

“LA CULTURA DEL PACTO EN EL DERECHO PÚBLICO VASCO A LO LARGO DE SU HISTORIA”

Introducción

Con ocasión de este acto, en el que todos nosotros nos reunimos con el propósito de aunar fuerzas en pro de la creación de una Academia Vasca de Derecho, sus promotores me han hecho el inmerecido honor de pedirme que prepare una pequeña intervención para este primer encuentro, en la que me gustaría compartir con todos ustedes algunas ideas que, al calor del estudio de nuestro derecho público, se me han ido suscitando con el tiempo y sobre las que quisiera reflexionar en voz alta.

Vivimos unos tiempos difíciles para nuestra querida Euskal Herria, unos tiempos donde brillan por su ausencia la paz, el respeto, la cordura, el diálogo sereno y la concordia entre vascos. Tenemos ante nosotros un panorama de división y enfrentamiento que debemos intentar superar si queremos construir un espacio donde quepamos todos. Como juristas, nuestro deber es el de ayudar a solucionar conflictos, a superar divisiones, a ofrecer puntos de encuentro. El objetivo es lograr un marco de concordia en el que podamos sentirnos cómodos todos. Pero las posturas son tan diferentes y tan opuestas, que encontrar “intersecciones mínimas” que sean aceptables por todos nosotros no resulta nada fácil. Esta situación no es nueva porque nuestra historia está jalada de conflictos, de tensiones y de violencia, pero también hemos sido capaces de lograr grandes acuerdos. Desgraciadamente, en nuestros días los desencuentros y la violencia persisten y no se atisba su desapa-

rición en un horizonte próximo.

Ya va siendo hora de que nosotros, los juristas vascos, aportemos nuestros modestos conocimientos para posibilitar acuerdos, aunque sean de mínimos, que permitan la convivencia entre todos, porque no hay futuro para una sociedad instalada permanentemente en el enfrentamiento. El futuro tampoco reside en garantizar una fría coexistencia sino en promover una respetuosa convivencia. Y no hay verdadera convivencia sin respeto al que piensa distinto, si lo que se pretende es marginar de la sociedad a unos u otros, si cada uno se enroca en sus propias posiciones. Necesitamos lugares donde se pueda dialogar serenamente, donde podamos recuperar un elemento consustancial a nuestra vieja tradición foral: la cultura del pacto. ¡Ojalá que foros como éste, nos ayuden en esta hermosa y apasionante tarea!

A estas alturas de mi disertación, muchos de ustedes pensarán que estas son bienintencionadas palabras sin mucho futuro en la práctica. Puede que sea cierto, pero nuestro reto como juristas es, precisamente, darles una aplicación práctica. No sé si, entre todos, seremos capaces de hacerlo, pero sí sé que no es la primera vez en la historia de nuestro derecho en la que los juristas vascos han tenido que enfrentarse a tan difícil tarea. La intención de mi disertación de hoy es exponerles cómo a lo largo de ella, quienes nos precedieron tuvieron que hacer frente a situaciones muy difíciles y cómo fueron capaces de ofrecer soluciones imaginativas y me atrevería a decir que, en algunos casos, hasta brillantes, que permitieron que nuestro pueblo superase aquellos momentos tan comprometidos. Aquellos beneméritos juristas, muchos de ellos anónimos y casi todos desconocidos para nosotros supieron ser instrumento de reconciliación y pusieron todos sus conocimientos al servicio de la paz, de la concordia y, en definitiva, del bien común. La clave de sus éxitos fue saber que la imposición, la exclusión o la represión no eran el camino. El camino fue siempre el compromiso, el pacto, el acuerdo.

Y si ellos fueron capaces de hacerlo, ¿por qué nosotros no? ¿Ah, pero realmente fueron capaces de hacerlo? se preguntarán algunos. Pues sí que lo fueron, lo que pasa es que ya no nos acordamos. Refresquémonos a nosotros mismos la memoria, recordando algunos ejemplos y procuremos tomar buena nota de ellos.

La vertebración interna de los Territorios Forales

Empecemos por ver qué lecciones podemos sacar de la historia

de nuestro derecho en un asunto tan delicado como la vertebración interna de cada uno de los Territorios Forales:

Por ejemplo, echemos un vistazo a Bizkaia en un preciso momento histórico en el que la guerra de bandos había provocado una insostenible situación de violencia, enfrentamiento y desgarró en el Señorío.

- a) Primer problema: ¿cómo vertebrar un territorio tan plural y diverso con componentes territoriales tan marcados (Tierra Llana, Cuerpo de Ciudad y Villas, Encartaciones y Duranguesado), manteniendo la unidad del Señorío y respetando al mismo tiempo la autonomía de aquéllos? Pues lo lograron: consiguieron una articulación razonable de todos ellos a través de su participación en las Juntas Generales de Gernika, de tal manera que todos pudieron participar de una forma u otra en los órganos comunes del Señorío, manteniendo a la vez sus propios órganos singulares.
- b) Segundo problema: ¿Cómo arreglárselas para que tras las divisiones causadas por las guerras de banderizos, los órganos de gobierno del Territorio fueran respetados por todos y gobernasen para todos? También encontraron una solución para eso, quizá no la mejor solución del mundo pero sí una que funcionó razonablemente bien: duplicaron todos los cargos forales para que ambos bandos, oñacinos y gamboínos, estuviesen representados en las instituciones de gobierno. Y así encontraremos dos Diputados Generales, doce Regidores, dos Síndicos, etc. Y en una demostración de flexibilidad, haciendo compatibles tradición y modernidad, cuando el problema banderizo desapareció, los bandos se transformaron en circunscripciones electorales para proveer los distintos cargos forales.
- c) Tercer problema: el enfrentamiento entre las Villas y la Tierra Llana¹ en torno a la representación de las primeras en los órganos forales. La solución fue la Concordia de 1630, que permitió que las Villas participasen de nuevo en los órganos del Señorío.
- d) Cuarto problema: la dualidad legislativa en el Señorío en el ámbito del derecho privado, lo que suponía que había dos derechos distintos aplicables en el Señorío de Bizkaia, uno en el Cuerpo de Ciudad y Villas y otro en toda la Tierra Llana.

Nuestros juristas supieron también dar una solución razonable al asunto en aquel contexto histórico a través de la mencionada Concordia de 1630: permitir a las villas acogerse al derecho foral vizcaíno si así lo deseaban. Pero fijémonos bien en que se trataba de un sistema de opción, nunca de una imposición.

Por lo que hace referencia a la Provincia de Gipuzkoa, aquellos juristas de entonces idearon soluciones prácticas a algunos problemas bien complicados. Citemos algunos de ellos a título de ejemplo:

- a) Primer problema: podría haber ocurrido que algunas villas no hubieran podido ser sede de las Juntas Generales de Gipuzkoa. Para evitarlo, se diseñó un sistema por el que el lugar de reunión de las Juntas Generales era rotatorio en función de un turno previamente establecido, para que ninguna localidad que dase excluida.
- b) Segundo problema: la desproporción entre algunos municipios en cuanto a población y su reflejo en el sistema de votación de las Juntas Generales. Para solucionarlo, diseñaron un modelo que intentaba mantener una cierta proporcionalidad en la representación en las Juntas, evitando así que las localidades más densamente pobladas tuvieran un solo voto al igual que las más pequeñas, lo que podía provocar serios conflictos, como hemos visto que ocurrió en Bizkaia. Para ello, establecieron una solución práctica: el voto fogueral, una especie de voto ponderado donde a cada municipio representado en las Juntas Generales le correspondían tantos votos como “fuegos” (hogares) tenía. Entonces no había censos estadísticos de población como hoy en día, pero el sistema de “fuegos” se acercaba bastante a lo que hoy entendemos por un sistema proporcional y, en aquellas circunstancias, era probablemente lo más justo. Por último, el criterio diseñado era objetivo y se aplicaba tanto para lo “bueno” (voto en las Juntas Generales) como para lo “malo” (cuando había que hacer frente a los gastos y repartirlos entre todos los municipios, el “repartimiento” también era fogueral).

¹ El Cuerpo de Villas y Ciudad (incluía las veintiún villas vizcaínas junto a la Ciudad de Orduña) tenían su propio régimen jurídico derivado de sus Cartas Pueblas fundacionales y en ellas que se aplicaba el derecho castellano) frente al resto del territorio del Señorío de Bizkaia (Tierra Llana) en el que se aplicaba el derecho foral vizcaíno. Además, algunas de las villas más importantes como Bilbao, Bermeo, Durango, etc. eran las más pobladas del Señorío, pero en las Juntas Generales del Señorío en Gernika sólo tenían un voto como el resto de los municipios vizcaínos, con lo que tanto valía el voto del municipio vizcaíno más pequeño como el de la villa más importante y más poblada, Bilbao, lo que provocó numerosos conflictos a lo largo de la etapa foral, que pudieron resolverse finalmente con la Concordia de 1630.

- c) Tercer problema: la excesiva preponderancia de las Villas de “tanda” en relación con las demás localidades guipuzcoanas. En efecto, también se plantearon problemas en Gipuzkoa por la preponderancia de las denominadas “Villas de tanda”² en relación con el resto de los municipios guipuzcoanos, ya que la Diputación General estaba dominada por aquéllas. Para solucionarlos, en el Reglamento de 1748 se introdujeron los denominados “Diputados de partido” que permitieron que los demás municipios guipuzcoanos que no eran los de la “tanda”, agrupados en partidos (circunscripciones territoriales), quedaran también representados en la Diputación.

En Álava, se plantearon asimismo problemas por las tradicionales tensiones entre Vitoria y el resto del territorio alavés, dada la abrumadora superioridad de Vitoria en relación con el resto del territorio en cuanto a población, recursos, etc. Conseguir una adecuada representación de la capital en los órganos forales alaveses sin desequilibrar demasiado la balanza en su favor, requirió una difícil labor de “encaje de bolillos”. Por ello se procuró que todas las “cuadrillas”³ alavesas estuviesen representadas en la Junta Particular, mientras que para la elección del Diputado General, la Concordia de 1534 (ratificada por Real Cédula de Carlos I en 1535) estableció que se le reservasen a Vitoria la mitad de los votos para la elección del máximo cargo foral alavés, lo que volvía a desequilibrar la balanza a favor de Vitoria, si bien en 1804, se estableció un sistema por el que a cada cuadrilla le correspondía un elector para elegir al Diputado General.

Las relaciones entre los diversos Territorios Forales vascos

Otro ejemplo de cómo el pacto entre vascos fue capaz de ofrecer soluciones imaginativas a algunas carencias, problemas y tensiones, fue la creación de las denominadas Conferencias Forales. Como no existía ningún órgano común que reuniese a los Territorios Hermanos, las Diputaciones Forales crearon de la nada este nuevo foro y, a medida que se fue consolidando, le fueron dotando de más y más funciones. Desde

² Las denominadas “Villas de tanda” eran las cuatro villas (San Sebastián, Azpeitia, Azkoitia y Tolosa) en las que rotatoriamente residían el Tribunal del Corregidor y la propia Diputación.

³ Al igual que en Bizkaia los municipios de la Tierra Llana se agrupaban en circunscripciones denominadas “Merindades”, en Álava, las Hermandades (municipios) se agrupaban en “cuadrillas”, que aún subsisten hoy.

1775, se celebraron estas reuniones periódicas de las tres Diputaciones Forales y, a partir de 1800, como ha escrito el profesor AGIRREAZKUENAGA ⁴, estas Conferencias se transformaron en un organismo público de coordinación política, sancionado por la máxima autoridad real. Desde 1860, desarrollaron una práctica equiparable con una institución de derecho público, pudiendo incluso asimilarse a una especie de Juntas Generales Vascongadas, si bien de carácter subsidiario respecto a las Juntas Generales de cada Territorio Foral.

Llegados a este punto de mi exposición, me resulta muy grato dejar constancia hoy aquí de que el lema “Irurac bat” de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, bajo cuyo impulso nos reunimos, se convirtió en la divisa de los comisionados de los tres territorios y fue este símbolo el elegido para sellar y lacrar las actas de las Conferencias a partir de 1816. En 1859 se inventó la bandera común, que sobre fondo rojo llevaba grabada esta divisa. Y de este modo, sus libros de actas aparecen denominados: “Conferencias de las tres provincias hermanas Irurac bat”.

Como afirma Joseba AGIRREAZKUENAGA ⁵, la Junta General anual de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País fue el referente práctico para que los dirigentes forales comprendieran la utilidad de una Junta similar representado a las Juntas Generales. Incluso la propia Bascongada acudió como institución invitada y asesora de las Diputaciones a las Conferencias de 1775 y 1780, celebradas en Bergara y Mondragón respectivamente. Una vez más, nuestros antecesores de la Bascongada se convirtieron en precursores y fueron capaces de ofrecer alternativas útiles para bien del País.

Después de la Primera Guerra Carlista, el Convenio de Bergara y la Ley de 25 de octubre de 1839, los tres Territorios Forales siguieron fortaleciendo la hermandad entre vascos y en opinión de algunos expertos, el sistema institucional de las Conferencias Forales entró en una etapa de madurez “hasta el punto de que en la década de 1860 podría ser equiparado a una suerte de gobierno confederal vasco”.⁶

⁴ AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936), Ddiputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 1995, Tomo I, págs. 4 y ss.

⁵ Ibidem, Tomo I, pág. 25.

⁶ Ibidem, Tomo I, pág. 56.

Incluso tras la última guerra carlista y la dramática y definitiva abolición de los Fueros por Ley de 21 de julio de 1876, la voluntad de autogobierno de los vascos siguió adelante, en unas condiciones nada fáciles y las Conferencias de las Diputaciones Vascas siguieron impulsándolo, desempeñando un importantísimo papel en la coordinación de los tres Territorios. Así consiguieron que el sistema de Concierto Económico terminara por convertirse en un pacto con el Gobierno central, que al mismo tiempo suponía un pacto interno entre vascos, modelo de pacto interno entre vascos y con el Estado, que, afortunadamente, se mantiene y se potencia con el Concierto Económico de 2002. Un sistema que, a pesar de sus vicisitudes históricas, se mantiene vigente 125 años después y otro ejemplo más de que el pacto de todos con todos, sin exclusiones ni imposiciones, es el camino correcto.

Las relaciones del Pueblo Vasco con España

Uno de los asuntos más delicados y que más divisiones provoca en el País es el tipo de relación que el Pueblo Vasco ha de tener con España. Este es un tema no resuelto de un modo definitivo y que alguna vez habrá que abordar a fondo, sin miedo al debate pero sin aceptar imposiciones de un signo o de otro. La historia de nuestras instituciones forales apunta siempre al mismo camino para conseguir un marco razonable de relaciones: la derivada del pacto entre las distintas instancias afectadas. Para ello hay que tener en cuenta algunos elementos que citaré a continuación, sin ánimo de ser exhaustivo, pero sobre los que convendría reflexionar con calma:

- a) En primer lugar, algo que aunque es obvio debe ser mencionado, especialmente en una situación como la actual: no hay pacto posible si las partes no tienen una sincera voluntad de resolver los problemas.
- b) En segundo lugar: no hay pacto posible si no se respetan las ideas del que piensa de distinta manera. Parece mentira tener que recordar esto a estas alturas, pero el respeto a las ideas empieza por el propio respeto a la vida y a la libertad del otro y también supone no excluir a nadie de antemano.
- c) En tercer lugar: no hay pacto sin cesión mutua. Probablemente, el punto de intersección al que se llegue les parecerá mucho a algunos y muy poco a otros, pero esa intersección es el único sitio donde todos podremos convivir, sin tener que renunciar por ello a las ideas

- o aspiraciones de cada uno.
- d) En cuarto lugar: no hay pactos inmutables, cuando las circunstancias cambian hay que actualizar los pactos.
 - e) En quinto y último lugar aunque no menos importante: los pactos son para convivir no sólo para coexistir.

¿Y qué nos enseña al respecto la historia de nuestro pueblo? Pues que el pacto fue la clave de la convivencia pacífica de los Territorios Forales en el seno de la Corona de Castilla primero y de la Monarquía Hispánica, después. Un modelo de relación razonable: incorporación voluntaria y pactada, nunca forzada ni forzada, a cambio del mantenimiento de los fueros, costumbres, libertades e instituciones propias. Esta integración pactada del Señorío de Bizkaia, y de las Provincias de Gipuzkoa y Álava con la Monarquía Hispánica, sobrevivió hasta el siglo XIX y desapareció definitivamente con la Ley abolitoria de los Fueros de 21 de julio de 1876. Desde aquel momento la ruptura unilateral del “statu quo” por parte del Gobierno central causó una herida muy profunda y dolorosa en nuestro País y, en mi modesta opinión, aún hoy no hemos conseguido restañarla del todo. Y ya va siendo hora de hacerlo.

Las relaciones con Navarra

Otro asunto delicado ha sido siempre el que se refiere a nuestras relaciones con el territorio hermano de Navarra. Nuestra historia nos enseña que a lo largo de nuestra historia foral hubo relaciones de todo tipo entre el Señorío de Bizkaia, y las Provincias de Álava y Gipuzkoa con el Viejo Reino de Navarra. En realidad, sus lecciones son obvias: nos unen la historia, la lengua, la cultura, la vecindad y, en definitiva, la lógica de las cosas, con la condición básica de que se respete siempre la voluntad de todos. Desde esas premisas, en 1932 estuvimos a punto de conseguir un Estatuto común a Bizkaia, Gipuzkoa, Álava y Navarra, un Estatuto para todo el País Vasco-Navarro que sólo se malogró por determinadas maniobras obstruccionistas de todos conocidas. La enseñanza que debemos sacar de nuestro pasado es que la relación con Navarra debe estar basada siempre en el mutuo respeto y nunca ni en la imposición a los navarros de un marco que ellos no deseen ni tampoco en la exclusión o persecución de los elementos de la cultura vasca en Navarra que, como el euskara (la *lingua navarrorum*) son consustanciales a su propia identidad. El pacto y el respeto mutuo se imponen de nuevo: si alguien siente algo como impuesto o se siente perseguido, no habrá manera de que las relaciones sean las que la lógica de las cosas demanda. ¿Seremos capaces de hacer un ejercicio de realismo para ofrecer un marco razonable de relaciones entre todos?

Las relaciones con Iparralde

Otro asunto polémico: nuestras relaciones con los territorios hermanos de Lapurdi, Zuberoa y la Baja Navarra integrados en la República Francesa. La historia foral nos enseña que nuestras relaciones con los territorios vasco-continetales han sido siempre fluidas y constantes. ¡Cómo no habían de serlo si compartimos con ellos lengua, cultura, vecindad, instituciones forales e intensas relaciones económicas! ¿Sabían ustedes que en el marco de la libertad de comercio foral nuestras relaciones económicas con Iparralde eran muy intensas y estaban tan arraigadas que, por ejemplo, los pactos y tratados comerciales entre vascos de las costas de Gipuzkoa y Bizkaia con Lapurdi se mantuvieron durante toda la Edad Moderna aunque España y Francia estuviesen en guerra? Pues si eso fue posible entonces, ¡qué no será posible ahora en un nuevo marco, mucho más flexible y abierto, como el que nos brinda la Unión Europea!

Las relaciones con Europa

En este mismo marco, el de la libertad de comercio, los Territorios Forales tuvieron una importantísima relación directa con Europa derivada de un atributo tradicional de la soberanía como es el derivado del sistema aduanero. Hasta el punto de que el propio TOC-QUEVILLE llegó a hacer una alusión directa a este asunto en su célebre obra "La democracia en América": "... En España, ciertas provincias tenían el poder de establecer un sistema de aduanas propio, poder que es peculiar, por su misma esencia, de la soberanía nacional. En América, únicamente el Congreso tiene el derecho de regular las relaciones comerciales de los Estados. El gobierno de la confederación está, pues, más centralizado en este punto que el del reino de España" Si esto fue posible hasta el siglo XIX, ¿acaso no vamos a ser capaces de buscar un modelo para que las instituciones vascas puedan defender sus intereses ante la Unión Europea?

Reflexión final

He pretendido que a través de estos ejemplos sacados de nuestro derecho público foral, pudiésemos reflexionar acerca de cómo nuestros antepasados hicieron frente a los serios problemas que afectaban a la sociedad de su tiempo. Unas veces acertaron y otras no, pero cuando acertaron, las soluciones que propusieron estuvieron siempre basadas en el pacto entre todos y para todos. En nuestra historia reciente,

tras la fugaz vigencia del Estatuto Vasco de 1936, arrumbado por la dramática guerra civil, y después de la oscuridad de la larga dictadura franquista, los nuevos aires de la transición, el deseo de consenso y el nuevo modelo político surgido de la Constitución de 1978, permitieron que un nuevo acuerdo entre vascos y de éstos con el Estado diese lugar al Estatuto de Gernika de 1979, mediante el cual el autogobierno vasco dio un importantísimo paso adelante aunque, desgraciadamente, no consiguiéramos un arreglo definitivo de todos los problemas ni que todos los vascos se sintiesen razonablemente cómodos dentro de él.

La actual situación es sumamente complicada y la división existente no es fácil de superar. Han pasado casi 24 años desde que el Estatuto de Gernika fue aprobado. Hoy, sin embargo, se encuentra inmerso en una profunda crisis. Después de tantos años, es seguro que habrá que cambiar algunas cosas pero sin hacer “tabla rasa” de él. A veces tenemos la tentación de pensar únicamente en sus deficiencias e incumplimientos perdiendo de vista lo que ha supuesto en la historia del autogobierno vasco. Por favor, no perdamos la perspectiva histórica y no despreciemos sin más algo tan importante en nuestra historia y que tanto nos costó conseguir. Si hay que plantear cambios, planteémoslos: no hay que tener miedo a debatir, no debe haber tabúes intocables, pero no olvidemos nunca que las distintas propuestas que se puedan hacer deben dar lugar a puntos de encuentro mínimos, aceptables para todos. La sacralización del actual marco jurídico y la cicatería en permitir que éste dé todos los frutos que podría dar son dos graves errores, pero si se proponen cambios hay que pensar en que lo propuesto debe ser lo suficientemente razonable para que, tras el oportuno pacto, puedan crearse espacios de intersección que, aunque no satisfagan todos los ideales de unos y otros, sean al menos aceptables para todos y nunca resulten una imposición para nadie.

La cuestión es: ¿la opción por el proyecto x, y, o z o la opción por la cuasi-inmutabilidad del actual marco jurídico, permitirán lograr espacios de intersección pactados que, aunque no colmen las aspiraciones de todos, sirvan para que todos o, si no es posible la unanimidad, la amplísima mayoría de nosotros quepamos razonablemente en ellos? Quizá, si cada uno de nosotros contesta a esta pregunta, veamos las cosas algo más claras. Y, si no, al calor de los ejemplos que les acabo de citar, siempre podremos preguntarnos qué habrían hecho nuestros antecesores si hubieran tenido que enfrentarse a una situación como la que nosotros estamos viviendo ahora. La respuesta que yo me doy a mi mismo al respecto es la siguiente: debemos encontrar una solución

democrática, pactada y mínimamente aceptable para todos. Bueno, se preguntarán ustedes, y ¿donde encontramos esa “maravillosa solución”?

Nuestros antepasados fueron capaces de hacer frente a situaciones que, situadas en su contexto histórico, no fueron menos complicadas que la actual. Ellos amaban profundamente a Euskal Herria, como nosotros, y fueron capaces de ofrecer soluciones a aquellos problemas. Entonces no había Universidades, ni Academias de Derecho Vasco. Pero la historia de nuestro derecho nos enseña que las ideas aportadas sólo funcionaron realmente cuando tuvieron un denominador común: el pacto entre vascos sin imposiciones ni exclusiones y el pacto con el Estado con unas condiciones razonables para ambas partes. Señoras y señores, creo modestamente, que ése el camino. Somos juristas y queremos proponer una Academia Vasca de Derecho, ¿no? Pues al menos habrá que intentarlo. Así que algunos de nosotros ya tenemos trabajo. ¡Manos a la obra! o, como decimos en euskara, Ekin lanari!.

Muchas gracias a todos. Eskerrik asko guztioi

Santiago Larrazábal Basáñez

Universidad de Deusto, 15 de abril de 2003