias y las del Reino de Navarra. El resto de los capítulos, grueso de la obra, responden con perfección al subtítulo del libro: agonía, capítulos tercero y cuarto; muerte, capítulos quinto y sexto; y resurrección, del séptimo al noveno.

«Agonía, muerte y resurrección de los fueros vascos»: agonía que comienza con la Constitución de Cádiz en la que, sin mencionar expresamente a los fueros de Navarra, a Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, los expulsa de la legalidad al diseñar, para la recién estrenada Nación española, un régimen constitucional uniformador y centralizado. Supone agonía, no muerte, porque la brevedad del período permitió una vuelta atrás. La historia se repite en el Trienio Liberal, aunque se perciba ya una actitud diferente en los territorios forales, porque la entusiasta aceptación de la Constitución gaditana de 1812 ha dejado paso al inconformismo de 1820.

La agonía continúa tras el Abrazo de Vergara entre los generales Espartero y Maroto, posible merced a la doble traición, a su rey y a los fueros, perpetrada por el representante carlista. Aquí, Del Burgo deja traslucir su condición de político, negándose a considerar que el Convenio fuera fruto de una negociación política y, por tanto, un modelo válido para la solución de conflictos del mismo cuño. El abrazo puso fin, en el frente del Norte, a la primera Guerra Carlista y llevó a la firma del Convenio de Vergara en el que Espartero se comprometía formalmente a recomendar al Gobierno que propusiera a las Cortes la concesión o modificación de los fueros que, si bien no fueron la causa de la guerra, sí una condición para concluirla. Al hacerse el gobierno eco de dicha recomendación, se iniciaron los trámites parlamentarios de la ley de confirmación de fueros, aprobada en 1839, en el marco de la Constitución de 1837. A través de los debates parlamentarios, conocemos el interés del Gobierno por sacar adelante una ley de evidente finalidad política, el *iter* que llevó a su redacción definitiva, las posturas mantenidas por unos y por otros, así como el alcance dado a la idea nuclear de la norma. En efecto, la redacción del primero de sus dos artículos encerraba lo que parecía una evidente contradicción: la confirmación de los fueros era difícilmente compatible con la unidad constitucional. ¿Cómo salvarla? Limitando la inteligencia del concepto unidad constitucional a un solo rey constitucional, un solo poder legislativo y una sola representación nacional. Así entendida, se acababa con los fueros políticos, mientras se mantenía la vigencia del resto (judiciales, económicos, administrativos y municipales), en una distinción artificiosa para Del Burgo, al traer estos últimos causa en los primeros. Las consecuencias de la ley no serían las mismas para Navarra (su condición de reino hacía imposible el mantenimiento de su peculiar régimen foral), que para los territorios vascos donde la única institución realmente incompatible era el pase foral. Esto, entre otras causas, explicaría la diferente actitud mantenida por las comisiones nombradas para conferenciar con el gobierno en cumplimiento de lo establecido en el artículo segundo de dicha ley. El caso es que Navarra, más posibilista y probablemente beneficiada por la opción mantenida en «la septembrina», consiguió llegar a un acuerdo que se plasmó en la llamada «Ley Paccionada» de 1841. A pesar de que los pactos eran incompatibles con el estado constitucional (Cánovas reconocería el error gravísimo que supuso la calificación de pactada otorgada a esta ley), Del Burgo no duda de la mediación de un pacto: «Durante los debates parlamentarios se dejó constancia con absoluta claridad que la ley de la modificación de los fueros navarros era fruto de un pacto entre el gobierno y Navarra, motivo por el que no podía alterarse durante su tramitación, como puso de manifiesto el debate de una enmienda presentada por el diputado navarro Luis García Herreros» (p. 196). En su estudio sobre el origen y fundamento del régimen foral navarro, dedicó un considerable esfuerzo a diferenciar una ley paccionada, incompatible con el régimen constitucional, de un pacto-ley, es decir, de un

pacto ratificado por las Cortes y convertido en ley. Del Burgo vuelve sobre ello; para él, la idea de pacto ha sido y sigue siendo la esencia de la foralidad navarra y entiende que las provincias vascongadas podían haber alcanzado, también, su ley paccionada. En todo caso, la ley de 1841 servirá a los navarros de paraguas donde resguardarse cuando arrecie el antiforalismo que se desencadenará tras la tercera guerra carlista. Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, como veremos, carecieron de él.

La agonía continuó para las vascongadas, leales a la corona en la «septembrina», cuyas conversaciones no sólo no prosperaron, sino que se vieron perjudicadas por una serie de disposiciones que trasladaron el convencimiento de que el gobierno pretendía acabar con el régimen foral. Ante tal perspectiva, decidieron apoyar el levantamiento contra Espartero, quien, tras sofocarlo, puso fin a sus instituciones forales mediante real decreto (1841). La subida de los moderados al poder, poco después, les permitirá recuperarlas, aunque, eso sí, con limitaciones. Desde entonces y hasta la tercera guerra carlista, estas tres foralidades experimentaron un claro fortalecimiento gracias al buen hacer de sus juntas generales y de sus diputaciones forales, que les llevó a crear (entendiendo que amparadas en la ambigüedad de las normas) que sus fueros podían coexistir con el régimen constitucional sin demasiados problemas. El fin de la tercera guerra carlista acabará con esta situación.

En efecto, tras casi tres décadas de fortalecimiento, la muerte les llegará de la mano de la ley de 21 de julio de 1876, consecuencia directa de la última guerra carlista. Para Del Burgo: «la estrategia seguida hasta entonces de no prestarse al arreglo definitivo de los fueros había dado resultado hasta ese momento. Pero la derrota carlista dejaría al fuerismo vascongado inerte contra la sed de venganza de la opinión pública liberal que forzaría a Cánovas del Castillo, ante la intransigencia de las Juntas Generales partidarias finalmente de la política del «todo o nada», que se negaron a aceptar una solución negociada, a dictar la ley abolitoria de 1876» (p. 223). Es ahora cuando la figura de Cánovas del Castillo adquiere protagonismo y cuando el acertado enfoque elegido por Del Burgo (ceder el protagonismo a las fuentes) alcanza sus mejores resultados. Acostumbrados como estamos a enfrentar liberalismo y foralismo y a adjudicar a Cánovas el mérito o demérito de acabar con los fueros vascos, los debates parlamentarios (que Del Burgo transcribe casi *in extenso*) nos permiten seguir los acontecimientos y conocer el pensamiento de los hombres que los hicieron posibles, en un marco en el que nada fue blanco o negro, porque la gama de grises con toda su riqueza de matices se hizo visible en la Carrera de San Jerónimo y en la Plaza de la Marina Española.

Cánovas no era hostil a los fueros vasco-navarros. En su prólogo a *Los vascongados, su país, su lengua...*, escribía: «lejos de desear que desaparezcan de allí instituciones semejantes, querrialas yo comunicar, si posible fuere, al resto de España. Las libertades locales de los vascongados, como todas las que engendra y cria la historia, aprovechan á los que las disfrutan, y á nadie dañan, como no sea que se tome por daño la justa envidia que en otros excitan». Pero, al tiempo que alababa sus libertades históricas, les reprochaba las exenciones que mantenían en materia de contribuciones y quintas, incompatibles con los principios del régimen constitucional. La intención de Cánovas, como pudo verse en el proyecto que presentó a las Cortes, no fue suprimir los fueros, sino arreglarlos eliminando lo que fuera incompatible con la unidad constitucional; la nivelación militar y contributiva no suponía la abolición «pura y simple» de los fueros (p. 295). Sin embargo, al calor de los debates, se tensaron las posturas. Cánovas, entonces, reinterpretó el concepto de unidad constitucional (que ampliaba, incluyendo en él «el derecho de las Cortes a legislar sobre todo, absolutamente sobre todo lo que tuviera relación con aquellas provincias»), y las comisiones vascas se atrincheraron en una postura intransigente, aun a sabiendas de que el sistema de los donativos no podía ser aceptado por un estado moder-

no que se considerara como tal. Así, el debate, enredado en una cuestión de principios, terminó por convertirse en un diálogo de sordos y el acuerdo entre partes fue imposible. El 21 de julio de 1876, se promulgaba la ley abolitoria de los fueros. Del Burgo lamenta la ceguera que impulsó la pasión: «Si hubieran leído con atención los discursos de Cánovas habrían llegado a la conclusión de que el presidente no tenía la intención de acabar con el sistema foral, a pesar de algunas manifestaciones en contra que se habían hecho en el curso del debate. Pero el presidente no ponía en cuestión la continuidad de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales, sino que aun en los dos puntos controvertidos de la ley –quintas y contribuciones– estaba dispuesto a concertar el modo o la forma de llevarlos a efecto [...] Si la unidad de los políticos liberales (en referencia a la clase dirigente vascongada) se hubieran mantenido durante el tiempo necesario para fijar una estrategia de supervivencia sin aferrarse a la política del “todo o nada”, tal vez el resultado final hubiera sido muy distinto y se hubiera evitado la demolición del edificio foral» (p. 552).

En los meses siguientes, la imagen de Cánovas, que se descubre a través de los acontecimientos sucedidos hasta los decretos de 1877, es la de un político moderado con un estrecho margen de maniobra, intransigente en cuanto al principio del inexorable cumplimiento de la ley, pero persuadido de la bondad de llegar a un acuerdo sobre el modo de llevarla a efecto. Para las instituciones vascas, la derogación de la ley de 1876 fue *conditio sine qua non* para iniciar las conversaciones. La piedra de toque, pues, fue la aceptación de la ley abolitoria de los fueros y su negativa a aceptarla precipitó la liquidación de los regímenes forales, un acontecimiento traumático para aquellos territorios y de graves consecuencias al allanar el camino para la llegada, poco después, de las doctrinas de Sabino Arana («el nacionalismo utilizará la abolición foral como ariete contra la conciencia vasco-española», p. 664).

En las páginas finales del capítulo VI, Del Burgo nos ofrece un interesante balance de lo acontecido: «la reforma del régimen foral en estos dos puntos concretos (quintas y contribuciones) hubiera sido posible mediante un diálogo sereno y reposado entre el gobierno y las instituciones vascongadas», pero el forcejeo entre Cánovas y las diputaciones se produjo en un clima postbélico en el que las garantías constitucionales estuvieron suspendidas. «Cánovas –nos dice– había triunfado. Pudo presentarse ante la opinión liberal como el hombre de Estado capaz de meter en cintura a las provincias rebeldes. Pero quizás porque lo era, decidió poco después enmendar en lo posible los errores del pasado. Ciertamente no dio marcha atrás como le exigían los intransigentes. Pero dará satisfacción a los transigentes al alumbrar un nuevo régimen –el de los *conciertos económicos*– que, andando el tiempo, se convertirá en el pilar esencial del nuevo edificio de la autonomía vasca» (p. 535).

Y así fue. Los conciertos económicos supusieron la resurrección de la nueva foralidad vasca. De nuevo, la situación del momento impuso sus propias reglas. El cupo se abrió camino ante la imposibilidad de conocer los datos necesarios para exigir a los contribuyentes vascongados los tributos del régimen común y, en manos de las diputaciones provinciales, a las que poco antes se había concedido una cierta singularidad frente al resto, se dejó el modo de arbitrar los medios para hacer efectivo el importe del encabezamiento, renunciando el Estado a hacerlo a través de los servicios de la Hacienda estatal. El primer concierto se firmaba en 1878. Esta solución, que nacía como provisional y excepcional, y que no encerraba la idea de acuerdo (a pesar de que la cantidad encabezada fue fruto de un forcejeo político), terminó institucionalizándose, dando paso a los «conciertos económicos» con carácter de normas paccionadas. A Del Burgo, le interesa sobremanera subrayar cómo y cuándo se produjo este salto cualitativo. En su opinión, el primer concierto económico, merecedor de tal nombre por su condición de pactado, fue el recogido en el real decreto de 1 de febrero de 1894, donde se reconocía expresamente su condición de concierto económico celebrado entre los representantes de las diputaciones provinciales de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya y una comisión nombrada por el gobierno para tal efecto. Se

trataba de un real decreto, ironías del destino, refrendado por el Ministro de Hacienda Germán Gamazo que acababa de provocar «la Gamazada» en Navarra (Del Burgo llega a calificarle de ««talibán» de la centralización»), y bajo la presidencia de gobierno de Práxedes Mateo Sagasta, «jefe del partido fusionista, constitucionalista o liberal».

Resurrección, sí, porque si la foralidad histórica había perecido, en su lugar, cual Ave Fénix, «una nueva institución –la de los conciertos económicos– emergerá con tal fuerza que dará lugar al nacimiento de una foralidad de nuevo cuño aunque desconectada de sus precedentes históricos». Sin embargo, como cabía esperar, el anhelo de alcanzar la reintegración foral y acabar así con los agravios del pasado nunca desapareció del horizonte de estos tres territorios.

Y ¿después? En el epílogo, Del Burgo nos presenta las claves para la comprensión del resto de esta apasionante historia hasta llegar a la Constitución actual y al Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado en 1979. La Constitución de 1978, después de una larga travesía por el desierto, permitió a estos tres territorios históricos hacer realidad el anhelado sueño de conseguir la reintegración foral. Pero, entonces, ya no les interesó. La identidad común «vascongada», forjada en la lucha por la supervivencia de sus regímenes forales, les llevó a desechar esta vía y elegir la estatutaria en la que se han integrado los tres territorios, se ha dado carta de naturaleza a un nuevo sujeto político: el «pueblo vasco», y se han configurado dos instituciones comunes a los tres territorios históricos: el Parlamento y el Gobierno vasco, imprescindibles para promover la «unidad política inherente a toda colectividad humana con pretensión de ser tenida como «nacionalidad» con vocación de independencia en el contexto internacional» (p. 670). En esta medida, podría llegar a decirse que: «el Estatuto ha supuesto, por tanto, un impedimento para la recuperación de la foralidad histórica» (p. 672).

El libro se cierra con un interesante y oportuno apéndice: una reproducción facsímil del prólogo que Cánovas escribió a la obra *Los vascongados, su país, su lengua...*, de Rodríguez-Ferrer. Constituyen éstas unas páginas muy ilustrativas sobre el pensamiento de su autor, escritas años antes de que accediera a la presidencia del gobierno, en las que nos ofrece su personal visión sobre los fueros vascongados. Se trata de páginas traídas a colación por los defensores de los fueros en diversos momentos del debate para achacar a su autor lo que entendieron como una traición a sus ideas primigenias. En aquel prólogo, además, Cánovas dejó escritas unas palabras premonitorias: «la primera de tales consecuencias (se refiere a los acontecimientos ocurridos entre 1794 y 1814), fue que la cuestión de los fueros de las provincias quedase desde entonces planteada, no en la forma provechosa y necesaria de un conciliación nacional, sino en forma de controversia apasionada, vecina siempre á ser dirimida por la fuerza» (p. XLVII).

Después de tan largo recorrido, es necesario reconocer, valorar y agradecer el formidable trabajo realizado por Jaime Ignacio Del Burgo. Uno de sus mayores aciertos, tratándose de una historia con un peso innegable en el debate actual sobre cuál es hoy y cuál debería ser mañana la configuración jurídico-política de estos territorios, ha sido el de ceder con generosidad la palabra a los protagonistas que escribieron este período histórico (principalmente a través de sus intervenciones, recogidas en el Diario de Sesiones de los días en los que se debatieron las normas que transformaron los regímenes forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa). Al reproducir con amplitud los discursos de unos y otros, permite al lector interesado llegar a sus propias conclusiones, lejos de encorsetamientos previos o de falsas interpretaciones nacidas al calor de frases reproducidas fuera del contexto en el que se dictaron. Porque, como decía, nada fue blanco o negro y, en esta historia, como en casi todas, los matices son los que muestran la verdadera dimensión de lo acontecido. Al final, Del Burgo extrae y comparte con el lector una lección de esta particular historia; lección que gravita a lo largo de las casi setecientas

páginas que la componen, y lo hace en forma de pregunta: ¿qué hubiera pasado si los interlocutores hubieran sido capaces de conciliar sus posturas y llegar a un acuerdo que hubiera hecho innecesaria la ley de 1876? No es posible responder, pero lo sucedido en torno a 1978 puede darnos alguna pista. No obstante –habrá que convenir–, la conciliación ahí alcanzada no ha logrado solucionar el tema. Hoy, al igual que tras la ley de 1839 o de los conciertos económicos, la ambigüedad sigue siendo el cauce por el que transitan los derechos históricos de estos territorios, como puede apreciarse en la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

PILAR ARREGUI ZAMORANO

CENSI, Caesar; MAILLEUX, Romanus Georgius. *Constitutiones Generales Ordinis Fratrum Minorum, I (Saeculum XIII)*. Grottaferrata. Fratri Editori di Quaracchi, 2007. Analecta Franciscana, XIII, Nuova Series Documenta et Studia 1. XVI + 398 pp. ISBN 978-88-7013-280-3.

La obra que aquí presentamos constituye el tomo XIII de la «Analecta Franciscana sive Chronica aliaque varia documenta ad historiam Fratrum Minorum spectantia». Es el 1.º de una serie nueva: «Documenta et Studia». Con motivo del VIII Centenario de la fundación de la Orden de los Frailes Menores (1209-2009), cuyo Ministro General es el español José Rodríguez Carballo, su Definitorio General acordó publicar las Constituciones Generales que a lo largo de la historia ha tenido la Orden Franciscana. Conviene advertir que con el término «Constituciones» se designan las leyes constitutivas acordadas en los Capítulos Generales de la Orden, que completan su ley fundamental, la Regla, aprobada por el papa Honorio III en 1223 y la adaptan a su evolución histórica. Como dice Rodríguez Carballo las constituciones «son un reflejo de la vida de la Orden; conocer su historia puede ayudar a comprender mejor la evolución de la Orden».

El trabajo se encarga al equipo de investigadores del Colegio San Buenaventura de Quaracchi, ubicado anteriormente en Florencia y actualmente en Grottaferrata (provincia de Roma) y en particular a dos consagrados investigadores, los religiosos franciscanos Cesare Censi y Romain Georges Mailleux.

El presente volumen es una edición crítica de todas las Constituciones generales del siglo XIII. Cenci ha descubierto la existencia de constituciones ya en 1239, anteriores a las de San Buenaventura de 1260 (Constituciones Narbonenses). Con ello se deshace el error de atribuir a San Buenaventura el haber transformado la Orden Franciscana en una Orden de predicadores, cosa que ya había ocurrido en 1239. Como mantuvo Salimbene, San Buenaventura, en lo relativo a Constituciones, no fue un innovador, sino un organizador.

Anteriormente las ediciones impresas de las constituciones del siglo XIII eran: 1) las Narbonenses (1260), descubiertas y publicadas por el jesuita Francisco Ehrle, 2) las Asisienses (1279), descubiertas y publicadas por el conventual José Abate y posteriormente por M. Bihl y 3) las Parisienses (1292), publicadas también por Ehrle y Bihl.

La nueva edición es mucho más completa. Contiene:

1. [pp. 1-12] Fragmentos de las primeras constituciones prearbonenses (1239). Sus 49 normas que tratan de la celebración anual de capítulos provinciales, capítulos generales, penas por el mal comportamiento de los frailes, su admisión en la Orden, tamaño de la tonsura, aceptación de lugares, sufragios por difuntos, formulario para