

# LA LEY DE 1841

El sistema foral navarro se ofrece a dos criterios distintos, a dos puntos de vista opuestos como las dos vertientes del Pirineo que cruza de E a O el territorio donde se asienta.

Mirándole por la vertiente septentrional guarda tales semejanzas con el antiguo régimen del Bearne, de Bigorra o de la Navarra francesa, y también con el de Bretaña, Languedoc o Borgoña, que parece un resto de los sistemas representativos anteriores a la revolución francesa. Contemplándole por el lado español creen algunos ser efecto de una situación extraordinaria y de privilegio, pero un estudio más detenido y acertado convence de lo contrario. El sistema foral de Navarra no es un privilegio, sino una excepción. Las agitaciones y reformas contemporáneas han cambiado mucho la organización de casi todas las provincias, pero dejaron intacta o variaron poco la administración interior de Navarra, como las olas de la inundación que anega una extensa llanura, dejan algunos montículos sobresalir por encima de las aguas.

Un fenómeno parecido se repite en el régimen vascongado. Sus Juntas y Diputaciones ofrecen caracteres comunes y caracteres diferentes entre si; resultan por tanto difíciles de asimilar a las instituciones del antiguo gobierno local francés, pero guardan paralelismo con ellas, y las aventajan en ciertos rasgos de organización y conducta tan prudentes, que pueden dar por sí solos, la explicación de cómo y por qué los famosos intendentes de Luis XIV se sobrepusieron a los antiguos municipios franceses, mientras nuestros corregidores respetaron a las antiguas juntas vascongadas.

Pero en este punto no debemos ahora insistir, sino limitarnos a las vicisitudes e instituciones de Navarra.

La ley paccionada de 16 de agosto de 1841 señala la divisoria entre la organización antigua y la organización moderna, y de ella, de sus antecedentes, consecuencias, adiciones y resultados, vamos a tratar sucintamente.

Uno de los engaños más irritantes que la política española ha causado a la historia es la estimación concedida por muchos al decantado convenio de Vergara del 30 de agosto de 1839.

Considerado desde un punto de vista parecido al gubernamental de entonces, aparece como un acto que acelera la terminación transitoria, de la guerra civil, llamada de los siete años. Pero fuera de esto, es un hecho acreedor de acerbos críticas. Sin embargo, tuvo entonces trascendencia política y legal, cuyos efectos no cabe desconocer; disponía en efecto el citado Convenio, artículo I.º, lo siguiente: "El capitán general don Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros".

Poco después la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmaba "los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra", pero añadiendo una cláusula importante, "sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía".

Y en 1841 se dictó la Ley del 16 de agosto, modificando los Fueros de Navarra, que es la orgánica de nuestro sistema foral; por ella pasa Navarra de antiguo reino, a provincia moderna, colocando a su frente una Diputación elegida, no por las Cortes, que desaparecen, sino por las cinco merindades. Había de ser presidida por una autoridad civil nombrada por el Gobierno, con el nombre de "jefe político", como se decía entonces, bajo las leyes de 1823 y 1836, o "gobernador civil", como se dispuso en 1834 y se restableció definitivamente en 1845.

Esta Ley lleva el adjetivo de ley paccionada por las circunstancias que concurrieron en su formación.

Había dispuesto el artículo 2.º de la ley de 1839 que el Gobierno oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propusiese a las Cortes las modificaciones indispensables en los

Fueros. Pero llegado el caso de oír a Navarra, dispuso el Gobierno que el arreglo hecho con los comisionados se trasladase a la Diputación para que lo aprobase, y lograda su conformidad lo confirmó provisionalmente poniendo en ejecución las "variaciones concertadas", que sancionó después la Ley del 41.

Esta Ley orgánica de la administración local de Navarra tiene pues, la condición de pacto o concierto. Como también la tiene según algunos la de 1839, y defendió en el Senado Barroeta Aldamar (1).

Con razón escribe Alonso: "Ya se considere pues el origen primitivo de la Ley, ya el medio de llegar a su proposición, y subsiguiente sanción, tiene el carácter de pacto el más solemne que puede celebrarse". "Las leyes de esta clase no pueden alterarse, ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del modo mismo, con el mutuo consentimiento con que se formaron" (2).

Este carácter paccionado es el "hecho constituyente" que sirve de base a las relaciones entre la Diputación foral y la Administración central, y en igual forma se han discutido y concertado al correr de los años, repetidos asuntos.

Resulta de aquí una moderada y pacífica autonomía rica en elementos consuetudinarios, y vivificada por el espíritu religioso y tradicionalista del país.

## II

La monarquía absoluta por un lado, la revolución inglesa por otro y la ramplonería de la enciclopedia francesa después, no sólo abrieron paso a las doctrinas subversivas del contrato social, publicado en 1762, sino que oscurecieron el conocimiento del régimen clásico, al punto que no supieron detener ni contrarrestar el movimiento de 1789, ni sus rebeldías, ni sus estragos.

Pero la restauración legitimista de 1815 en Francia, formuló sus deseos diciendo según los autores (3): "No quería destruir la

(1) Sesión 21 de junio de 1864.

(2) *Alonso*, *Fueros y leyes del antiguo reino de Navarra*, I, pág. 32.

(3) Ch. Petrie. *Monarquía*, pág. 129.

Carta, pero quería que la Cámara de los Pares fuese origen de una nobleza independiente; que el clero fuese propietario y no asalariado; que las asambleas provinciales gobernasen los intereses "locales"; que las artes y oficios fuesen reorganizadas en gremios.

No es ocioso recordar de pasada, que por la misma época se seguían con Roma negociaciones para descargar el Concordato de Napoleón del peso ingrato y abusivo de las llamados artículos orgánicos. Pero volvamos al orden político y secular.

Algo de esa restauración refléjase en España, cuando las Cortes de Cádiz recordaron el régimen de Navarra, diciendo: "Todavía el Reino junta Cortes, que habiendo sido antes como en Aragón, anuales, se han reducido a una vez cada tres años, quedando en el intermedio una Diputación". El Estatuto Real recordó las leyes de Partida, y la Constitución de 1845 la conveniencia de poner en consonancia las necesidades actuales, con las leyes y libertades antiguas.

Pero al lado de estas frases sonoras deben recordarse las bases de Miravalles, anteriores al Convenio de Vergara, donde se proponía sustituir el parlamento constitucional con Cortes por estamentos, además de la conservación de los fueros vasco-navarros, y otros puntos (4); en último lugar venía el reconocimiento de grados, honores y condecoraciones, con lo demás tratado en Vergara. Aquí se invirtieron los términos; cambiose lo accesorio en principal, y se prescindió de Cortes por estamentos, se debilitó la conservación foral y fracasó en fin la parte política del Convenio, que se limitó a poco más que la estrictamente militar de la suspensión de hostilidades y condiciones de entrega, con una precipitación que denuncia la torpeza de Espartero, y la falsa, falsísima posición en que se hallaba Maroto (5),

Por eso también la restricción puesta al mantenimiento de los Fueros, salvando la unidad constitucional de la Monarquía, limitó la eficacia de la concesión, con esa frase demasiado vaga.

Las Cortes de Navarra, que celebraron sus últimas reuniones en 1828 y 1829, bajo la autoridad del Virrey, no han vuelto a reunirse ya. El gobierno y administración foral, quedó confiado a

(4) También se intentaba zanjar la cuestión dinástica, mediante el matrimonio de don Carlos Luis con doña Isabel, pero este recuerdo no es congruente con la cuestión actual, ni lo aceptaron las autoridades de ambos partidos beligerantes, aun cuando lo desearan más tarde personajes tan caracterizados como Bahus, Viluma, etc.

(5) *Echave-Sustaeta*. El partido carlista y los fueros, págs. 165 a 208.

la Diputación con las mismas facultades de otras provincias, y las especiales de la ley de 1841.

### III

Al pie del monumento elevado a los Fueros de Navarra, en Pamplona, se lee en uno de los costados: "La incorporación de Navarra a la Corona de Castilla fué por vía de unión principal reteniendo cada reino su naturaleza antigua, así en leyes, como en territorio y gobierno".

Este principio consignado en la Ley 6.<sup>a</sup> de las Cortes de Olite, de 1645, unido al carácter paccionado de la Ley de 1841 son el punto de partida de las dos interpretaciones que de la misma suelen darse.

Una pretende incluir todas las leyes e instituciones torales en la Ley de 1841, excepto la legislación civil. Otra la que entiende cosa distinta, y sostiene que de igual suerte que rigen las leyes constitutivas de la legislación foral civil también deben respetarse como formando parte del régimen especial las instituciones administrativas que establecieron y regularon las últimas Cortes de Navarra.

Ya en el Senado declaraba el ministro señor Arrazola en 1839: "El Gobierno dice, que la palabra Fueros abraza todas las existencias legislativas de Navarra y Provincias Vascongadas, o de otro modo todo lo que constituye el sistema foral".

De consiguiente habían de comprenderse en el sistema foral: las instituciones del derecho civil navarro, tal y como constan en sus leyes anteriores al régimen actual; el texto de 1841 con las disposiciones complementarias del mismo; y las instituciones administrativas anteriores a 1841 que se conservan por costumbre o bajo el influjo de otros preceptos, señaladamente por acuerdos especiales de la Diputación y del Consejo foral.

### IV

Reseñar detenidamente las declaraciones posteriores a 1841, excedería los límites naturales de este artículo, según nuestro propósito. Creemos suficiente anotar las principales.

En primer término, el convenio de 25 de mayo de 1899, sobre aplicación en Navarra de las leyes desamortizadoras, donde se reconoció a la Diputación "la facultad de ceder los bienes no exceptuados en suertes vecinales o entregarlos a censo". Fué consecuencia de la Ley de 28 de junio de 1898 y recibió expresa confirmación en R. D. del 30 de mayo de 1899, siendo una de las bases más importantes de la restauración de la propiedad comunal en Navarra, tan favorable para el bienestar de los pueblos (6).

También merecen un recuerdo especial las ventajas logradas por los Ayuntamientos navarros de intervenir en el nombramiento de los Maestros para sus escuelas. Estas bien servidas y reglamentadas en el "Plan y reglamento general" de 1931, viéronse comprendidas tan por completo en la Ley general de 1857, que se intentó privar a los Ayuntamientos de los derechos que les conservó la Ley de 1841, y cuyo reconocimiento preparaban los artículos 98 y 183 de la misma Ley de Instrucción pública. Al fin el R. D. de 8 de abril de 1914 dictado siendo Ministro don Francisco Bergamín y Director de Primera enseñanza el señor Bullón de la Torre, reconoció el patronato de los Ayuntamientos navarros en sus Escuelas (7). y su derecho de propuesta unipersonal en los nombramientos de Maestros, fué confirmado en otros reales decretos de 1918 y 1928. Después de disensiones y alternativas, la Dirección general de Instrucción primaria dictó en 31 de agosto de 1932 una disposición reconociendo nuevamente el derecho de propuesta a los ayuntamientos navarros.

En fin, la Diputación tuvo el feliz acuerdo de restablecer el 11 de agosto de 1936 la Junta Superior de Educación creada por las Cortes de Navarra en 1828 y 29. La Orden del 19 de junio de 1939, creando Juntas provinciales y municipales advirtió que sus disposiciones 110 serían aplicables a Navarra.

Otra de las negociaciones importantes entre el Estado y la Diputación de Navarra fué motivada por la aplicación del Estatuto municipal de 1924; su aplicación a Navarra produjo el R. D. ley de 4 de noviembre de 1925, dando fuerza obligatoria a las bases concretadas entre los representantes de la Diputación y los comisionados del Gobierno.

(6) *Oros. Legisl. administrativa de Navarra*; II, pgs. 795, 799, 812 y 819.

(7) *Oros. Legisl. adm. de Navarra*, II, págs. 1015, 1029 y 1043.

En dicho R. D. ley se confirma el carácter de estas disposiciones cuando dice en su preámbulo que por el respeto debido al régimen económico-administrativo de Navarra, en vigor desde 1841 "el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se estudiaron".

Fueron asimismo confirmadas la organización municipal (base I.<sup>a</sup>), la intervención de contribuyentes en Quincenas y Veintenas (base 2.<sup>a</sup>), que por su importancia y la necesidad de fomentar el equilibrio entre ingresos y gastos conviene mantener y ampliar, y la administración de los bienes comunales (base 3.<sup>a</sup>).

Además, entre otros asuntos, merece nota especial el Consejo foral administrativo, que ha sido punto de partida para otros acuerdos y reglamentaciones.

Igualmente ha producido unas y otras el Convenio económico de 1927 por consecuencia del cual sufrieron cambios y reformas los impuestos.

Por el contrario se advierte cada vez más la falta de una base más sólida que las vaguedades existentes, si llegara el caso, de una discreta codificación de nuestro derecho civil especial; se han extinguido varias instituciones, lúchase con un ambiente olvidadizo o desfavorable que no advierte la necesidad de conservar y perfeccionar, dentro de su espíritu nativo, las instituciones que restan, precisamente porque su bondad intrínseca las ha hecho prevalecer sobre las influencias contrarias.

Es preciso mantener la organización doméstica, la libertad de contratar y testar, y los prestigios de la costumbre.

Para ello bueno sería confirmar como base de imparcialidad y eficacia, el principio de que la formación, o mejor dicho, recopilación de los textos de nuestro derecho debe ser encomendada a comisiones y ponencias compuestas por mitad, de jurisperitos navarros y no navarros.

Nuestro antiguo régimen con su Virrey y sus Cortes, su Consejo real, y sus ayuntamientos elegidos por insaculación, han pasado a la historia. Fácil es a los eruditos recordarle, pero las doc-

trinas reinantes no estiman ni ponderan la naturaleza de la autoridad virreinal, ni la índole de la representación social orgánica en las Cortes antiguas, frente a la representación numérica e inorgánica de los parlamentos modernos; entonces se formaba la ley por la unanimidad de los brazos o estamentos, después por la fuerza de las mayorías parlamentarias, formadas por conveniencia o por casualidad.

Hoy no acertamos todavía a señalar cuáles serán los principios políticos y administrativos que hayan de presidir nuestra organización venidera. Bueno es, que los de Religión y Patria vayan recobrando la estimación que algún tiempo pareció merecerseles. De los otros enunciados en proposiciones demasiado generales, reconocemos que nos faltan espacio y competencia para interpretarles con acierto.

Pero en perfecta armonía con ellos ha de subsistir la modesta autonomía que señalaron a Navarra la Ley de 1841, y los acuerdos complementarios que dejamos reseñados, y que han logrado la simpatía y el respeto de todos los Gobiernos, durante un siglo, demostrando así su bondad originaria, su justificación sincera y la prudencia, unanimidad y eficacia del pueblo navarro para estimarlos y defenderlos.

JUSTO GARRAN

Pamplona, 12-VIII-41.

