

# EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD CULTURAL Y LOS TÍTULOS COMPARTIDOS DE AUTOGOBIER- NO. RESPONDANT DE ALAIN G. GAGNON Y GRE- GORIO MONREAL

Jon ARRIETA ALBERDI

La tarea de comentar y poner sobre el tapete, con ánimo de aportación, dos ponencias que representan realidades muy diferentes entre sí desde el punto de vista de los elementos culturales y, por ende, históricos, puede tener algunas dificultades e inconvenientes, quizá compensados con determinados estímulos y alicientes para conectar ambas ponencias, especialmente si nos atenemos al epígrafe de esta primera sección del simposio: el ámbito de la comunidad cultural y elementos compartidos desde el punto de vista del autogobierno. En las dos aportaciones que me corresponde comentar, no han faltado las referencias al proceso de construcción histórica de las realidades canadiense y española, y dentro de cada una las situaciones de estados como Quebec, o de Comunidades Autónomas como la vasca y catalana. Desde esta perspectiva, los profesores Gagnon y Monreal comparecen para presentar cada uno un caso y en cierto modo se miran uno al otro. Lo hacen, además, con el punto de partida aportado por la primera de las ponencias: el llamado derecho a decidir.

Por una parte, desde ese punto de vista, Canadá aparece como un estado federal que ya ha ejercido ese derecho en forma de referéndum sobre la independencia de Quebec. En la medida en que, visto desde España y desde el País Vasco se considera que el ejercicio quebecois de ese derecho se basa en una declaración previa de su legitimidad, la llamada ley de claridad, los partidarios de ejercer ese mismo derecho en España toman, lógicamente, la experiencia canadiense como modélica y proponen la conveniencia de seguirla dando los mismos pasos. El planteamiento del profesor Gagnon en su exposición ha respondido a esa expectativa. Nos ha explicado las bases teóricas del derecho a decidir, como un ejercicio democrático, quizá incluso el más puro y básico, en la medida en que es el que responde a los principios más prístinos de la democracia: preguntar y responder. Ha insistido, desde esa perspectiva, en que no se deben poner trabas al juego de la pregunta-respuesta, pues serían manifestaciones de la intención de ocultar o silenciar a las minorías que tienen una o varias preguntas pendientes de respuesta e incluso de formulación. Gagnon ha insistido mucho en la existencia de *claims*, de reivindicaciones democráticas, y en el derecho, subjetivo (*right*),

a su formulación, que debe ser atendida si no se quiere incurrir en un déficit democrático.

Los principios teóricos de la cuestión han sido expuestos por el profesor Gagnon con claridad. En un estado compuesto puede haber varios *demos* con su identidad propia bien definida, de modo que deben tener abierta siempre la posibilidad de manifestarse con libertad para decidir su futuro, aun cuando ello implique la secesión. Para conectar la cuestión con la realidad española se apoya, en el resumen de su ponencia, en su crítica a Nicolás Sartorius, en relación a unas declaraciones de este último en el periódico *El Mundo* (12 noviembre 2018) en las que afirmaba que «El derecho de decidir es reaccionario», y que «el referéndum legal y pactado, ni es legal ni es pactado. Es imposible. No es legal porque la Constitución no lo permite, puesto que se modifica el sujeto de la soberanía nacional. Y no es pactado porque no se pacta nada, ya que la pregunta viene dada».

Me ha llamado la atención la facilidad con que el profesor Gagnon ha pasado al caso español en su exposición oral, pero más exactamente al caso vasco, puesto que ha dedicado bastante espacio al movimiento *gure esku dago*, detallando los objetivos que se propone esta iniciativa popular. No cuesta mucho deducir que considera aplicables a este movimiento los principios previamente expuestos, tomados básicamente de la experiencia canadiense. También conoce bien Gagnon el caso de Cataluña. Es más, lo ha citado como manifestación de un *impasse* en el proceso de reconocimiento y respeto traducido en el derecho a decidir.

La ponencia del profesor Monreal conecta con la de Gagnon en el punto de llegada, pero se ha centrado en el camino previo, largo en el tiempo, pues se inicia en el siglo XVI, cuando el príncipe Carlos de Gante hereda una inmensa Monarquía, en la que los territorios vasco-navarros se aseguraron un lugar estable para la mejora y mantenimiento de su derecho e instituciones.

Es en ese punto donde podemos trazar alguna interesante mirada mutua vasco-canadiense. Si nos situamos en la época de expansión imperial, nos encontraremos con Inglaterra (Gran Bretaña desde 1707) Francia y España. Canadá es el resultado de la instalación de núcleos coloniales franceses e ingleses en la parte más septentrional de América, muy poco poblada y con condiciones climáticas adversas. Quebec, por su parte, es la heredera de la parte francesa de esa inicial instalación y ocupación colonial en la zona del río San Lorenzo. Esa herencia francesa está vinculada estrechamente con la adscripción religiosa de la población a la Iglesia Católica.

En un intento de conectar las dos ponencias en mi intervención oral como *respondant*, he puesto de manifiesto el hecho de que, en el proceso simultáneo

de expansión imperial española por América, la intervención de los vascos, con abundancia de navarros muy influyentes en el siglo XVIII, fue muy alta, inusitadamente elevada si la medimos en términos relativos o proporcionales. Sin embargo, el profesor Gagnon, al responder a una pregunta mía al respecto, ha aludido a la política de tratamiento de las minorías indígenas canadienses, reconociendo que ha sido y es manifiestamente mejorable. Es decir, me ha parecido que ha predominado en su respuesta la consideración de los vascos, en perspectiva histórica, como una minoría secundaria y recluida en un mundo subordinado. ¿Significa ello que, puestos a hacer comparaciones con el caso de Canadá en el pasado histórico de largo plazo, habría que situar la experiencia vasca en la propia de los pueblos «indígenas»?

La ponencia del profesor Monreal demuestra, entre otras cosas, y aunque no haya sido el objeto principal de su exposición, que vascos y navarros no fueron minorías marginales en España. Curiosamente, la perspectiva de pueblos indígenas en España tal como se plasmó en su historiografía, es intensamente favorable a su reconocimiento. La manifestación más clara de tal afirmación la tenemos en el tubalismo, es decir, en la idea de que el poblamiento inicial de la península se hizo por gentes venidas de tierras bíblicas, comandadas por Túbal, nieto de Noé. La historiografía española de los siglos XVI y XVII no solo no considera a los vascos indígenas marginales, sino que ensalza su condición de genuinos españoles que presiden y anteceden a los demás. Los vascos se aprovecharon, ciertamente, de esa condición de pueblo reconocido en España como el más genuino, como ha explicado magistralmente Julio Caro Baroja. Fue ello posible por el mantenimiento de la lengua vasca, pues en la idea de que Túbal fue el primer poblador de España que trajo de tierras bíblicas su religión, costumbres y, especialmente, la lengua, era esta última la que había sobrevivido en una pequeña parte septentrional de la península.

Como demostró precisamente el profesor Monreal en un artículo del ya lejano 1980: («Anotaciones sobre el pensamiento político tradicional vasco en el siglo XVI», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1980, pp. 971-1004) los vascos, en general, y los historiadores y juristas del País en particular, proporcionaron una versión elaborada de estas ideas e interpretaciones, y lo hicieron de forma ordenada y desde posiciones política e ideológicamente dominantes. Demostraron que, desde mediados o fines del siglo XVI, estaban perfectamente organizados para convertir y utilizar en su favor la creencia tubalista. No era esta y lo que suponía, por lo tanto, una cuestión particular y aislada, sino general y enraizada en toda España. Salvando las distancias, exagerándolas, más bien, es como si en Canadá se considerara a los inuits como los auténticos canadienses y se llegara a reconocer y afirmar dicha condición hasta un nivel que permitiera a aquellos presumir de la misma. En este sentido, la diferencia sustancial entre

los vascos y navarros con los pueblos indígenas canadienses estribaría en que los primeros, con una población de alrededor de 300.000 habitantes, tuvieron un peso e influencia en la gobernación de la Monarquía Hispánica enorme, sobre todo en términos relativos. Se trata de un hecho objetivo y bien conocido y demostrado en la historiografía actual. Pero lo cierto es que sigue vigente, si no se conoce bien, la tendencia a considerar a los vascos como una minoría indígena recluida en un rincón montañoso del norte ibérico.

En esta cuestión de minorías privadas del ejercicio del derecho a decidir y de paralelismos históricos de diverso signo y base territorial, me temo que interfiere el caso irlandés. Irlanda sí fue un territorio tomado por Inglaterra como un espacio codiciado por razones políticas y de expansión colonial. Inglaterra instala allí sus «plantaciones», y trata a los nativos como gentes susceptibles de ser dominadas, sin ninguna posibilidad, ciertamente, de reclamar posiciones de igualdad o principalidad ni, mucho menos aún, de dirigir la política expansionista.

El caso vasco, una vez más, es diametralmente diferente. La ponencia del profesor Monreal lo demuestra, sobre todo si se procede a una previa operación de ubicación de las comparaciones que nos pueda ser de utilidad.

Cualquier acercamiento a los territorios de la Monarquía Hispánica antes y después del constitucionalismo español, entendiéndolo que se inicia este en 1812, debe hacerse teniendo en cuenta el conjunto del que forman parte. Partiendo de esa forma de enfoque, el siguiente paso será ver cómo cada uno de esos territorios se organiza en sí mismo, y cómo, una vez ha llegado a una madurez y plenitud en su constitución interna, se relaciona con los demás. Es la mejor manera, quizá la única, de entender en sus justos términos el largo período de autogobierno y ubicación en la Monarquía de España que cubre la foralidad.

El resultado, en líneas generales, nos permite contemplar una Monarquía en la que sus integrantes particulares tienden a dotarse del máximo posible de autosuficiencia. Pero no basta con estudiar específicamente el caso vasco y navarro, sino que debe contemplarse el conjunto de reinos y señoríos, dado que se dieron entre ellos inevitables movimientos de emulación. Ahora bien, todos estos integrantes de la Monarquía eran conscientes de que el mantenimiento del estado de cosas exigía imperiosamente un enorme respeto hacia el núcleo institucional que hacía posible la existencia, pervivencia y desarrollo de cada unidad constitucional interna. La formulación del organigrama es clara: los reinos y señoríos dotados de personalidad jurisdiccional colectiva reclaman la relación recíproca horizontal igualitaria. Cada uno es igual a los demás y lo es en condición de principal, es decir, sin subordinación a ninguno de los demás protagonistas, pero admiten, asumen y no ponen trabas a la necesidad de un estrato superior de gobierno que actúe conjunta y simultáneamente sobre los integrantes particu-

lares. Nadie pone en duda que ese amplio y plural mundo de reinos y señoríos aparece como si viviera en un valle que mira a un punto elevado desde el que se gobierna el conjunto. Al relacionarse unos con otros y al dotarse de los medios para su gobierno interno, vigilan con atención que los restantes miembros, sobre todo los vecinos, no adquieran ventajas, con la citada tendencia a la igualación.

Estos dos principios, la igualdad horizontal y la subordinación conjunta a los órganos de gobierno central, son, ciertamente, aplicables a los casos de las tierras de habla vasca que, como decíamos más arriba, consiguieron extraer determinados provechos, nada desdeñables, de teorías basadas en su particularidad lingüística. Ahora bien, resulta obligado, y objetivamente claro y llano, que tres de esos territorios, el Señorío de Bizkaia y las provincias de Gipuzkoa y Álava, pertenecían a la Corona de Castilla como territorios forales, mientras que Navarra tenía la condición de reino integrado en la Corona de Castilla, como los reinos de la Corona de Aragón lo estaban en esta última.

Para una consideración de la foralidad, este simple hecho marca una distinción apreciable en términos de diferenciación jurídico-política. En sentido estricto, las realidades forales lo son en tanto en cuanto se ubican como partes diferenciadas, pero pertenecientes a un entramado común. Bizkaia, Gipuzkoa y Álava son forales, dentro a la Corona de Castilla y, aunque gozaron de alto nivel de autosuficiencia, no llegaron a tener tribunales de máxima instancia, ni la potestad normativa ejercida en sus Juntas Generales quedaba fuera de la general de la Corona, ni su derecho supletorio podía ser otro que el castellano. En cambio Navarra, a pesar de haberse integrado en la Corona de Castilla en 1515, mantuvo su condición de reino: se instaló un Virrey en Pamplona, que presidía un tribunal de última instancia y unas Cortes que legislaban con valor general para todo el Reino, por lo que las leyes emanadas de estas Cortes fueron objeto de múltiples recopilaciones. Sin embargo, vascos y navarros adoptaron la misma posición y actitud y cuidaron mucho su constitución interna, así como la coherencia y plenitud de sus instituciones de creación normativa y ejecución administrativa. Pero también elaboraron un corpus doctrinal e historiográfico para la presentación ordenada de su derecho e instituciones, de modo que pudieran ser conocidas dentro y fuera de sus respectivos territorios. Al mismo tiempo, toda esta labor les dotó de un sólido punto de apoyo para proyectarse a los órganos de gobierno centrales de la Monarquía, pero también a los de Iglesia Católica. Fueron muy frecuentes los casos de altos secretarios y consejeros directos de los reyes, así como de elevados prelados eclesiásticos, de origen vasco-navarro.

Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta cuando se aborda la foralidad y la expresión de la misma en la doctrina jurídica y en el pensamiento político. La conclusión más importante de los párrafos antecedentes es la siguiente: la foralidad en el caso vasco-navarro, considerada históricamente y en

larga duración (Siglos XVI-XX) es ante todo una cuestión de ubicación de una parte en el conjunto, de progresiva maduración jurídico-normativa e institucional, que alcanza también a la defensa de la misma y a la presentación doctrinal e historiográfica de sus contenidos reales. Es un caso muy claro de acierto en la aplicación de la fórmula que adelantó el jurista romano Gayo, de mediados del siglo II, pero con la perspectiva de un maestro romanista de la «periferia»: todos los pueblos tienen su derecho, en parte propio, en parte común.

Ahora bien, en la relación histórica de la Monarquía de España con sus dominios atlánticos, cabe insistir en ello en una comparación con el caso de Quebec, se miraba a las Indias como territorios accesorios, sin ninguna posibilidad de ser considerados iguales y principales. Por ello su única opción fue la de reclamar su emancipación o independencia. En ese sentido, las comparaciones con Quebec en perspectiva histórica resultan más adecuadas si se adopta no la visión de la metrópoli sino la de las colonias y el proceso de desvinculación de las mismas. Pero así como los dominios españoles en América adoptaron la estructura de reinos con sus virreyes, audiencias y gobernaciones, Quebec quedó segregada de Francia e integrada en los dominios británicos a raíz del Tratado de París de 1763. Es decir, pasó de ser dominio francés a integrarse en la Gran Bretaña, que siguió gobernando aquel amplio, y por entonces aún poco habitado territorio, que no se adhirió a la lucha por la independencia que iniciaron y culminaron sus vecinos meridionales y, por ende, permaneció en la órbita británica.

De ese modo, en la perspectiva de abordar el pasado histórico y cultural de las dos realidades representadas por las dos ponencias que cabe analizar comparativamente, nos encontramos con que llegados al siglo XIX Canadá pertenece a un Imperio en el que consiguió un estatus propio (*British North America Act*, o *Constitution Act*, 1867) mientras que los virreinos y gobernaciones hispánicas rompieron con la metrópoli, la mayoría de ellos en un corto periodo de tiempo a principios de dicho siglo. En consecuencia, la pluralidad de la constitución hispánica disminuyó enormemente, al reducirse casi totalmente al espacio peninsular. La pérdida de América encerró a los españoles en la península y ello influyó mucho en la relación interna, convertida en el siglo XIX en una situación de crisis ininterrumpida, con varios levantamientos militares y guerras civiles.

Monreal presenta un detallado recorrido por los hitos de esa crisis, si bien tiende a considerar que el siglo XVIII forma parte del ciclo. Pero el hecho fundamental, la pervivencia del régimen foral en las provincias occidentales vascas y el reino de Navarra, lo desmiente. Es cierto que el régimen borbónico introdujo medidas de centralización y racionalización, pero lo sustancial de los respectivos regímenes normativo-institucionales se mantuvo. Lo que cambió luego fue su ubicación en el conjunto, pues esos territorios «exentos» de la aún amplia

Monarquía del siglo XVIII, pasan en el XIX a ser parte de una mediana Monarquía peninsular que tuvo que hacer frente a la forma de gobernar lo que aún quedaba del Imperio, y a la forma de integrar la foralidad vasco-navarra en el nuevo régimen constitucional.

En la ponencia del profesor Monreal se recogen y presentan muy bien los datos que nos permiten afirmar la existencia de un régimen foral, entendido como lo hacían los protagonistas del mismo. Conoce mejor que nadie a quien fuera probablemente el máximo exponente, por el conocimiento profundo del mismo en su evolución histórica y porque fue protagonista de primer orden en la crisis final: Fidel de Sagarmínaga. Llegados a ese punto, presenta un País (expresión repetida en su exposición oral, que incluye a Navarra) enfrentado a una Monarquía que aparece como un sujeto opuesto, en actitud permanentemente reductiva del estatus foral de aquellos territorios. Cabe preguntarse si se puede considerar la trayectoria del régimen foral como si fuera un *continuum* de resistencia a la reducción, pero con otra pregunta aún más importante: ¿es ese País, por su parte, un cuerpo monolítico o tiene, a su vez, posturas diferentes, incluso enfrentadas, consideradas en el interior mismo?

El profesor Monreal ha distinguido muy acertadamente el caso de la ley de 1839 (al final de la primera guerra carlista) que no fue de reducción del régimen foral, sino de mantenimiento del mismo. La ley de 1876, como epílogo de la segunda guerra carlista, representa un caso muy diferente. Hubo una resistencia y un fuerte movimiento de respuesta en el que participaron los liberales vascos que regían las instituciones (Juntas y Diputaciones) con actitud intransigente, mantenida por algunos y sustituida por otros por una posición conciliatoria (transigente) que adquirió valor institucional oficial. Pero la gran diferencia entre estas dos leyes estriba en los cambios estructurales de orden económico y social que se dieron en el intervalo que media de una a otra. En medios de transporte, por la generalización del ferrocarril, en el mundo de las finanzas y de la economía de mercado, y, sobre todo, en la industrialización. La llamada abolición foral coincidió con los impulsos más decisivos e intensos en favor de la economía y la industrialización centrada en el País Vasco, de modo que se produjo una divisoria entre la frustración y el éxito, una paradoja que ha condicionado mucho los juicios y valoraciones sobre la crisis del régimen foral en el último tercio decimonónico y su plasmación en el siglo XX.

El paso del siglo XIX al XX tuvo también en Canadá, y particularmente en el Quebec, algunas de estas características. Quizá por todo ello, es decir, por la conveniencia de valorar la cuestión desde la perspectiva de los logros asentados, Gagnon proporciona al final de su exposición dos referencias sustanciales.

Por un lado, una conclusión general muy valiosa: el objetivo supremo es mantener la cohesión social conseguida. De nada valdría todo lo dicho si el

resultado es la desintegración social. Llegados a ese punto no está de más, es inevitable, mirar hacia Cataluña para hacernos alguna pregunta: ¿hasta dónde ha llegado la «desintegración social» en Cataluña a lo largo del «*procés*»? Pregunta que, a su vez, no deja de llevarnos a otra: ¿hasta dónde y cómo «está en nuestra mano»? ¿de qué mano estamos hablando? ¿la que aparece ya razonablemente llena y con logros ejercidos tras una labor de años (*gure ESKUAN dago*) o la que mira a lo que, se dice, está al alcance de la mano (*gure esku*), como si alargándola, sin más, pudiera darnos acceso a la meta anhelada?

Esa sutil diferencia entre lo que ya tenemos (*eskuan*) y lo que se puede alcanzar en el ejercicio de un derecho futuro (la otra acepción del término «*esku*») marca la diferencia entre el mantenimiento del equilibrio, ciertamente mejorable, y entrar en el peligro de romperlo. Ese riesgo lo ha subrayado el profesor Gagnon muy acertada y oportunamente, al conducir su exposición a un plano más general, más atento a los riesgos y posibles equivocaciones en el camino del pasado hacia el futuro, y lo ha formulado con explícita mención de la necesidad de evitar un enemigo dañoso y perjudicial por definición: el monismo. Ha insistido en la búsqueda del acierto en el mantenimiento del camino recorrido «*together*». Y lo ha caracterizado muy bien en el componente que más y mejor se relaciona con esa vía consocial: la lealtad y el «*natural path of loyalty*», el «camino natural de la lealtad» en cuya búsqueda se centra el esmerado empeño del profesor Gagnon.

Es en esta segunda faceta y, más concretamente, en la cuestión de la lealtad, donde la exposición del profesor Monreal nos puede proporcionar una respuesta, pues si por algo se caracterizó el régimen foral fue por el exquisito cuidado en preservar la fidelidad a la Monarquía. Lo que ocurre es que esa lealtad era perfectamente compatible, incluso complementaria, con la fidelidad y empeño en mejorar, como diría Gayo, el derecho e instituciones que habían tomado cuerpo en el «*ius proprium*». El camino natural en el ejercicio de la lealtad que busca Gagnon ha tenido entre nosotros una materialidad clara y mantenida: la doble fidelidad. En un país intensamente católico en el que no se concebía la bigamia, era esta posible, sin embargo, en la forma de vivir el derecho y las instituciones, por la espontánea compatibilidad entre el disfrute natural, sin reservas mentales ni subterfugios ni autoengaños, del régimen foral propio, y la estimación sincera del compartido con los demás integrantes del conjunto.

El título de los derechos históricos que ha glosado el profesor Monreal sigue la senda de pervivencia del régimen dotado de una raigambre y de una notable continuidad. Esta última fue posible gracias, con ocasión del proceso constituyente de 1978, en el que Monreal participó directa y activamente, a las garantías ofrecidas por el propio texto constitucional. Por todo ello es posible mantener abierto el abanico de posibilidades que esa vía ofrece. Y si se califica



de foral, debe hacerse en el sentido constitucional y estatutario. Incluso cabe invocar una «nación foral», que se puede entender como fruto de una continuidad. Pero, a estas alturas, creo que ya es hora de definir y finalizar el camino de ser consecuentes con el elemento fundamental: la lealtad y el compromiso con el pacto.

Cuando venía hacia esta sesión desde la estación de autobuses me he sentido en Bilbao y me ha venido a la mente un chiste de bilbaínos. Los dos que van al monte a coger setas. Uno de ellos se centra en el producto que buscan, con respeto al monte, al bosque y a todo lo que representan. En esto, el otro encuentra un Rolex nada más empezar y cree que no merece seguir buscando.

El régimen foral obliga a la incesante labor de buscar e ir alimentando y dando continuidad a un sistema administrativo, en cuya estructura básica nos encontramos con un alto grado de continuidad, «actualizada» a través de la Constitución y el Estatuto. Si se opta por la vía histórica, por el pacto y su continuidad, es decir, por la nación foral, estaremos en la necesidad de seguir buscando y explorando, pero manteniendo la constante de mantener la riqueza del bosque sin poner en riesgo el «ecosistema». Ciertamente, cuando se trata de setas, procurando evitar las venenosas. Pero claro, está el Rolex, esa joya brillante que no deja de estar presente en el imaginario como un objetivo irrenunciable. ¿Qué hace un bilbaíno si cuando va a buscar setas aparece un Rolex? Me remito al micólogo auténtico, eso sí, de Bilbao en este caso, que replica: ¿a qué estamos, a setas o a Rolex?