

EL PENSAMIENTO POLITICO DE JOSE MIGUEL DE AZAOLA(*)

Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO:

I- Observaciones preliminares. Azaola como intelectual vasco: su unamunianismo.

II- La ordenación territorial de España. La descentralización como democracia del detalle: razones éticas y funcionales. Su oposición al centralismo: en Francia y en España. La provincia en el camino. La configuración de la región. La anticipación del modelo constitucional autonómico.

III- El País de los vascos: pluralidad constitutiva vasca. El mundo espiritual de Vasconia: la lengua y la religión. El régimen foral como constitución de los vascos. Fuerismo y Liberalismo: la crisis del siglo XIX. Dos apuntes: sobre la Constitución de Cádiz y la integración de las élites vascas en el sistema liberal español.

(*) *Se trata del texto que sirvió de base a mi intervención oral en el curso sobre “Pensamiento político vasco de posguerra. Intelectuales vascos en la encrucijada”, que se celebró en el Palacio Miramar de San Sebastián, bajo la dirección de Joseba Arregui y mía, durante los días 7 al 9 de Julio del 20010. Mi agradecimiento más cordial a todos los intervinientes en el mismo, y al director de los Cursos de Verano de la UPV /EHU, Prof. José Luis de la Cuesta. De modo especial, a María Teresa Echenique y José Miguel Embid Irujo.*

I- Observaciones preliminares. Azaola como intelectual vasco: su unamunianismo.

Cuando les hablo desde este lugar privilegiado me vienen a la cabeza los versos de Iparragirre tan apropiados para San Sebastián:

Erialde guztietan /toki onak badira,/baina biotzak dio/ Zoaz Euskalerrira,
(en todos los lados hay sitios buenos, pero el corazón dice ve a Euskalerría).

Me gustaría hacer algunas observaciones preliminares sobre el tema. Tengo una gran admiración por esta figura que me parece no sólo una personalidad relevante del pensamiento vasco de posguerra, sino un intelectual español de nota. Sus observaciones, por ejemplo, sobre la descentralización que Azaola formula en época temprano, especialmente en su *Vasconia*, de 1972, son de una clarividencia sencillamente asombrosa¹, pero otro tanto puede decirse de su aproximación a la construcción europea. Coincido plenamente con ellas. Con gran generosidad don José Miguel de Azaola me hizo notar esta aproximación de planteamientos. Tengo delante de mí una carta que me dirige desde Suiza el 23 de Noviembre de 1988. Responde al envío que yo le hago de mis *Bases constitucionales del Estado Autonómico* y me dice refiriéndose a su libro *El País Vasco* que en sus páginas “sostengo tesis muy vecinas a las de usted”, aunque dice, modestamente, “no son las de un especialista en la materia”.

Esto, a mi juicio, no es del todo cierto: las apreciaciones que Azaola hace sobre la posición institucional del País Vasco, o sea, sobre su sistema foral, o sobre la regionalización del Estado, sobre la descentralización, aunque se formulan desde una perspectiva pluridisciplinar, me atrevería a decir que son especialmente pertinentes, consideradas desde la óptica constitucional. Juan Aguirre en la breve, pero estupenda biografía que dedica a don José Miguel de

¹ Don José Miguel de Azaola tuvo una actividad de publicista realmente amplia. Pero será sobre todo sobre el libro *Vasconia y su destino* (Madrid 1972 y 1977), a cuya elaboración dedicó un esfuerzo prolongado, en dos tomos y tres volúmenes de más de mil quinientas páginas, el que ocupará nuestra atención. *El País Vasco*, Madrid 1988 constituye una síntesis actualizada de su *Vasconia*.

Azaola², destaca que éste llegó a preparar las oposiciones de abogado del Estado, que finalmente no hizo, pero que sin duda contribuyeron a fijar un dominio jurídico que se hace muy presente en su obra.

Hay otros muchos aspectos de su biografía que por fuerza estimulan mi simpatía hacia él. Pasa, como nos ha ocurrido a tantos, muchos años fuera del País, lo que no decrece su interés por él. Yo también creo que a don José Miguel podían atribuírsele aquellas palabras de Maquiavelo que sólo sabía de una cosa, del Estado decía el florentino, del País Vasco en el caso de nuestro personaje. En una nota de Vasconia señala que aunque residente fuera del País desde 1953, y había nacido en Bilbao en 1917, “no se considera emigrado, sino partícipe pleno de su vida cultural” (Tomo I, pág. 27). Sus escritos, dice en otro momento, se plantean el “destino del pueblo vasco, el cual (destino) constituye el objeto primordial de mi preocupación” (Tomo I, pág. 58).

Hay algunos otros aspectos de su biografía que a ustedes les pueden parecer irrelevantes, pero que en mí suscitan una aproximación, por decirlo así, especialmente significativa. Azaola trabaja unos años en Pasajes, donde yo pasé mi mocedad, en una empresa del sector pesquero de altura. También me acerca a Azaola su bilbainismo rotundo, que yo tengo tantos motivos para comprender, así como su decisión bien cervantina, o azañista, de retirarse a Alcalá de Henares.

Mi intervención se centrará en la exposición del pensamiento político de Azaola. Pero no me olvido, al respecto, de dos cosas. La primera que Azaola era un verdadero intelectual, esto es, alguien que se proponía entender su situación, para decidir sobre ella, para modificarla. Ciertamente hizo notar su voz de modo claro y firme durante el franquismo y después. La reciedad de su carácter le llevó a condenar sin ambages conductas que con independencia de que también rechazase desde un punto de vista ideológico, no podía tolerar

² Juan Aguirre, *José Miguel de Azaola Urigüen, San Sebastián 2008*. También “José Miguel de Azaola. Una semblanza” en *José Miguel de Azaola, El genio personalista, edición al cuidado de Adrián Celaya Ibarra. Bilbao 2010*. Con contribuciones del propio A. Celaya, J. Aguirre, AC Saiz Valdivieso y M. Unzueta.

éticamente. “Bajo una tenue capa de terminología y conceptos marxista, esta rama del nacionalismo vasco (se refiere a quienes cubrían o justificaban el asesinato político), ha adoptado así una actitud típicamente fascista, de la que no parece querer desprenderse.” (Cuadernos de Alzate, nº 24³).

En segundo lugar, tampoco me ocuparé de las bases de su pensamiento, que han de explorarse con cuidado. Yo las referiría al existencialismo cristiano de Jaspers, a las corrientes del personalismo de Maritain y Mounier, y seguramente a un pensamiento social próximo a los círculos católicos de la Universidad de Lovaina. Azaola tomó parte importante en la organización de diversas ediciones de las Conversaciones de San Sebastián, en las que fue decisivo el impulso de don Carlos Santamaría⁴. Se trata de avanzadillas de un cristianismo progresista, vinculado a gentes de Madrid, donde después se organizarían las Conversaciones de Guadarrama y de Barcelona, como los hermanos Gomís de la revista *El Ciervo*. Compartía el cristianismo, estricto pero abierto al mundo, que prefiguraba el Concilio Vaticano II, del resto de gente de su generación, como Arteche o Tellechea. Arteche, a quien Azaola, ha entregado el manuscrito de una novela existencialista *El pan de nadie* le pregunta insistentemente por el personaje:- Pero Michel, ¿se salva o no se salva? El mismo Arteche da cuenta de la celebración del veinticinco aniversario de la boda de Azaola, con una misa que oficia el Padre Tellechea, y una intervención del propio don José Miguel que José de Arteche transcribe parcialmente⁵.

³ Véase su breve, pero magistral ensayo, “Estructura, creencias, ideas y valores de la sociedad vasca” *Cuadernos de Alzate*, nº24.Madrid 2201)

⁴ José Miguel de Azaola, “Un fenómeno singular: las Conversaciones Católicas Internacionales de San Sebastian, *Cuadernos de Alzate*, nº 17.Madrid 1997. Por lo demás sobre el ambiente intelectual donostiarra de estos años, véanse las interesantes por tantos conceptos memorias de José Ramón Recalde, *Fe de Vida*, Madrid 2004.

⁵ “Azaola”, viñeta del libro imprescindible de Jose de Arteche, *De Berceo a Carlos Santamaría*, San Sebastián, 1968. Azaola contrajo matrimonio con doña María Josefa Rodríguez Espina que felizmente le sobrevive. Tuvieron 14 hijos. Tuve la ocasión de departir con doña Josefa y varios de ellos cuando organizamos, Ignacio Yrizar y yo, una sesión homenaje a don José Miguel en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el 15 de Enero de 2008, que resultó brillantísima y en la que intervinieron Francisco Rubio, Juan Pablo Fusi, Maria Teresa Echenique, José Ramón Recalde y E. Mugica. Véase la reseña de la misma en *Cuadernos de Alzate*, nº 39, acompañada de la intervención de Mugica en dicho acto, “Azaola y la Bascongada”. Con posterioridad, y junto a Patxo Unzueta, he conversado en alguna ocasión sobre la trayectoria vital e intelectual de don José Miguel con su hijo, asimismo dedicado al mundo de los libros durante mucho tiempo, Juan Ramón Azaola.

Si que conviene que digamos dos palabras sobre el unamunianismo de Azaola. Unamuno dejó honda huella en don José Miguel de Azaola. Azaola, como Unamuno, siempre tan lejos de Bilbao, simpatiza con la ensoñación permanente de la villa, que evoca la felicidad de la infancia. Como su homónimo mayor asume la visión aguijonante, casi profética, del intelectual, que llama permanentemente la atención sobre los aspectos incómodos de la realidad. Ciertamente que Azaola sintoniza más que con el Unamuno preocupado egotistamente por su supervivencia, y el modo de asegurarla, principalmente la fama o la memoria en los demás, con el Unamuno cristiano (de *El Cristo de Velázquez*), libro, dice Azaola, de “esperanza y fe”: intento de sobrevivir en Cristo, de participar en la victoria que el divino redentor logró en la cruz sobre la muerte.

Es bien interesante la valoración que Azaola hace del libro *Paz en la Guerra*, en el que efectivamente trabaja Unamuno muchos años, y que arroja luz sobre el trasfondo social de una época, la de la segunda guerra carlista y la integración personal en la misma o intrahistoria como condición de quienes viven en tal momento, esto es, de los personajes de la novela. Lo que se muestra encarnado en la novela es la oposición vasca entre el campo y la ciudad y su correspondencia ideológica, a saber, el liberalismo y el carlismo.

Es significativa la aportación que Azaola hace para la comprensión de la idea unamuniana de situación, entendiendo por tal la circunstancia concreta en que desenvolvemos nuestra conducta. Debemos entender la situación no desde el perspectivismo sino desde la contienda intestina. En efecto la estructura fundamental de la situación es la contradicción, como oposición irreductible de lados enfrentados. La tensión entre las posiciones diferencia, según Azaola, la situación de la circunstancia orteguiana que se entiende según el lugar del observador. La situación no consiste en la suma de perspectivas sino en la contradicción insuperable de contrarios. Tampoco la situación unamuniana es el estadio o momento provisional de la realidad, como cree el marxismo, a superar por la afirmación de uno de los aspectos de ella: la tensión interna es,

más bien, la estructura constante, insuperable e enriquecedora de dicha realidad⁶.

II- La ordenación territorial de España. La descentralización como democracia del detalle: razones éticas y funcionales. Su oposición al centralismo: en Francia y en España. La provincia en el camino. La configuración de la región. La anticipación del modelo constitucional autonómico.

Voy a ocuparme de la reflexión de Azaola sobre dos problemas: el de la organización territorial española, esto es, el estudio del problema regional, de una parte⁷; y, de otra, sobre su vasquismo o su idea sobre el País Vasco. Se trata, obvio es decirlo, de dos cuestiones muy relacionadas. Azaola adquiere sus convicciones regionalistas, su valoración de la descentralización, que descansa en un aprecio del pluralismo y el autogobierno, de su alta consideración del régimen foral. Hay más raíces, como veremos, de su estima por los esquemas “federativos”, pero sin duda una de ellas será ésta. Y Azaola nunca deja de considerar al País Vasco desde España. La Constitución histórica del País Vasco, dirá muchas veces, es un pacto entre este y el Estado, forma política insuperable e insalvable, de la que no se debe salir⁸. El País Vasco, es “un órgano vital del cuerpo de España. Si en un porvenir que es, por ahora, imprevisible llegase a ocurrir que al Estado español le resulta indiferente, o que considere cosa de poca monta, el que la región vasca deje de seguir formando parte de él, semejante actitud tendría para los vascos un sentido catastrófico: querría decir que nuestra región se había convertido en

⁶ Buena parte de los ensayos de Azaola sobre Unamuno, en *Unamuno y sus guerras civiles*, Bilbao 1996. Azaola es un indudable especialista en Unamuno, al que ha dedicado una constante y aguda atención y del que ofrece claves interpretativas bien sugestivas. Resulta sorprendente que sus aportaciones sean desconocidas en el libro del matrimonio Sabaté dedicado al noventayochista bilbaíno. No es la única deficiencia del libro, de atender a la reciente reseña del mismo, publicada en el *Times Literary Supplement*, July 9 2010, por Stephen Roberts, “Behold me!”, elogiosa por lo demás.

En cualquier caso el tratamiento de Unamuno, ilustra también la valoración de Azaola de la segunda guerra carlista, idealizada por Unamuno y cuya inevitable brutalidad destaca Azaola; y de la Segunda República, período sobre el que Azaola comparte los recelos y críticas de Unamuno. Véase especialmente la tercera parte del libro citado, titulada “La guerra civil española del siglo XIX”.

⁷ *Vasconia*, lleva este significativo subtítulo: “La regionalización de España”.

⁸ Así, artículo “Buscando un modelo de Estado”, *El Diario vasco*, 12 de Mayo de 1998.

una insignificante zona marginal, representando un papel de cuarto o quinto orden en la vida española.” (Tomo I, pág. 533).

Azaola es consciente de su posición arriesgada desde un punto de vista intelectual, pues no se siente acompañado de una reflexión suficientemente elaborada, ya que en el País Vasco faltan figuras de alta cultura, auténticos “guías espirituales”. El se representa a sí mismo como alguien que en el vacío universitario vasco que tantas veces denuncia, debe arriesgarse. Sabe que la materia de la que se ocupa, especialmente la referente al País Vasco, es particularmente difícil, a la que acecha la falta de rigor y el prejuicio ideológico. Sin duda es tarea ardua alcanzar la objetividad, hablando de lo vasco. “La exposición sobre la materia -sobre la cuestión vasca- han pasado casi siempre a ser alegatos, abandonando la objetividad por el subjetivismo, y la imparcialidad por el partidismo sectario con frecuencia”. (Tomo II, pág. 24)

Azaola considera el problema de la reorganización territorial del Estado, remedando a Ortega, el “tema de nuestro tiempo”. Acertadamente en la propuesta de Azaola se relaciona democracia y descentralización, pero se repara más en la dimensión plural de los integrantes del Estado que en la reorganización del mismo.

Azaola demanda la regionalización desde planteamientos, si se quiere, de filosofía política, que afectan tanto al individuo como al Estado. Primeramente, la región viene a ser el ámbito natural espacial en que se desarrolla la persona. Sin duda la región hace justicia a la naturaleza individual de la persona; pero también a su dimensión social. La persona para ser libre ha de serlo no sólo como individuo, sino también como partícipe de la libertad de la colectividad a la que pertenece⁹. En segundo lugar, la región, cabe pensar, suministra estabilidad a la persona en las actuales circunstancias. Se trata de un asidero permanente “en medio de la fragilidad en tantas cosas”. Finalmente, la región es un escalón intermedio en una visión de la sociedad presidida por el principio de subsidiariedad. La subsidiariedad como criterio de organización social hace justicia a los valores del pluralismo y la eficacia: la competencia, como potestad

⁹ *Vasconia*, tomo I, pág. 241.

de actuación pública al servicio del bien común, debe corresponder al orden que con mayor eficiencia la lleve a cabo.

Azaola justifica la democracia del detalle, o descentralizada, desde luego por razones éticas: la descentralización maximiza el autogobierno: la exige la libertad y dignidad de los ciudadanos. Pero también por razones de eficacia. Positivamente la descentralización acerca las decisiones a quien conoce los detalles: estimula su colaboración y se apoya en su conocimiento. “Es imprescindible que los centros donde se adoptan las decisiones están cerca de los problemas concretos y de los ciudadanos a quienes estos afectan; y que oigan su opinión y que se encuentren sometidos a su vigilancia”. (Tomo I, pág. 234)

La descentralización involucra a los ciudadanos, impide su desentendimiento y pasividad. Insiste en pedir explicaciones: oír al que las da y actuar en consecuencia.

La importancia del detalle en la democracia de proximidad evita las disfunciones pragmáticas y morales del centralismo: los peligros de lo abstracto. Esto es, el ideologismo y el dogmatismo que fomentan, cuando se tiene la oportunidad, la imposición y la violencia¹⁰.

Sin duda la vida local es la mejor escuela de la democracia. Azaola coincide con Tocqueville: “El ejercicio de la democracia en las instituciones locales es para la educación cívica del hombre, lo que la escuela primaria es para la educación general”. Azaola está con el profesor suizo Gasser que demuestra de forma sistemática y convincente que “los países donde tradicionalmente se respetan las libertades locales -Suiza, Escandinavia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, algunas zonas de Alemania- son también aquellos donde mejor

¹⁰ “La descentralización, al desplazar del centro a la periferia la exigencia de responsabilidades, vivifica la ciudadanía con el riego fecundante de las preocupaciones concretas... (Es un sistema) que educa a los individuos para el ejercicio de las libertades al familiarizarlos con los problemas concretos y con las responsabilidades también concretas, que afectan a la vida diaria. (Se impide así) que los ciudadanos perdiendo el contacto con la realidad, se encastillen en el reducto de los principios generales y de las ideas abstractas (donde se pervierten) caen en el sectarismo y la intransigencia y llega la violencia, la cual provoca una represión que so pretexto de restablecer o de salvaguardar la paz pública, acentúa la opresión y engendra la tiranía” (*Vasconia*, tomo I, pág. 236)

garantizados se han visto, al correr los tiempos, los derechos políticos de los ciudadanos y donde más sólidas son las estructuras democráticas del Estado” (Tomo I, págs. 236 y 241)

La afirmación de la descentralización regional, de la democracia del detalle, exige acabar con el centralismo que presenta dos figuras torvas que son las del modelo francés y el gigantismo madrileño. En España el centralismo se suele asociar, más bien de modo equívoco, con el provincialismo. Resulta muy interesante reparar en el número de páginas que Azaola dedica a Francia, país en el que Azaola ha residido y que conoce bien. Diríamos que su juicio no hurta el reconocimiento a la primacía cultural gala, que resulta innegable por la aportación francesa al progreso, derivada de su racionalismo; de otro lado, francesas son muchas de las fuentes bibliográficas que Azaola maneja. Pero el ejemplo francés ha sido nefasto en el caso español (y ya se sabe que cuando los españoles por mucho o poco tiempo dejan de hallarse vueltos sobre sí mismos, suele ser generalmente para dirigir su miradas a Francia, con preferencia a todos los demás sitios): estatismo, quiere decirse, *colbertismo* como modelo de desarrollo económico e intervencionismo omnipresente de la actuación pública, de modo que el Estado absorbe las energías de la sociedad que se siente más que protegida asfixiada por el centralismo. Es el centralismo el que degrada y genera la irresponsabilidad, provoca el gigantismo de la capital, París, y causa la abstracción y el dogmatismo del sistema en su conjunto.

El modelo francés, que tiene raíces medievales, así cuando se difunden entre nosotros los esquemas centralistas y ultraortodoxos de Cluny, inspira a nuestra monarquía absoluta, pero es especialmente operante en el siglo XVIII, a partir de la llegada de la dinastía de los Borbones a España, y no digamos en el siglo XIX. La organización política española del siglo XIX se atiene estrictamente al plan de la Revolución. Se trata de un Estado que sujeta y esclaviza a la sociedad, en vez de servirse de ella. Propagándose “un patriotismo que degenera en nacionalismo” y “un unitarismo artificial que, para imponerse, tiene que acentuar la centralización y entronizar la burocracia”. (Tomo I, pág. 110)

París tiene su correspondencia en Madrid, que, chivo expiatorio, asume los pecados del centralismo: hay que desmochar Madrid, si se quiere llevar a efecto las virtudes regeneradoras del regionalismo español. Madrid, además de devenir una urbe invivible, que llegará a los 12 millones de habitantes en el año 2000, fomenta la indiferencia y la dimisión cívica de los españoles y agota a Castilla La Nueva.

Véase este párrafo regeneracionista, que parece sacado de la novela barojiana de *La Busca*. “Cuando el madrileño sale de su villa, no encuentra nada. Recorre kilómetros y kilómetros de desierto interrumpido de cuando en cuando por un villorrio insignificante, por una vieja ciudad aletargada, de reducidas dimensiones y de espíritu más reducido todavía, o por una aglomeración desangelada, satélite de la propia capital: nada de lo cual cuenta, como es lógico, a sus ojos”¹¹.

El problema de Madrid es crucial, pues del porvenir de Madrid “depende en gran medida el porvenir de España”. Hay que dividir la capital y separar su parte administrativa, su Brasilia, y llevarla a 100 o 200 kilómetros. Esto ha de aligerarla “de una carga que empieza ya a pesar gravemente sobre los hombros de los madrileños y del resto de los españoles, obligados a financiar a través del impuesto los enormes despilfarros a que conduce el mastodontismo urbano” (Tomo II, pág. 432). Reducir o recortar Madrid, añade Azaola, es vital para vigorizar Castilla.

En el camino de la regionalización Azaola no se topa con la provincia. No comparte las tesis de muchos sobre su carácter artificial y aun dañoso y en el examen de esta cuestión afina sus categorías al ocuparse de la idea de Ortega de las comarcas. Arrojemos algo de luz sobre estas dos cuestiones, relacionadas sin duda, esto es, la suerte de las provincias en la regionalización de España y el examen de Azaola de la comarca de Ortega.

Azaola no se ensaña con las provincias, desde luego no con las Vascongadas y con Navarra, pero tampoco está dispuesto a exagerar las críticas contra su

¹¹ *Vasconia*, tomo I, pág. 449.

artificialidad o arbitrariedad. No son, como las francesas, producto de una mentalidad de regla y cartabón, esto es, el sueño de un burócrata: denotan un cuidado por asegurar cierto tamaño y variedad, pues muchas tienen una extensión, que acompañada de una población adecuada, habrían suministrado soporte para el protagonismo político. Pero no son la unidad local óptima, cuyo lugar ocupa la región “cuatro o cinco veces mayor que ésta (territorial, económica y demográficamente). La región es la base adecuada de la indispensable descentralización”.

Azaola inteligentemente llama la atención sobre la actitud de Ortega, “madrileño de pura cepa” que divide, como se hace en Francia con París, España en Madrid y las provincias y que escribe un libro sobre la descentralización. La redención de las provincias pero no exactamente a favor de las provincias, que son un fracaso como expresión de la vida local, y que no sirven de intermediarias, según Ortega, entre “la vida de la aldea y la gran vida nacional”. Lo que han de ponerse en pie, según el filósofo madrileño, son las grandes comarcas (nueve o diez), núcleos que sirvan a los ciudadanos para “apasionarse y entrenarse”. La comarca como estructura política revitalizaría la nación y mejoraría la participación de los españoles en la vida democrática.

A Azaola el ataque de Ortega a las provincias le parece excesivo, pues tiene, como sabemos, una visión más benévola de esta circunscripción política. Quizás Azaola desconfía de los planteamientos abstractos y sistemáticos o doctrinarios de Ortega.

En cualquier caso las observaciones de Azaola sobre Ortega, omiten la referencia a los puntos de vista de Azaña, que es, como se sabe, en este tema el reverso de Ortega, y no resaltan el acierto de Ortega al justificar desde la democracia el federalismo. Según es conocido Ortega abominaba de este concepto, pues creía que el problema de la soberanía no tenía solución verdadera en el Estado federal; y no admitía más que los federalismos de integración, que llegan al Estado común desde los Estados miembros preexistentes, pero no lo que yo llamo federalismo de descentralización o devolución, esto es, cuando la forma política federal sucede al Estado centralista.

Hay algunas reflexiones de interés de Azaola sobre la configuración de la región, esto es, los elementos constitutivos de la misma, se trate de su tamaño y la posición en ella de un centro. Está pensando, negativamente, en la actuación absorbente y secante de Madrid en la región de Castilla o de Barcelona en Cataluña; y positivamente en el País Vasco, en el que reconoce un sano policentrismo y una posición de rectoría, dice, a Bilbao. Azaola cree que la región es un precipitado de la historia, la geografía y la economía; algo así como la historia corregida por la técnica. Pero la constitución de las regiones es una decisión política a tomar por las poblaciones de los territorios correspondientes. Hay datos, conciencia de pertenencia y voluntad democrática. Las regiones, determinadas democráticamente, “son un producto de la historia y de la geografía, de las condiciones económicas y de la vecindad, de la voluntad de vivir en común y de trabajar juntos sus habitantes, y de unas concepciones y unas aspiraciones sólidas y compartidas”¹².

Comparativamente el País Vasco ofrece unas condiciones excelentes para la regionalización en lo que se refiere al tamaño y ordenación de la región. Sin duda las oportunidades son mayores si se piensa en “una red de ciudades cercanas y bien comunicadas entre sí, de 150.000 a 300.000 habitantes”. Se trata de “una solución mucho más favorable y deseable que no una sola ciudad de 800.000 o un millón de habitantes, en cuyas proximidades no hay sino pequeños centros mal surtidos de servicios”.

Por lo demás las consideraciones de Azaola sobre la regionalización de España son de una pertinencia asombrosa y prefiguran con sorprendente exactitud el orden autonómico constitucional, pero no sólo en el diseño sino en el devenir mismo de nuestra forma territorial. Consisten en lo siguiente: la regionalización española se impondrá como proceso imparable obediente al principio de emulación que impedirá a ninguna parte del territorio nacional quedarse al margen. Al acoger tal patrón de ordenación territorial Azaola no sólo tiene presente lo ocurrido durante la Segunda República, sino que agudamente, lo aventura incluso a la misma Restauración, donde, de no haber

¹² *Vasconia*, tomo I, pág. 463.

sido por la Dictadura de Primo de Rivera, se hubiese acabado confiriendo un Estatuto a Cataluña, que hubiese inducido por dicho camino al resto de los territorios españoles.

La regionalización, señala Azaola además, es el dato fundamental de toda descentralización, se asuma explícitamente o no el proceso federativo. Entonces, “las diferencias en la descentralización son de grado”. No hay por tanto mucha diferencia entre lo que sostiene nuestro autor y lo que hoy es afirmación corriente en el constitucionalismo comparado, en el que se admite el pluriformismo de los fenómenos federales. Así Laenerts habla de “the many faces of federalism”, los diferentes rostros del federalismo.

En tercer lugar, la descentralización ha de ser un proceso generalizado que evita la división entre la España que Ortega llamaba arisca, en la que la espoleta de la autonomía es el nacionalismo o un fuerte sentimiento de identidad, y la demás, la España común. La regionalización debe ser decidida en un solo acto, desde arriba, por determinación si es posible, constitucional. “La institucionalización de las regiones debe, pues, escribía Azaola, ser objeto de una decisión lo más sencilla, lo más coherente, lo menos fraccionada en el tiempo, lo más uniforme en el espacio, que sea posible”¹³.

En cuarto lugar, la descentralización se asume sobre la igualdad jurídica de todos los componentes territoriales del Estado, lo que no equivale a su igualdad efectiva. La asimetría se desarrolla entonces con plena legitimidad en el plano de la realidad, fuera del orden prescriptivo. “Todas las regiones de España deben, pues, tener iguales facultades en un régimen de descentralización generalizada; aunque, como es natural, cada una de ellas usará, llegado el caso, de tales facultades en forma y con una amplitud diferentes, ateniéndose a las propias circunstancias”.

Fiel a su idea de democracia descentralizada o de detalle, Azaola, de acuerdo con el relieve que la vida local adquiere en los sistemas descentralizados europeos, insiste en la necesidad de la consagración constitucional de la

¹³ *Vasconia*, tomo I, pág. 477.

autonomía municipal y provincial. No se trata de un reconocimiento retórico, pues, acompañando a la garantía institucional en cuestión, han de figurar las libertades locales concretas en que se plasma tal autonomía y el procedimiento de salvaguardarlas.

Con extraordinaria lucidez, por último, repara en la simultaneidad de la regionalización de España con la construcción de Europa. Azaola no llama la atención sobre el tópico del despojo de soberanía del Estado que tal proceso implicaba, sino que penetrantemente alude al peso de los Estados y las regiones en la nueva forma política en constitución. Ni Europa es un megaestado; ni las regiones son sus elementos integrantes. Europa no puede edificarse sobre el modelo de los Estados, que son no obstante su base constitutiva y operativa.

Necesariamente la unidad base de Europa no son las regiones sino los Estados. Desintegrados éstos, Europa se desquiciaría: quedaría atomizada, dividida en cien entes minúsculos, cuyos microorganismos son tan peligrosos y aberrantes como los macronacionalismos, que hoy están retrasando el advenimiento de la unidad continental. Sin duda, añade Azaola, “La Europa unida y fuerte del porvenir debe basarse jurídicamente y políticamente en la unión de los Estados”¹⁴.

III- El País de los vascos: pluralidad constitutiva vasca. El mundo espiritual de Vasconia: la lengua y la religión. El régimen foral como constitución de los vascos. Fuerismo y Liberalismo: la crisis del siglo XIX. Dos apuntes: sobre la Constitución de Cádiz y la integración de las élites vascas en el sistema liberal español.

El vasquismo de Azaola es el correspondiente al grupo generacional al que pertenece¹⁵. De hecho, con las precisiones que estableceré, el tomo II de su *Vasconia-Los Vascos*, ayer y hoy, que aparece en 1976, es un diálogo con sus

¹⁴ *Vasconia*, tomo I, pág. 533.

¹⁵ Sobre la generación vasca de los cincuenta, véase el penetrante estudio de María Teresa Echenique, “Intelectuales vascos de la posguerra”, *Cuadernos de Alzate*, nº 36. Madrid 2007.

amigos Caro, Michelena, Arocena y Arteche, cuyas ideas comparte. Hay, con todo, alguna singularidad en sus planteamientos y sobre todo una especialización o insistencia en la visión histórica del País Vasco, ateniendo principalmente al foralismo.

Azaola tiene una visión del País Vasco que constata su pluralidad, su condición de mosaico que se admite a pesar de la persistente unidad del conjunto. Intelectualmente la llamada de atención sobre el pluralismo constitutivo del País Vasco suele asociarse al nombre de Juan Pablo Fusi¹⁶. Pero antes, esta nota es destacada, casi obsesivamente, por José Miguel de Azaola. El País Vasco queda definido como, decíamos, “verdadero mosaico”, caracterizado por su “proliferación de singularidades y particularismos”. Un todo complejo, “cuya riqueza de variedades y matices llega a ser verdadera opulencia si se tiene en cuenta la brevedad del espacio en que se encierra”. Concluye Azaola: la realidad vasca se desborda, se rebela contra el esquematismo y el simplismo. Esta complejidad es de todo tipo: geográfica: la Vasconia atlántica y la del interior; social: urbana y rural; de mentalidad: tradicionalista y dinámica. Sin una capital que dirigiese su vida. Verdadero poliedro desde el punto de vista religioso, ideológico, político¹⁷.

Este pluralismo esencial no pone en cuestión una unidad subyacente e innegable: un conjunto cuyos elementos componen un cuadro intangible, dotado de originalidad y coherencia suficientes. Existe un país “comprensivo de Navarra, Vizcaya, Álava, Guipúzcoa, el Labourd, La Soule y la Baja Navarra al que damos el nombre de Vasconia o País Vasco”. Claro que esta unidad cultural no tiene por qué traer una correspondencia institucional o política, cuestión para Azaola menor. En efecto, la unidad geográfica, histórica, social, lingüística no impone una correspondencia institucional o política. “Una familia étnica o lingüística puede poseer excelentes razones para desdoblarse en varias entidades políticas, lo mismo que varias familias de esa clase pueden tener muy buenos motivos para formar una sólo entidad política”. Y remata

¹⁶ Juan Pablo Fusi, *País vasco: pluralismo y nacionalidad*, Madrid 1984

¹⁷ “Estructura, creencias, ideas y valores de la sociedad vasca” *Cuadernos de Alzate*, nº24. Madrid 2001, pág. 6.

Azaola: “si nada me es más ajeno que la idea de una España monolítica, nada tampoco me es más extraño que la idea de una Vasconia monolítica”¹⁸.

La reflexión de Azaola sobre el mundo espiritual vasco se dirige a la lengua, la religión y los fueros. Como decía, los puntos de vista de Azaola sobre la lengua no denotan, creo, originalidad. La singularidad vasca en perspectiva histórica le lleva a reflexionar brevemente sobre la religiosidad vasca y especialmente sobre el fuerismo, como constitución política de los vascos.

Tiene sentido, con todo, recordar la lucidez con la que Azaola reconoce carácter propio en el País Vasco al castellano. Mientras que el euskera es la lengua privativa u originaria de los vascos, el castellano que es un idioma cuña entre los romances de la península -en el este, el catalán, en el oeste, el gallego, el leonés y el portugués- en cuanto cuerpo extraño o anomalía es una lengua propia o que lleva el sello vasco. “El castellano no puede pues sin error y sin injusticia, ser considerado extraño en Vasconia. Y no puede serlo porque brotó en su interior, del seno de un sector de la población que no era advenedizo, sino arraigado en la tierra desde hacía siglos, de modo que es producto del genio vasco y pertenece, por ende, a los vascos con el derecho de pertenencia que da la creación” (Tomo II, vol. I, pág. 122).

La reflexión sobre la religión ilustra su idea de la familia como estructura social esencial, determinante de la singularidad vasca. La familia, regida por un principio de troncalidad, muy estricto, asegura una alimentación suficiente a sus miembros, como base del vigor físico reconocido a los vascos, expulsa del hogar hacia la emigración a los segundones y explica el esfuerzo emprendedor de su gente. Azaola, recuerda la observación del diplomático de los tiempos del Renacimiento Andrea Navagero, que cita Caro: “los vascos salen mucho al mar por tener muchos puertos y muchas naves construidas con poquísimo gasto, por la gran cantidad de robles y de hierro que poseen; por otra parte, la poca extensión de la región y el gran número de gente que la habita les obliga a salir fuera para ganarse la vida” (Tomo II, pág. 143).

¹⁸ *Vasconia*, tomo II, vol. I, pág. 39

Para Azaola, la religiosidad vasca, por lo demás de acuerdo con Caro y Arteche, es primordialmente efectiva, “volcada hacia lo pragmático”, por tanto moral, más que especulativa o teológica. Se trata de una religiosidad exigente, rigorista, puritana¹⁹, pero no tanto por mor de la ortodoxia como por razones funcionales.

En el caso de la religiosidad popular se incurre en la extremosidad en lo sexual. “No es que el vasco sea (yo por lo menos no pienso que sea) menos lujurioso que cualquier pueblo vecino suyo; pero se me ocurre que la lujuria es el pecado que más directamente afecta a la solidez y a la seguridad de una institución que para él es excepcionalmente sagrada: la familia”.

En el caso de la religiosidad urbana, la religión aporta una justificación al esfuerzo económico, según confirma el puritanismo de los jesuitas, expresión feliz del modo vasco de ser católico. La salvación individual es la coronación del éxito económico, que la anticipa en este mundo, afirma *weberianamente* Azaola. Paralelamente la salvación es un negocio, el negocio del alma. Este credo, obviamente, conviene a la burguesía emprendedora vasca y explica el éxito de los jesuitas, apóstoles de este mensaje. “La vida y los escritos de Loyola, y sobre todo entre estos últimos, los dos que más poderosamente habían de influir en el espíritu jesuita: la Constitución de la Compañía y los Ejercicios espirituales, están hondamente impregnados del sentido pragmático, del prurito de eficacia, tan característicos de la psicología vasca”. (Tomo II, vol. I, pág. 149)

Azaola acepta la imagen tradicional del régimen foral vasco como sistema de autogobierno político-administrativo de origen estamental, que descansaba en el equilibrio entre las Juntas, como representación de los territorios, y el Señor. Azaola subraya preferentemente los instrumentos institucionales a favor de los territorios, como el juramento y el pase foral, ignorando la institución de la protesta de la minoría derrotada ante el Señor²⁰. Azaola llama la atención sobre

¹⁹ Examinada admirablemente en el ensayo biográfico de José de Arteche sobre el bayones abate de Saint-Cyran, Juan Ambrosio du Vergier de Hauranne, que dirigió Port Royal, *Saint-Cyran*, San Sebastián, 1967.

²⁰ Juan José Solozabal, *El Primer nacionalismo vasco*, Madrid 1975. Capítulo V: “Los Fueros y su crisis”.

el hecho de que este sistema equilibrado, de raíces medievales, superase un régimen de concentración política, como después de todo era el Estado de los Austrias, y la propia teorización de la Monarquía absoluta. Los Decretos de Nueva Planta, al comienzo del siglo XVIII, dejan vivo en comparación con la situación de otros territorios, a los fueros vascongados.

Azaola encuentra una doble explicación en esta persistencia foral, que podríamos llamar política, de un lado; y de otro, institucional. En primer lugar, el mantenimiento del sistema foral depende de la lealtad de los vascos en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de sus señores naturales. Pero, en segundo lugar, Azaola subraya la importancia de algunos elementos institucionales del sistema. Por una parte la división del trabajo. Las cuestiones político militares o de representación, esto es, los grandes asuntos, corresponden al monarca. En cambio, las cuestiones de detalle, como el régimen local, la administración ordinaria, a las Juntas. Frente a las tesis nacionalistas sobre el régimen foral, Azaola subraya la importancia del Señor en el edificio político vasco, que se corresponde al mayor protagonismo del rey en la forma política española. Azaola cree que es inapropiado utilizar el principio de separación de poderes para dar cuenta del funcionamiento del sistema foral, donde las diversas instituciones no tenían atribuida una exclusividad material de tareas. Pero quizás incurre en cierto anacronismo al adjudicar una función jurisdiccional de carácter constitucional a las Juntas cuando sometían al pase foral las decisiones jurídicas del Estado.

Azaola es un liberal fuerista que en el fondo cree que, mediando un esfuerzo de acomodación o reactualización adecuado, no hay problemas de integración entre el sistema constitucional y el régimen foral. Piensa, como los buenos fueristas del siglo XIX, que el tratamiento del liberalismo español del fuerismo no ha sido suficientemente generoso. Reconoce, es cierto, algunos problemas en el régimen foral, sea su base oligárquica o escasamente democrática, sus tensiones mal resueltas entre la representación de las ciudades y las anteiglesias de la tierra llana, o las trabas a la libertad económica, como la localización de las aduanas.

Pero para Azaola la actualización foral ha sido traumática y desde luego poco generosa con la sustancia del régimen, mayormente, su planta institucional. El modelo debió haber sido el sistema de la Ley Pactada Navarra de 1841 (mantenimiento de las instituciones del Reino, fuertes competencias en el régimen local, promoción económica, escuelas) y que tal vez fundamentalmente por la propia intransigencia de las diputaciones no se consigue en el caso de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava. Sin duda para la suerte del foralismo resultó fatal su identificación con el carlismo, aunque Azaola acertadamente subraya el nulo relieve foral -o casi- de las guerras carlistas, que sin duda alguna se justifican en otra clave, de carácter ideológico o político.

Me permitiría introducir alguna matización a las apreciaciones de Azaola. En primer lugar, creo que este autor minusvalora el relieve de las tensiones internas del régimen foral, sometido, como es bien sabido, a amenazas externas pero también a presiones intestinas. Hay una contradicción entre el liberalismo de las ciudades y las demandas de protección del comercio y la industria frente al predominio de las oligarquías rurales y la actitud preocupada exclusivamente por el interés del consumidor, que se plasman en episodios como las amenazas de las ciudades de Bilbao y San Sebastián de abandono de las instituciones forales.

Me parece en segundo lugar preferible en referencia a la crisis foral hablar de poda antes que de abolición. Ciertamente que la posición de Azaola se compadece con su esperanza en la autoregeneración del sistema foral y con la aceptación de un designio centralista o jacobino del liberalismo español, afrancesado, etc. El hecho es que Azaola se suma, sin matices, a la tesis de la abolición de los fueros de Cánovas, aunque después nuestro autor está dispuesto a salvar a alguno de los ejecutores de esa política, como el donostiarra don Fermín Lasala, Duque de Mandas²¹. De nada sirve el régimen del Concierto y el reconocimiento a las diputaciones de unas competencias propias y de tutela de los ayuntamientos que suponían una autonomía local muy superior a la del

²¹ Episodios ponderadamente reconsiderados por Jesús Eguiguren, *El arreglo vasco. Fueros, constitución y política en los siglos XIX y XX*. San Sebastián, 2008.

resto de España²². Se trataba de peculiaridades, como no se le escapa al fino olfato de jurista de Azaola, que se sustentaban en una apoyatura normativa de rango inferior a la ley, en que se basaba ya el régimen foral navarro.

Lo que no puede ponerse en cuestión, en tercer lugar, especialmente tras algunas aportaciones bibliográficas posteriores a la obra de Azaola (me refiero a las contribuciones de autores como Javier Fernández Sebastián, Javier Pérez o Coro Rubio) es la persistencia del régimen foral durante la mayor parte del siglo XIX, a pesar del marco institucional ciertamente no fácil para el régimen político vasco, y la ideología unitaria de la época y que se corresponde a la debilidad del centralismo de nuestro liberalismo²³. Parte no pequeña en la explicación de la supervivencia foral ha de atribuirse a los mecanismos de influencia del liberalismo moderado vasco, principalmente en Madrid: me refiero a la actuación de algunos representantes “en Corte” de las provincias (Los Egaña, Antón Luzuriaga, etc.) y la simpatía de las reinas por el País Vasco, bien correspondidas con la presencia permanente de sus nombres en las calles y edificios públicos de Bilbao y, especialmente, San Sebastián. Recuérdese la actitud de San Sebastián en la revolución de 1868: se espera a que Isabel II abandone la ciudad para sumarse al levantamiento. “Con particular delicadeza, apunta discretamente Raymond Carr, San Sebastián aguardó a que la reina Isabel II tomara el tren que habría de conducirla al exilio en Francia, antes de pronunciarse contra ella.”²⁴

Estas consideraciones por mi parte no disminuyen la agudeza del análisis del régimen foral durante el siglo XIX español que lleva a cabo José Miguel de Azaola, cuya referencia puede concluirse aportando dos acertadas reflexiones del maestro bilbaíno. Azaola capta muy bien el significado de la Constitución de Cádiz como ruptura explícita con el antiguo régimen e implantadora, por primera vez, de la homogeneidad institucional y los derechos de los españoles. En 1812 se cuestiona la especificidad foral como expresión hasta cierto punto de un dualismo político que la atribución de la soberanía a la nación no hacía

²² A mi juicio continúa insuperado el libro de T.R.FERNANDEZ, *Los derechos históricos de los Territorios Forales*, Madrid 1985.

²³ Contribuciones de J.M Portillo y A. Cajal al libro editado por L. Castells y A. Cajal, *La autonomía vasca en la España Contemporánea (1808-2008)*. Madrid 2009.

²⁴ Raymond Carr, *España*, pág. 435.

posible. El foralismo tendrá que cambiar: cada vez más la referencia al sistema dejará de ser el monarca y habrá de pasar el testigo a las Cortes, como representación genuina de la nación. Por otra parte aparece un solicitante nuevo de la lealtad política de los españoles: es más abstracto, pero más exigente. Se trata de la nación española. Surge el nacionalismo español. Azaola alude a ello en términos algo duros, contraponiendo las instituciones forales y la nación española, o sus exigencias. En efecto, de un lado están las instituciones vascas “que una larga y feliz experiencia aconsejaban mantener sin daño alguno para la creciente libertad e igualdad de los ciudadanos”. De otro, una idea “monolítica de la nación, unitaria, uniformista y centralista”. Se trataba de una idea simplista y jacobina, tomada de Francia, “un dogma político, dice Azaola, incompatible con el mantenimiento de la foralidad”.

La segunda observación de Azaola, pretende llamar la atención sobre una deficiente incorporación de la élite vasca al sistema liberal español, que puede tomarse como sugestiva matización o interpretación sustitutiva al célebre triángulo de que hablara Vicens (cuyos vértices eran los propietarios castellano-andaluces, los algodóneros catalanes y los ferreteros vascos) como base del orden político decimonónico²⁵. Según Azaola no hay representación suficiente vasca en el sistema político español, como tampoco la hubo catalana (la incorporación de Ventosa y Cambó ya es tardía) al menos en su personal, monopolizado por una élite madrileña-andaluza. Hay, sin duda señala Azaola, un divorcio entre las minorías dirigentes de la economía industrial y los regentes de la política. “Entre los escasos vascos que ocuparon lugares de importancia política bajo la Monarquía liberal del siglo XIX (desde Espoz y Mina, Armendariz, Lersundi y Madoz hasta Sánchez Toca) se echa de menos esa íntima relación con los dirigentes de la economía y su representatividad, quizá con la excepción de los guipuzcoanos Joaquín María Ferrer, Egaña y el Duque de Mandas (Fermín Lasala). El vizcaíno Víctor de Chávarri estaba sin duda destinado a cumplir esa función; pero murió prematuramente. Ningún vasco desempeña, en los días de Isabel II, de Alfonso XII y de la regencia de María Cristina de Habsburgo, el papel que en las postrimerías del antiguo régimen, había desempeñado el bilbaíno Mariano Luis de Urquijo, cuya

²⁵ Así, J. Vicens Vives, *Historia económica de España*, Barcelona, 1967, pág. 636.

prometedora carrera quedó truncada por la colaboración que prestó al intruso José Bonaparte.”²⁶ Nada más. *Eskerrik Asko*.

²⁶ *Vasconia*, tomo II, volumen I, pág. 351.