

De la Ley de 1839 a los derechos históricos en el siglo XXI

Juan-Cruz Alli Aranguren

LA LEY DE 1839, ¿SOLUCIÓN O CONFLICTO?

La Ley de 1839 fue el medio para superar el conflicto ideológico entre los defensores del Antiguo Régimen absolutista y el establecimiento del nuevo régimen liberal producido por la Revolución Francesa. Supuso el cumplimiento por parte del Gobierno del compromiso que habían firmado Maroto y Espartero en Vergara. Su artículo primero confirmó los fueros “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”. Esta afirmación produjo un debate sobre en qué medida los fueros se integraban o respetaban la unidad constitucional o su modificación. La idea de los liberales era que la unidad constitucional exigía un cambio de la situación precedente, por lo que el artículo segundo estableció un proceso en el que, “oyendo antes a las Pro-

vincias Vascongadas y a Navarra”, se remitiera a las Cortes “la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía”.

Dicha Ley era, a la vez, confirmatoria y modificadora. Se llamó confirmatoria de los fueros por la expresión literal de su artículo primero, pero al prever su modificación adaptadora de los regímenes de los antiguos territorios exentos y del antiguo Reino, integrados en la Corona de Castilla, sirvió para cambiar sustancialmente el régimen anterior. Tal confirmación de fueros, sin perjuicio de la unidad y con las modificaciones indispensables, los transformó en una provincia con un grado de autogobierno diferenciador del resto. Esta ley, efectivamente, derogó el sistema institucional del Antiguo Régimen, aun diciendo que lo confirmaba¹.

En el mensaje aprobado por la Diputación del Congreso de los Diputados de 10 de septiembre de 1839, con motivo del Convenio de Vergara y la Ley, se indicó la disposición del Congreso a otorgar todo lo que, sin oponerse a la Constitución vigente, pudiera contribuir a la prosperidad de las provincias. Se insistió, reiteradamente, en todos

Juan Cruz Alli

Doctor en Derecho, profesor de Derecho Administrativo de la UPNA y ex presidente del Gobierno de Navarra.

los discursos en que los compromisos sobre los fueros habían sido la causa de la paz. Así lo confirmó el ministro de Gracia y Justicia. El debate se centró en cómo acomodar estos dos conceptos, en sí mismos antagónicos, la unidad constitucional del liberalismo y los fueros del Antiguo Régimen como sistema de autogobierno que chocaba con el nuevo orden institucional del uniformismo centralista. Esta Ley ha sido considerada una adición a la Constitución de 1837 por voluntad del constituyente, las Cortes y la Reina, que incorporó un régimen excepcional para mantener los fueros, aunque acomodados al nuevo régimen².

Se insistió reiteradas veces en la sesión de 7 de octubre de 1839 que el Gobierno reconocía “el principio de que se conceden los fueros, salvo la unidad política o la Constitución o cualquier otra cosa así”. Parece claro que buscaban precisar el alcance de lo que había garantizado la paz con el fin de la guerra civil. En el texto inicial sólo se aludió a la confirmación, que fue sustituido por otro con reserva, que es el que aparece en la ley: “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”, pero sin precisar qué se entiende por unidad constitucional. De los debates se desprende que la unidad se refería a la adecuación de los fueros a la Constitución de 1837.

En el debate, el ministro Arrazola precisó el alcance del sintagma “unidad constitucional”: “un mismo poder legislativo, una representación nacional común”. La unidad de las Cortes como representantes de la única soberanía nacional, con potestad para hacer las leyes con el Rey (art. 12), compuestas por dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados (art. 13). Suponía una modificación importante respecto a las instituciones del Antiguo Régimen. Desaparecían las Cortes estamentales particulares porque ya sólo existía un poder legislativo, una ley producto de la soberanía nacional. Una representación nacional común supuso un sistema electoral para un único órgano de representación nacional, que eran las Cortes. Los senadores eran nombrados por el Rey a propuesta

Para Navarra fue el punto de partida de la Ley Paccionada de 1841.

de los electores que en cada provincia nombraban los diputados a Cortes (art. 15); los diputados eran elegidos por el método directo por cada provincia (arts. 21 y 22).

Esto era lo que para el ministro representaba la “unidad constitucional”. La palabra “fueros” abrazaba todas las competencias legislativas de Navarra y Provincias Vascongadas o, de otro modo, todo lo que constituye el llamado sistema foral, no en la integridad anterior a la Constitución de 1812, sino en lo que de ese sistema de autogobierno fuera compatible con el modelo y la unidad constitucional. A partir de esa confirmación, para salvar la unidad constitucional era imprescindible definir cuál era el contenido de los fueros compatible con el nuevo Estado, y ésto, dijo la ley, se hará oyendo a las Provincias Vascongadas y a Navarra, en una futura ley que introduzca “la modificación indispensable” de los fueros.

Fue una fórmula, como se ve, de expresión negativa y así se interpretó en Navarra, en el sentido de que, si se confirmaban los fueros, todo lo que no se opusiera a la unidad constitucional era materia propia del sistema de autogobierno y del fuero que subsistía. El problema estaba, por lo tanto, en articular el alcance real de la unidad constitucional que aparecía como límite a los fueros. En todo caso, lo que supuso la adecuación de los fueros confirmados a la unidad constitucional fue la plena vigencia del modelo institucional establecido por la Constitución de 1837 y posteriores.

Para Navarra fue el punto de partida de la Ley Paccionada de 1841. Históricamente se produjo una continua “lucha por el fuero”, en el sentido de provocar el reconocimiento por parte del Estado de las competencias históricas, que se fue produciendo en hitos como los Convenios Económicos, el Fuero Nuevo, la salvedad de las competencias forales en numerosas leyes y, finalmente, en la Disposición Adicional 1ª CE. La Ley Orgánica de Reintegración y Mejora lo hizo de modo expreso, invocando la vigencia de la Ley de 1839 y con una reserva de derechos con el límite de la “unidad constitucional” (art. 2).

¿DERECHOS HISTÓRICOS EN EL SIGLO XXI?

La Constitución de 1978 partió del reconocimiento de la España plural, incluso en la existencia de los hechos nacionales que la formaron históricamente, a los que se incluyó en la denominación genérica de “nacionalidades” integradas en la “Nación española” (art. 2 CE). A partir de ahí se asumió su derecho a su autogobierno por el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones, configurando una nueva organización territorial del poder político y administrativo que se ha denominado el “Estado de las autonomías”.

Se siguió un modelo similar al “federalismo de disociación o fragmentación” utilizado en Bélgica y en Italia, frente al “federalismo de asociación”, que ha sido el clásico. En este último fueron los entes políticos federados los que formaron el nuevo Estado al que entregaron parte de su soberanía, configurando un federalismo multipolar en cuanto a la existencia de varios centros de decisión política. En el primero ha sido el Estado centralista originario el que se ha despojado de parte de su poder en beneficio de las nuevas entidades políticas infraestatales. En el caso español la disociación ha sido multipolar porque ha reconocido distintos ámbitos de decisión y, además, hechos diferenciales, sin que el conjunto de la sociedad española se divida en dos únicos mundos culturales antagónicos que configurasen una bipolaridad cultural, que sólo se percibe en algunas Comunidades con importante cultura y lengua propias.

Se constitucionalizó la historia por entender el constituyente que no podía estar ni fuera ni contra la Constitución. Se incorporaron los derechos históricos como un hecho diferencial para una parte del Estado, los territorios forales.

La Disposición Adicional primera de la Constitución de 1978 dispone: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales³. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. Esta disposición no es un mero adorno retórico del constituyente, “gesto histórico de comprensión hacia el Pueblo Vasco [...] muestra de respeto sagrado o cuasi religioso hacia los Derechos Históricos”⁴. Se trata de un mandato normativo con el mismo valor y vigencia que el resto de sus preceptos⁵. Esta disposición supuso la penetración de un concepto histórico-tradicional en la Constitución racional-normativa, en un país con una historia diversa y, a veces, lamentablemente repetida, en la que han luchado, incluso con las armas, ambas concepciones. Se constitucionalizó la historia por entender el constituyente que no podía estar ni fuera ni contra la Constitución⁶. Se incorporaron los derechos históricos como un hecho diferencial para una parte del Estado, los territorios forales.

La disposición fue, en primer lugar, un medio de acceso al nuevo sistema autonómico, por una vía diferenciada que era la que partía del reconocimiento de los derechos históricos (STC 110/1984, FJ 3). Implicaba mantener competencias atribuidas por aquellos (STC 11/1984, FJ 3), actualizadas por los Estatutos (STC 76/1988, FJ 3).

Si la redacción de la Constitución fue una demostración de consenso, el desarrollo de su inconcreto modelo de organización interna precisa del mismo para superar tanto las demandas de cambio como las actitudes inmovilistas que lo consideran concluso definitivamente.

Por otra parte, la DA 1ª CE constituye una garantía institucional de la foralidad caracterizada por una imagen histórica y un contenido competencial cuya precisión “corresponde en cada momento a las normas subconstitucionales y, en primer lugar, al Estatuto, al que la propia Constitución llama expresamente. A este Estatuto, que es sólo uno de los constitucionalmente posibles, o a otro cualquiera que pueda aprobarse un día dentro de los límites de la Constitución”⁷.

La propia ambigüedad del modelo permite que, “sin sufrir modificación alguna”, se configure “lo mismo un Estado unitario y descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que incluso fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales”⁸. De este modo se pretendió abrir la posibilidad histórica de configurar un Estado con un modelo de “constitucionalismo útil” (Herrero de Miñón) para encuadrar los hechos nacionales y superar los problemas históricos que se derivaron de las reivindicaciones nacionalistas y de sus interesadas lecturas históricas, muchas veces más fundadas en el discurso ideológico que en el conocimiento científico. Se partió de la percepción histórica que permite reconocerse con realidades diferentes que se han vinculado, se toleran y asumen el acto de fe que implica participar holísticamente en un proyecto común⁹. Supuso la búsqueda de un instrumento que equilibrase la fuer-

za centrípeta del nacionalismo estatal forjado por el liberalismo decimonónico y la centrífuga de los nacionalismos periféricos.

La flexibilidad del modelo ha transformado el orden institucional por la descentralización del poder político y administrativo con la creación de las Comunidades Autónomas, su evolución con el incremento de su autogobierno y el inicio de un proceso federalizante que hunde sus raíces en el propio modelo constitucional. Sus características exigen un importante grado de consenso socio-político para que los encuentros y desencuentros no pongan en riesgo ni al Estado ni al espacio institucional en que se encuadran las nuevas entidades políticas infraestatales. Si la redacción de la Constitución fue una demostración de consenso, el desarrollo de su inconcreto modelo de organización interna precisa del mismo para superar tanto las demandas de cambio como las actitudes inmovilistas que lo consideran concluso definitivamente. De hecho, las últimas reformas de los Estatutos de Cataluña, Valencia y Andalucía así lo confirman, a pesar de la demagogia que los ha acompañado.

Por otra parte, la propia Constitución reconoció la existencia de un supuesto preconstitucional de autogobierno al asumir la realidad de los “derechos históricos de los territorios forales”, que “ampara y respeta” (DA 1ª). Los indeterminados derechos históricos han adquirido un valor mítico y se han entendido como modelos románticos de excepcionalismo y ejemplaridad —el oasis foral—, de libertad originaria y de rechazo del uniformismo racionalista del liberalismo, en una lectura de la organización territorial del Antiguo Régimen alejada de su momento y transplantada, sin rigor alguno, al régimen liberal-democrático. Paradójicamente, representa la continuidad de la ideología tradicionalista y antiliberal que quiere imponer su concepción, mitología e identidades patrióticas, en una continua reinención y redefinición del imaginario que permita construir los sistemas identitarios, superar sus incoherencias, adaptarlos a los cambios culturales y políticos e integrar los nuevos sujetos¹⁰.

Esta nueva orientación de los “derechos históricos” exige su reconsideración, ya que su propia indefinición sustantiva se presta a muy diversas valoraciones ideológicas y jurídicas. Se precisaría una deconstrucción del sintagma para buscar un significado común, que evitase que de cada lectura se origine una interpretación diferente. A partir de ello podríamos diferenciar los diversos componentes o, al menos, ser capaces de entender si el sintagma encierra elementos históricos del pasado, asumibles y proyectables al futuro, elementos identitarios, consideraciones institucionales y competencias, etcétera.

Este es el reto a futuro. No tanto estudiar el contenido actualmente reconocido por la doctrina constitucional y científica, como el buscar los elementos sustantivos y esenciales compatibles con la realidad socio-política actual.

Este es el reto a futuro. No tanto estudiar el contenido actualmente reconocido por la doctrina constitucional y científica, como el buscar los elementos sustantivos y esenciales compatibles con la realidad socio-política actual.

NOTAS

1. AIZPÚN SANTAFÉ, R., *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952, p. 10. La Ponencia que elaboró los Proyectos de Estatutos del Estado Vasco-Navarro y del Estado Navarro en su informe de 15 de junio de 1931 dijo refiriéndose a la Ley de 1839: “que al decir que se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra los abolí injustamente”. CELAYA, A., *La decadencia del régimen foral y los Derechos Históricos Vascos*. Bilbao: 1986, pp. 31-45.

2. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Las Leyes...”, pp. 32-33, asumió el carácter adicional a la Constitución. Para MONREAL ZÍA, G., “La crisis de las instituciones forales públicas vascas”, en *II Congreso Mundial Vasco. Historia de Euskal Herria*, III, Vitoria: Eusko Ikaskuntza, 1988, p. 19: “cabría un espacio para un área constitucional específica, para una variante orgánica territorial dentro de un régimen general, espacio que se abría por voluntad del poder constituyente -las Cortes con el Rey- aunque no actuaban en un momento procedimentalmente constituyente [...] *El Vascongado* sintetizaba la cuestión (16.2.1841) de esta manera: la Ley reconoce la existencia de un régimen excepcional dentro de la Monarquía, estableciendo un principio nuevo en la Constitución. En tal caso o “la Constitución fue violada por las Cortes por aprobar el texto, o la Ley constituye un añadido a la Constitución”.

3. Fue criticada por GARCÍA PELAYO, M., “El proyecto constitucional y los derechos históricos”, en *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13. Recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177. Su tesis fue amplia y fundadamente criticada por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., “Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución”, en *Revista de las Cortes Generales*, 15, 1988, pp. 7-27. *Idea de los derechos históricos*. Madrid: Espasa Calpe, 1991. *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998.

4. ALZAGA, O., *Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978, p. 984.

5. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1981, p. 65.

6. LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, IV. Madrid: Tecnos, 1984, pp. 710 y ss.

7. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*. Madrid: Civitas, 1985, p. 548.

8. CRUZ VILLALÓN, P., “Estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, IV, p. 59.

9. BEARD, CH., “Written History as an Act of Faith”, en *American Historical Review*, 39, 1934, pp. 219-231.

10. ANDERSON, B., *Imagined Communities*, London: Verso, 1999. BHABHA, H., *Nation and Narration*, London: Routledge, 1990.