

Naturaleza jurídica de las Leyes forales de Navarra

El Consejo de Estudios de Derecho Navarro acordó celebrar un cursillo sobre temas de Derecho Navarro, público y privado, y encargó a varios de sus miembros las correspondientes lecciones. Me tocó a mí en suerte la que titulamos «Situación histórico jurídica de Navarra después de la Incorporación»; y al meditar sobre este tema, me pareció que podía ser práctico en esa labor de divulgación de nuestras instituciones privativas estudiar la naturaleza jurídica de nuestras actuales leyes forales.

Porque es verdad que los Fueros cuentan con la entrega ciega de los navarros; mas será útil que esa entrega y esa adhesión nazcan también del convencimiento. Para ello hay que empezar por conocer lo que son nuestras instituciones; porque es también otra realidad, que cuando muchos navarros oyen que su situación en España es un mero «privilegio» no cuentan con argumentos para rechazar ese criterio equivocado, y ellos mismos no saben a ciencia cierta si Navarra tiene derecho a conservar sus fueros, por qué le asiste ese derecho y en qué se funda.

Parte de estas lecciones tienen, pues, el propósito de hacer ligar a los navarros (a los que más lo puedan necesitar) las razones históricas y jurídicas de nuestro derecho.

Y dentro de esa finalidad y en el tema que a mí se me encargó, resalta sobre todo la naturaleza jurídica y el carácter obligatorio de la ley paccionada de 1841. Porque todo lo demás se puede aprender cuando lo necesite o lo apetezca cada cual; mas aquel carácter de nuestra ley del 41 es realmente lo que puede dar a todos una idea de nuestra actitud foral de hoy, y una idea del derecho de Navarra a que se respeten los restos de sus Fueros. Y a ello he concretado este elementalísimo trabajo.

Elemental, aunque partiendo del supuesto de que van a escucharlo personas iniciadas; por eso se prescinde de detalles y explicaciones que se dan por sabidas y que hubieran exigido mayor tiempo del que se dispone para este menester.

Conviene también dejar sentado, que no se trata aquí de mostrar aspiraciones foralistas de ningún género, sino de una disertación absolutamente objetiva sobre un tema de derecho foral.

Voy a tratar, concretamente, de la obligatoriedad paccionada de la ley de modificación de fueros, de 16 de Agosto de 1841.

Situémonos para ello en 1837. Duraba ya cuatro años la guerra carlista; y cualquiera que fuese el juicio sobre su probable final, lo cierto es que existía a la fecha en los dos bandos contendientes, y sobre todo en el ambiente general de España, un deseo vehementísimo de paz. Este anhelo había de ser mejor o peor aprovechado por quienes podían poner en juego resortes eficaces para lograr el cese de las hostilidades; y uno de esos resortes era la semilla de la discordia dentro de los bandos beligerantes (ejemplo, la empresa Muñagorri) (1), y uno de los personajes que a ello se dedicó habilísimamente fue don Eugenio de Aviraneta, español refugiado en Francia, que puso a contribución toda su actividad y su maquiavelismo para encizañar a los jefes y voluntarios de don Carlos. Lo procuró con buen éxito, y llegó a crear en el campo carlista el ambiente propicio para concertar una paz (2).

Esto es antecedente histórico; pero necesario a nuestro fin, porque es en él donde se apunta ya la trascendencia que tuvieron los fueros de Navarra y Vascongadas en la preparación del Convenio de Vergara, y es en esos antecedentes donde se encuentra la base de una realidad jurídica innegable en orden al derecho que nos asiste a los navarros para estimar inatacable lo que queda de nuestro régimen foral.

(1) Don Joaquín Ignacio Mencos, Conde de Guenduláin, en sus Memorias —inéditas— relata la visita que en 1837 le hizo Muñagorri para rogarle que le pusiera al habla con el Conde de Toreno y tratar de su «bandera Fueros» y manera de lograr la paz.

(2) El Convenio de Vergara, Pirala.

En efecto; cuando en ese recordado ambiente de transacción se celebraban en la ermita de San Antolín de Abadiano conversaciones pacifistas entre Maroto y Espartero, las rompen estos dos Generales, aunque las reanudasen luego, «por no haberse podido entender en la cuestión de los Fueros».

En la intervención de los Gobiernos inglés y francés con miras también a la terminación de la contienda, puede verse hasta dónde se creía fundamental el respeto a los fueros para conseguir aquella paz tan deseada. Y así, no sólo en las bases de Palmerston presentadas por el Coronel Wylde (que recuerda Garrán), sino también en las del Gabinete francés, firmadas por el Coronel Dupua Panillac, se lee: En las primeras, «que los privilegios e instituciones locales de las Provincias Vascongadas se conservarán en tanto en cuanto esos privilegios e instituciones sean compatibles con el sistema representativo de gobierno que ha sido adoptado por la España toda, y en cuanto sean consistentes con la unidad de la Monarquía española». Antes, en un escrito entregado a Maroto por el Comodoro inglés John Hay, se había dicho que interpondría Gran Bretaña su mediación «para procurar el reconocimiento de los fueros, como base necesaria de un arreglo final, sujetos a las modificaciones que se convengan». Y las del Gabinete francés decían: «Quede bien entendido que las Provincias Vascongadas y Navarra conservarían sus fueros, que debe ser su mayor deseo y el mayor deseo de su General».

El mismo General Espartero, en su conocida proclama de Hernani (19 de mayo de 1837), «como General en Jefe del Ejército de la Reina, y **en nombre de su Gobierno**», dijo: «Os **aseguro** que los fueros que habéis temido perder os serán **conservados** y que jamás se ha pensado en **despojaros de ellos**». Y en respuesta a un documento que le entregó la Diputación de Álava con fecha 2 de octubre de 1839, reiteró así su pensamiento y su propósito: «Formé el artículo 1.º del Convenio, seguro de que para haceros felices era **indispensable confirmar** los fueros; lo he recomendado al Gobierno de S. M. que fien en mi palabra empeñada».

Por su parte, el Gobierno, por boca del Ministro de la Gobernación, al discutirse la ley de 25 de octubre de 1839, preguntaba al Senado: «Cuando en 1837 el invicto General dió una proclama al pueblo vascongado y navarro y otra a los entonces armados enemigos ¿no les ofreció solemnemente la conservación de sus

fueros?». Y el propio Ministro de Justicia del Gobierno que presentó a las Cortes el proyecto de la ley de 1839 dijo durante su discusión: «Los fueros entraban como **condición indispensable** de los que se han sometido para bien de la Patria». Y añadía: «Los fueros no fueron la causa de la guerra; pero **el medio de concluirlos, sí han sido**». Es, pues, evidentísimo, que para llegar a la paz de Vergara fué condición sustancial la conservación de los fueros.

Y vino el Convenio y dijo su artículo 1.º: «El Capitán General D. 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». Esto, bien se ve que no es la proclama; pero todo pregona que fué una condición de la paz el respeto a los fueros de Navarra y las Vascongadas.

Para formalizar tal compromiso, en cumplimiento del mismo Convenio de Vergara y, por tanto, formando parte de él, se dictó la ley de 25 de octubre de 1839, en la cual se decía: «Artículo 1.º: Se **confirman** los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la **unidad constitucional** de la Monarquía. Artículo 2.º: El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación **indispensable** que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas conciliario con el general de la Nación y la Constitución de la Monarquía».

Esta ley, diciendo que confirmaba nuestros fueros, acababa realmente con lo más fundamental de los mismos al añadir a esa confirmación lo de «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». Porque aun entendida esa unidad constitucional del modo que expresamente la entendió el Gobierno que presentó la ley a las Cortes y éstas aprobaron («una Reina única para todos los españoles y un poder legislativo para todos los españoles»: «he aquí salvada la unidad constitucional», según Arrázola, Ministro de Justicia), aun entendida así, Navarra perdió sus Cortes, sus Jueces, sus Aduanas, etc., dejando de ser el Reino de Navarra para convertirse en una provincia española.

¡ ¡ Pero provincia española **foral**!!

Porque la ley de 1839. aun partiendo de su propio texto,

confirmó los fueros de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional; y dispuso que, oyendo a Navarra, se propondría a las Cortes la modificación indispensable que reclame el interés de las provincias, conciliado con el general de la Nación y la Constitución de la Monarquía (3). Es decir; que, lo primero, se **confirman** los fueros; y las modificaciones a hacer, serán luego las indispensables que reclame el interés de Navarra, conciliándoio en definitiva con la unidad constitucional, entendida ésta del modo que el Gobierno y las Cortes dejaron entonces expresa y terminantemente dicho.

Lo que permite concluir, en términos de derecho, que los fueros subsisten después de esa ley en cuanto no se opongan a la unidad constitucional (una Reina y unas Cortes); por tanto, que para hacer la modificación había un margen legal en la conservación de los fueros, tan amplio como la unidad constitucional —así entendida— lo permitiese; y, en fin, que se hubiese o no agotado ese margen en la ley de Modificación (la de 16 de agosto de 1841), lo que no admite duda ninguna es que, por lo menos, todo, absolutamente todo lo que no quedare por esta última ley expresamente desaparecido, mutilado o modificado, subsiste tal y como existiera antes del Convenio de Vergara, sin que nadie, como no sea con Navarra, pueda modificarlo.

Conviene partir de este supuesto indiscutible, para que, ai interpretar alguna de esas leyes, no se siga un criterio restrictivo en el orden foral, sino al revés; puesto que son leyes que no pretenden exterminar los fueros de Navarra, sino, por el contrario, y según sus mismas palabras, confirmarlos, y modificarlos, en lo indispensable para hacerlos compatibles con aquella definida unidad constitucional.

Pues bien; para cumplir la ley de 1839 se pactó la de 16 de agosto de 1841.

La primera, no admite duda razonable de que formaba parte

(3) A mi parecer, esa añadidura de «sin perjuicio de la unidad constitucional», obedeció tanto o más que al problema específico de los fueros, al recelo que tenían los progresistas de que aquel Gobierno no «sentía» de veras la Constitución de 1837. Por eso, las discusiones de la ley del 39 en el Congreso tuvieron su tono trágico, no al estudiar y determinar los fueros que podían o no mantenerse, sino al recriminar al Gobierno por su frialdad en la defensa de la Constitución. Y de ello surgió el «abrazo bis de Vergara» —que pudiéramos llamar— de Aláix, Ministro de la Guerra, con Olózaga, que terminó en «sesión patriótica» y sirvió para aprobar la fórmula de, sin perjuicio de la unidad constitucional».

del Convenio de Vergara; porque es en él en el que se encomienda a las Cortes el cumplimiento de su artículo 1.º; de modo que lo que sucedió fué, realmente, que en vez de concretarse en ese artículo 1.º del Convenio la forma en que los fueros se confirmaban, se dijo que, de acuerdo los Generales Espartero y Maroto, lo encomendaban a las Cortes. No hacían éstas, pues, al confirmar los fueros, sino concretar ese artículo 1.º del Convenio; cumplir lo «tratado» y «encargado» por los Generales (4).

Por tanto, no puede haber duda de que la ley del 39 tiene el mismo carácter jurídico que el Convenio; y, como consecuencia, que es tan obligatoria como el Convenio mismo, y con ese mismo carácter que quienes lo contrajeron le quisieron dar y le dieron hasta en el nombre. En una palabra; que la ley de 1839 **no podía ser más que una ley de confirmación** o reconocimiento de los fueros; y si no podía ser más que eso, no era una ley **como las demás**, dejada a la libre iniciativa, discusión y aprobación de las Cortes; por la sencillísima razón de que tenía el pie forzado de **reflejar un compromiso contraído de antemano**. En definitiva, que su **contenido** era un **compromiso, un convenio**.

Tanto, que, en su discusión, quienes menos compromisos adquiridos admitían, proclamaron reiteradamente que tenían las Cortes el **compromiso** de cumplir el Convenio de Vergara. Así, Argüelles, Cortina, Iñigo (que recordaba estar ya contraído ese compromiso en el Mensaje a la Corona), Olózaga (que decía haber sido declarada por las Cortes «deuda nacional» el reconocimiento de los fueros), Luzuriaga, etc. Y no sólo eso. El entonces Ministro de la Gobernación sostuvo, que la «ley de los fueros tiene por base el Convenio de Vergara». Y aun más. El señor Ministro de Justicia, contestando especialmente a Cortina sobre si existían **otros compromisos ADEMÁS del Convenio**, dijo: «Sí. Los compromisos que se forman por la categoría de las personas que **contratan** y que obligan al Gobierno a lo que no puede manifestar aquí».

Así es de claro que la ley del 39 **tenía que responder** al Convenio de Vergara **POR LO MENOS**; y por eso, cuando decía Cánovas que no había visto en las leyes del 39 y del 41 nada de

(4) Si el Convenio respondió o no a lo prometido por el General Espartero «en nombre de su Gobierno», y si la ley se separó del «tratado» habido para conseguir la paz, son cuestiones que no se estudian en este elemental trabajo.

«concierto» ni «tratado», olvidaba todos esos antecedentes que demuestran e incluso cualifican su verdadero carácter Jurídico (5).

Mas había necesidad de cumplir el artículo 2.º de la ley de 1839; es decir, de modificar en lo indispensable, conciliándolos con la unidad constitucional, los fueros de Navarra y las Vascongadas oyendo a las Provincias. Y la Regencia (el mismo General Espartero que había firmado el Convenio de Vergara) las invitó mediante el Decreto de 16 de noviembre de 1839 (en el que se decía también cómo había de constituirse la Diputación de Navarra) a nombrar comisionados «con los que pueda conferenciar el Gobierno para la mejor **ejecución** de lo dispuesto en el artículo 2.º de la ley de 25 de octubre de 1839».

Como se ve, la ley de 1841 tenía como finalidad la **ejecución** de la de 1839. Era, según el Gobierno y las Cortes que aprobaron esta última, «la segunda etapa del Convenio». Al Gobierno —decía el Ministro de la Gobernación en el Senado—, «fiel ejecutor de su promesa y de la palabra del General (Espartero), no le quedaba otro arbitrio que **confirmar** por de pronto los fueros. Pero el General —añadía— había **también prometido**, siguiendo el espíritu del Gobierno, la concesión o modificación; y para que tuviese exacto cumplimiento el empeño del General era preciso que se asegurase la otra época en que hubiere de tener lugar la modificación» (6).

(5) Hasta desde el punto de vista de los impugnadores del «pacto», resalta éste. Porque Espartero, aseguró en su Proclama la conservación de los Fueros; y en el Convenio, como cabeza de la capitulación, puso el compromiso de recomendar al Gobierno el cumplimiento de su oferta (que era la del propio Gobierno) de llevar a las Cortes su concesión o modificación. Así, pues, el Gobierno (desde aquel punto de vista) podía aceptar o no la recomendación de su General, que era un compromiso condicional, para el caso de que el Gobierno lo suscribiera. Mas, al aceptarlo, es evidente que el compromiso de someter a las Cortes la concesión o modificación de los fueros quedó incorporado a la capitulación como parte de ella, como quedan todas las estipulaciones «ad referendum» cuando son confirmadas; y, asimismo, clarísimo que, llevada a las Cortes la ley de 1839 con ese carácter para cumplir la capitulación y aceptada así por el Parlamento, quedó esa ley también ligada, como un anexo, a la capitulación misma, como después lo fué la de 1841.

(6) Por lo visto, los progresistas (la oposición) combatían también fuera de la Cámara el proyecto del Gobierno; y en algunos periódicos debieron mantener la tesis de que no era obligada la conservación de los fueros (de los «políticos» debía ser), porque al convocarse las Cortes y publicarse el Estatuto Real el año 34, ninguna Diputación (de las Provincias Vascongadas y Navarra) había opuesto nada. El Conde de Guenduláin dice en sus Memorias que, aparte de las atribuciones que entonces tenía la Diputación de Navarra, el hecho no es exacto; pues él y don José María Martínez de Arizala (Diputados forales, «como se llaman ahora»), que estaban en Madrid, protes-

Es decir; la ley de modificación de fueros, la de 1841, formando parte también del Convenio de Vergara y con su misma naturaleza jurídica.

El mismo Cánovas, discutiendo con don Antonio Morales, reconocía que para examinar el carácter de la ley de 1841, consecuencia de la del 39, era preciso tener en cuenta sus antecedentes; principalmente, claro está, el Convenio de Vergara. Si pues los antecedentes eran precisos para determinar el carácter de la ley, no parece siquiera discutible que es porque en ellos se encuentra el fundamento de ese carácter; y si este fundamento entraña un Convenio, o todo ello es un jeroglífico, o aquel carácter de la ley es el del propio Convenio del que forma parte realmente.

Mas esto, que de suyo sería suficiente para reconocer el carácter de «paccionada» a la ley de 1841, está remachado por su génesis, historia y reiterada interpretación.

GENESIS E HISTORIA DE LA LEY DE 1841

Nombrados por aquella Diputación los comisionados a que se refería el Decreto de noviembre, e independizados de los de las Vascongadas (que no concertaron nada), comenzaron las conversaciones con los representantes del Gobierno; y cuando ya estaban ultimados los trabajos, y previas algunas consultas con el Gobierno por parte de sus representantes, los comisionados navarros recibieron del señor Ministro de la Gobernación un oficio, en el que se decía: «Remito a Vs. de orden de la Regencia provisional del Reino, el **concierto definitivamente acordado** (7) para modificar los fueros de la provincia de Navarra, a fin de que, remitiéndolo a la Diputación, pueda **aprobarlo** y procederse en su consecuencia a formalizarlo como corresponda. Lo firma D. Manuel Cortina».

taron, por medio de un escrito. El mismo Barón de Bigüezal salió al paso de tales argumentos, en un artículo publicado en «El Piloto» en 5 de octubre de 1839, haciendo referencia al memorial o exposición presentado en Aranjuez el 23 de abril de 1834. Y en el «Correo Español» de 3 de octubre de 1839 pueden verse también referencias al voto particular del Marqués de Comillas en el Consejo de Gobierno al proponerse el Estatuto Real por el Ministerio de Martínez de la Rosa, propugnando que se convocasen las Cortes de Navarra y Juntas de Vizcaya. Recojo el hecho porque algunas veces ha querido hacerse en las Cortes igual argumento.

(7) El concierto «definitivamente acordado»; pues si estaba ya «definitivamente acordado el concierto», lo ulterior no podía ser más que formulario.

En este documento del Gobierno español se reconoce expresamente: Primero, que lo acordado para modificar los fueros de Navarra fué un **concierto**. Un concierto, no en la acepción canovista de «aquiescencia generosa en las personas a quienes se ha de aplicar la ley», sino en la acepción jurídica de convenio, de **pacto**; porque no se concibe que en trance tan grave como el de concertar la modificación de los fueros, el Gobierno, los comisionados navarros y la Diputación misma, utilizasen esa palabra «concierto» dándole el significado menos corriente, menos legal y más literario en cambio, para expresar lo que era —eso no lo duda nadie— una «avenencia» entre las partes interesadas, que habían discutido desde sus respectivos puntos de vista **legales**, cuestiones de **derecho**. Y tan es esto así, que en el Decreto de Cortina de 15 de diciembre de 1840 para la ejecución provisional del Concierto **obtenido ya por la aprobación de la Diputación**, se habla de lo «**Convenido**» y de «**variaciones concertadas**». Es decir; «concierto» aquí, igual a «Convenio», a juicio nada menos que del Gobierno mismo que lo concertó.

Pero hay más. Se reconoce y se declara también en ese documento, que el Concierto habido entre el Gobierno y los comisionados navarros se entregó a éstos con objeto de remitirlo a la Diputación **para su aprobación**, y procederse **en su consecuencia** a **formalizarlo** como corresponda. Si ese Concierto necesitaba la aprobación de la Diputación o se le enviaba para que lo **aprobase**, es evidente que lo que se quería obtener era su conformidad o consentimiento. Lo que clarísimamente significa, que era éste preciso para la existencia del Concierto mismo. Y así se demuestra a seguido en ese repetido oficio: porque al envío a la Diputación para que pueda aprobarlo se añade: «y procederse en su consecuencia a formalizarlo como corresponda»; o, lo que es lo mismo, que **sin la aprobación** de la Diputación no se hubiera podido formalizar.

Y más. Con el acto de aprobarse la ley por las Cortes está dicho en ese mismo documento que se trataba de **formalizar** el Concierto; es decir, de revestirlo de las formalidades legales; con lo que clarísimamente se reconoce que lo sustantivo (lo pactado, lo concertado) estaba **ya hecho** antes de la promulgación de la correspondiente ley; y que ésta tenía por objeto «formalizar» el pacto o Concierto **ya habido**, que se entendió necesi-

taba el refrendo de las Cortes para la sujeción a la unidad constitucional dispuesta en la ley de 25 de octubre de 1839.

El que se dictase, pues, la ley de 1841 y el que esta ley tuviese la misma redacción que las demás y todos los argumentos que alrededor de la soberanía de las Cortes hacía Cánovas, no pueden borrar (ya se dirá luego lo pertinente respecto de esos argumentos constitucionales) el carácter «paccionado» de la modificación de los fueros de Navarra, aunque se entendiese que correspondía formalizarlo mediante una ley.

Esta ha sido, por otra parte, la interpretación dada a la ley por los dos interesados.

INTERPRETACION DE LA LEY POR EL ESTADO

El Estado español ha reconocido repetidamente ese carácter paccionado de la ley de 1841. Por ejemplo: la Ley de 24 de julio de 1918 la calificaba en su artículo adicional 2.º de ley **paccionada**. La de 15 de marzo de 1935, en su disposición adicional 3.ª, dispuso que la ordenación y disfrute de los bienes comunales de los Municipios de Navarra seguirán atribuidos a la Excma. Diputación Foral y Provincial, con arreglo a la ley paccionada de 1841 y concordantes. El Decreto de 21 de abril de 1931, elevado a ley en 15 de septiembre de ese año, vuelve a calificar de paccionada la ley de 1841. De modo que, no ya el poder ejecutivo, sino el legislativo español, ha reconocido reiteradamente el carácter paccionado de la ley de Modificación de fueros.

En Decretos, está igualmente reconocido. Ejemplo, entre otros, el Real Decreto de 21 de enero de 1871, en el que se decía: «pactóse en dicha ley (1841) que la Diputación Provincial se compusiera de siete individuos nombrados por las cinco merindades» Y en el de 25 de enero de 1871. Y, para no cansar, recuerdo solamente la última disposición del Gobierno del Generalísimo Franco, referente a las elecciones provinciales, de 4 de febrero de 1949, en la que se invoca la «ley paccionada» de 1841.

Ante tales y tantos reconocimientos, no se puede negar legalmente aquella naturaleza paccionada; entre otras razones, porque lo impediría el principio general de derecho de que a nadie le es lícito ir válidamente contra sus propios actos.

La misma ley de 1839, en su artículo 2.º, reconoce esa naturaleza ; pues aunque dice que la modificación de los fueros se pondrá a las Cortes **oyendo a Navarra**, lo que ese verbo entrañaba era realmente «convenir»; y se ve así clarísimamente en su discusión, en la cual el propio Ministro de la Guerra dijo que habría que **negociar** la cuestión de los fueros; y el señor Marqués de Falces hablaba de «especie de pacto» entre la Nación española y aquella parte de su territorio; y el Señor Isla decía que aquel artículo 2.º «contenía el **acuerdo** con las provincias» para hacer la modificación de los fueros. Y ello explica que luego la ley de 1841 ni se discutiese siquiera (8), después del acuerdo con la Diputación.

Y ésa ha sido además la realidad y su constante práctica. Porque cuando ha habido ocasión o necesidad de modificar o aclarar de algún modo materias atribuidas a la Diputación foral por la ley de 1841, ha sido preciso **pactar nuevamente**. Y así, también como ejemplos, el Real Decreto de 30 de mayo de 1899 sobre desamortización; el de 16 de octubre de 1900 sobre el impuesto al azúcar; los de 9 de septiembre y 17 de noviembre de 1904 sobre el de alcoholes; el artículo 7.º de la ley de 23 de diciembre de 1916 y disposiciones subsiguientes sobre conversión de las cargas de justicia, y muchos más, todos ellos dan fe de que ha sido necesario convenir, y se ha convenido, en efecto, entre el Estado y la Diputación foral la solución de todas esas cuestiones, por la razón de que todas ellas se comprendían en el ámbito de la ley de 1841, que no se podía modificar, dado su carácter de paccionada, sino de acuerdo entre Navarra y el Estado.

A este respecto, los Convenios Económicos de 12 de agosto de 1927 y 6 de noviembre de 1941, y el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925 sobre adaptación del Estatuto Municipal, son otras tantas pruebas irrefutables del carácter paccionado de nuestro régimen del 41.

En esta última se estimó «trámite previo inexcusable» para la aplicación de las Bases concertadas su aprobación por la Diputación. Y en la Base 16 se dice que podrán ser modificadas las precedentes Bases por el mismo procedimiento seguido para su

(8) Una ligerísima observación hubo de un Diputado navarro, el señor Sagasti, que la combatió otro navarro y se desechó.

adopción; es decir, de acuerdo con Navarra y con aprobación de su Diputación.

El Convenio de 12 de agosto de 1927 es todavía, si cabe, más explícito. Porque, al conseguirse el acuerdo entre los representantes del Estado y los de Navarra, se levantó un acta, que firmaron el Encargado del Despacho del Ministerio de Hacienda (señor Amado) y los representantes de Navarra, en la que consta que esos señores, «de **común acuerdo**, han establecido las Bases siguientes». Y en el texto del Convenio se lee (art. 1.º) que la Diputación de Navarra **conviene** con el Gobierno en elevar a seis millones de pesetas, dentro de su **vigente régimen** jurídico económico, el cupo de dos millones señalado hasta ahora». En el artículo 2.º se vuelve a reconocer el **acuerdo** habido entre el Gobierno y la Diputación. Y en la 6.ª de sus disposiciones generales se dice que la modificación del **régimen** establecido en el presente **Convenio deberá** hacerse, llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción»; es decir, el pacto.

El de 6 de noviembre de 1941 contiene otra acta semejante a la del 27, firmada también por los representantes del Gobierno y los de Navarra, y en sus artículos 1.º y 2.º se repiten las palabras del 27; y en la 6.ª de sus disposiciones generales, vuelve a decirse que la modificación del régimen deberá hacerse por el procedimiento guardado para su adopción; o sea, el pacto.

Por cierto, que, al comenzar las gestiones de ese Convenio del 41, los representantes del Gobierno pretendieron examinar lo primero la cifra a fijar como cupo; y los de Navarra, recordando instintivamente la tradición de nuestras Cortes, mantuvieron firmemente la tesis de que había que comenzar por determinar el carácter jurídico de la pretendida avenencia, y después fijar la cuantía económica del cupo. Y así se hizo (9). Difícilmente podrá darse reconocimiento más explícito del carácter paccionado de nuestro régimen, que el que proporcionan estos recordados documentos.

Frente a tantas inequívocas pruebas del carácter de nuestro régimen, han solido invocarse como contrarias al mismo, en su aspecto económico, las autorizaciones concedidas al Gobierno por las leyes de presupuestos de 26 de julio de 1876 y 11 de julio de 1877 para establecer en Navarra las contribuciones, renta»

(9) En el del 27 ocurrió cosa semejante.

e impuestos ordinarios y extraordinarios del Estado. Y lo eran, en efecto. Lo que pasa es, que esas disposiciones, como dictadas exclusivamente por el Estado, no tuvieron en Navarra aplicación jamás.

Porque el Convenio de Tejada-Valdosera, logrado por éste en época y circunstancias excepcionalísimas y con una Diputación que no representaba al país, tuvo también carácter convenido; y luego, aquellas autorizaciones de las citadas leyes de presupuestos no se hicieron nunca efectivas. El cupo de dos millones de pesetas fijado en el Convenio Tejada-Valdosera no se modificó hasta el Convenio del 27. Porque cuando en 1893, también mediante la ley de presupuestos, pretendió el Gobierno modificar nuestro régimen económico paccionado, surgió en Navarra aquel arrollador y emocionado movimiento de solidaridad entre los navarros y su Diputación (la Gamazada) y quedó en definitiva sin aplicación el artículo 35 de la ley de presupuestos de aquel año, que, por cierto, venía a reconocer la no vigencia de aquella autorización que el artículo 8.º de la de 1877 había concedido al Gobierno para modificar el régimen. Y así era, en efecto. Porque aquellas repetidas autorizaciones para extender a Navarra las contribuciones e impuestos generales, no se aplicaron nunca, quedando sólo en mera tentativa: y prueba de ello, aparte del **hecho** irrecusable de esa **realidad**, que disposiciones posteriores del Poder público, como el Real Decreto de 15 de octubre de 1900 **llevado a las Cortes**, reconocían que el «régimen administrativo especial que se observa en Navarra en **virtud** de **la ley de 16 de agosto** de 1841 hacía necesaria una **inteligencia previa**» para establecer el impuesto del azúcar. Y lo mismo aconteció respecto del impuesto de alcoholes y otros.

El régimen, pues, que se **observaba**, el **vigente** en Navarra, era el establecido —por pacto— en la ley de 1841. Y por eso, cuando en lo» trabajos preparatorios del Convenio del 27 se insinuó que nuestro régimen jurídico-económico **vigente** era el de aquellas leyes de presupuestos, se demostró que no habían regido jamás; que la ineficacia e invalidez de esas leyes había sido absoluta; que, en todo caso, habrían caído en desuso; y, por tanto, que el régimen **vigente** no era otro que el de la repatria ley del 41. En esto, el Convenio de 1927 tuvo la eficacia de terminar, de una vez para siempre, hasta con la sombra de aquellas autori-

zaciones presupuestarias, a cuyo revuelo se pretendió en su día, bien que inútilmente, apuntillar el resto de nuestro régimen foral.

Y otro reconocimiento también expreso de ese nuestro régimen paccionado —ya se indicó antes— es el Decreto de 21 de abril de 1931, elevado a Ley en 15 de septiembre del mismo año, sobre nombramiento de los Gestores provinciales, y ley de 27 de diciembre de 1934. En el artículo 5.º de aquel Decreto se dijo que la Diputación foral de Navarra conservará, al par que sus peculiares atribuciones, también su número tradicional de siete Diputados, designándose entre las cinco merindades o distritos en la proporción que se halla establecido, respetando la Vicepresidencia de edad prescrita en la ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Se solicitó de las Cortes, por los Diputados navarros, la desaparición en Navarra de las Gestoras gubernativas y su elección. Y la ley de 27 de diciembre de 1934 dispuso, «que hasta que se convoquen y celebren elecciones provinciales, la Diputación Foral y Provincial de Navarra estará compuesta de siete gestores, elegidos por los Ayuntamientos de la Provincia (art. 1.º); dos por la merindad de Pamplona, dos por la de Estella, uno por la de Tudela, otro por la de Tafalla y otro por la de Aoiz (art. 2.º).

Esta ley es otra prueba definitiva del carácter paccionado del régimen del 41. Porque como la ley de modificación de fueros dispone que habrá en Navarra una Diputación compuesta de siete individuos **nombrados** por las cinco merindades, y que la **elección** de Vocales de la Diputación deberá verificarse por las reglas generales, los Diputados navarros entendieron que la ley del 41 exigía literalmente la **elección** por las merindades; y que, además, su espíritu no podía ser el permitir una designación gubernativa, pues ello equivalía a poner en manos del Gobierno todos los problemas del fuero que surgiesen entre Navarra y el Estado y, por tanto, el régimen mismo. Y como en el propio Decreto de nombramiento de las Gestoras se señalaba la designación entre las cinco merindades de acuerdo con la ley **paccionada**, era claro el derecho a que Navarra eligiese sus gestores. Y así se acordó. En materia, pues, tan delicada como la electoral, las Cortes, por respeto a nuestro régimen pactado, hicieron con Navarra la excepción, única, de que eligiese sus Gestoras.

Cosa semejante se había hecho por Real Orden de 25 de febrero de 1930, y se ha vuelto a reconocer en el Decreto de 4 de febrero de 1949, en el que se llama también ley paccionada a la de 1841.

En definitiva; que el carácter pactado de la ley se ha reconocido por todos los regímenes que se han sucedido en España desde entonces, y en todas las cuestiones que esa ley regula e incluso en aquella tan delicada como la electoral.

NUESTRA TRADICION JURIDICA

Es que, además, ello responde a nuestra tradición jurídica, que tiene en el pacto y en la costumbre sus más genuinas fuentes de derecho. Del público y del privado. En éste, el pacto prevalece hasta sobre la ley. «Paramiento fuero vience»; «pactos quebrantan fueros»; aforismos contenidos en nuestro Fuero General (en el capítulo 20, libro 2.º, título 4.º), confirmados en la ley 16, libro 2.º, título 37 de la Novísima Recopilación, que dispone: «siempre se prefiere al Derecho la voluntad y disposición de los contratantes».

El pacto regula fundamentalmente nuestras instituciones de derecho privado. Libertad para pactar en los contratos; pacto en las sucesiones; pacto en el régimen familiar; en todo, el pacto.

Y en el derecho público, pacto con el Rey; lo mismo cuando los nobles elegían a García Ximénez, que cuando los Reyes posteriores juraban solemnemente ante los tres Estados la observancia de los fueros, ordenanzas, usos y costumbres del Reino, y las Cortes juraban a su vez fidelidad al Rey. Pacto al incorporarse Navarra a Castilla; con juramento de los fueros por parte de don Fernando el Católico, y con la condición de que Navarra quedaba Reino de por sí; y hasta con la cláusula de que si en lo jurado o en parte de ello lo contrario se hiciese, los tres Estados y pueblo de Navarra no sean tenidos de obedecer en aquello que contraviniera de alguna manera, antes todo ello sea nulo y de ninguna eficacia y valor. Pactos en los posteriores reales juramentos. Pacto el final de la guerra en 1839. Por eso, el régimen de la ley de 1841, pactado, responde a aquella tradición; que continúa en los Convenios económicos posteriores y en todos los acuerdos concretos conseguidos con los Gobiernos.

NATURALEZA DEL PACTO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

Antes decía que Cánovas (y otros políticos —Calvo Sotelo, por ejemplo—) no admitía el carácter paccionado de la ley de 1841 porque es una ley «exactamente igual que las demás». «Se promulgó —decía— como todas, sin distingó ninguno ni alusión ninguna a ese carácter de pactada; por tanto, las Cortes con el Rey (poder legislativo) pueden modificarla como las demás leyes, en la forma y del modo que les acomode, pues está en su soberanía llevarlo a cabo» (10).

Vamos a esos argumentos «constitucionales» de Cánovas y sus seguidores.

Algunos de éstos no aceptan siquiera la posibilidad de una ley «pactada». Contaba don Javier Los Arcos en el Congreso, (11) que a Sagasta, a pesar de haber dicho en un Decreto «**pactóse** en la ley de 1841 que la Diputación de Navarra se componga de siete Diputados», se le escapó un día: «eso de una ley pactada, para mí es lo mismo que la carabina de Ambrosio». Le iba bien la chanza a Sagasta; pero, además de él mismo **oficialmente**, han reconocido esa naturaleza en cierta clase de leyes tratadistas eminentes como Jeze y Duguit, por ejemplo; y, refiriéndose concretamente a nuestra ley del 41, el ilustre jurista español don Blas Pérez (nada menos que en resolución oficial), y el renombrado publicista señor Fernández de Velasco.

Pues bien; en derecho constitucional, ese pacto sería lo que los tratadistas llaman pacto de «status». O sea, un pacto cuyo contenido «funda una relación permanente de vida, que abarca a la persona en su existencia, que introduce una ordenación do conjunto que no consiste en diversas relaciones, sólo mensurables, y que no puede ser rescindido por libre decisión o revocación» (12). En este caso, contraído, además, por dos unidades políticas.

Y es así, porque las leyes de 1839 y 1841 traen causa del pacto de incorporación de 1515, que fué indiscutiblemente un

(10) Legislatura de 1876. Discusión con don Antonio Morales.

(11) Legislatura de 1893. (La Gamazada.)

(12) La definición es de Schmitt.

pacto constitucional (13); en cuya virtud, dos unidades políticas, Navarra y Castilla, pactaron **la unión equie principaliter de la primera** a la segunda, reteniendo Navarra su naturaleza antigua así en leyes como en territorio y gobierno, rigiéndose por sus fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquicias, exenciones, libertades y privilegios; siendo Reino distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno de los demás Reinos del Rey de España. (Leyes 33, título 8º, libro 1.º, y 59, título 2.º, libro 1.º de la Novísima Recopilación.)

Es decir; un pacto que abarcaba la totalidad jurídico-política de Navarra, su misma existencia como tal, regulándola totalmente y organizando de conjunto todas las relaciones nacidas de la misma incorporación (14). Y este pacto, al advenir en España el moderno sistema constitucional, no desapareció; se acomodó a él en la realidad de la vida política española y perduró con el carácter de una «Constitución histórica»: en sus relaciones con la Monarquía española, mediante los sucesivos juramentos de sus Reyes, con los que íbase renovando el pacto mismo; y en su contenido institucional interno, manteniendo esas sus instituciones privativas, frente a sistemas sociales y políticos distintos, incluso los de las Monarquías absolutas. La unidad política de estas últimas no fué obstáculo para que coexistiesen aquellas dos «Constituciones» diferentes. Tal fué la realidad jurídico-política hasta 1839; y es que, en el fondo, lo que cambiaba era el titular de la soberanía en las Constituciones españolas; pero la de Navarra, sus fueros, perduraban conviviendo con ellas.

Mas termina la guerra carlista, y se firma el Convenio de Vergara, dictándose luego las leyes de 1839 y 1841. Y con estas leyes, lo que se hizo fué **acomodar** también aquel **pacto de incorporación** a la unidad constitucional española de 1837: es decir: lo que la vida misma, la costumbre (15), había venido haciendo desde 1515 hasta 1839, ahora se hacía mediante esas recordadas

(13) Estos regímenes (de Navarra y Vascongadas), establecidos por **pactos y con carácter constitucional**, no pueden ser modificados por la voluntad de una sola de las partes.

Recaredo Fernández de Velasco. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, página 68.

(14) Pactos semejantes existían en la organización de la Edad Media; como eran, por ejemplo, los pactos estamentales. En otro orden y aparte su naturaleza religiosa, el matrimonio es un pacto de Status. (Schmitt.)

(15) Costumbre «constitucional».

leyes forales. No desaparecía tampoco la Constitución histórica de Navarra: se acomodaba a la Constitución española del 37; pero el pacto se mantenía, el status continuaba, los fueros se «confirmaban». El contenido de esas leyes se refería también a una ordenación de conjunto (organización provincial y municipal; régimen fiscal; derecho civil, etc.) y era, por tanto, de la misma «calidad» (naturaleza jurídica) que el pacto de incorporación, aunque en su «cantidad» (facultades, derechos, prerrogativas) se hubiera reducido (16).

Ley paccionada, pues, y de tal sustancia nuestra ley foral; sin que quepa siquiera el reparo que hacía Cánovas al sostener que no podía existir convenio o pacto sino entre partes contratantes iguales y no cuando una de ellas tiene todo el imperio como aquí —decía—, porque en 1839 existía jurídicamente Navarra como unidad política (era Reino de por sí), y, por tanto, con personalidad y capacidad suficientes para celebrar tales pactos. Ni tampoco sería reparo jurídicamente atendible la existencia de una Constitución española como exponente de una única unidad política a efectos de negar a Navarra personalidad; puesto que habían nuestros fueros —nuestra Constitución— coexistido con otras Constituciones semejantes a la del 37. Y menos podría negársele después del 39 a ese pacto de status su compatibilidad con las Constituciones españolas, puesto que es la misma ley del 39 la que salva expresamente esa compatibilidad, y la de 1841 se sujetó sobradísimamente a ella.

Pues bien; tales pactos de status son absolutamente obligatorios; y no pueden en derecho los Parlamentos vulnerarlos, porque entrañan sustancialmente situaciones jurídicas permanentes. Lo mismo la incorporación que tuvo ese carácter, que las condiciones de la misma que forman parte de ella; y lo mismo las modificaciones posteriormente pactadas, cuyo **contenido** refiérese también a la existencia y organización de conjunto de Navarra como entidad jurídico-económico-administrativa, regulándose en ellas una relación permanente de esa misma existen-

d) Parece inverosímil, pero es realidad pura, que Navarra hubiera mantenido su «constitucionalismo» medieval frente a las Monarquías absolutas y frente a las revoluciones, y dentro de la unidad española.

(¿Influiría en ello el no haber pasado realmente Navarra por un sistema absolutista propio?)

cia (el régimen foral), y siendo como son, además, supervivencia del pacto de incorporación.

TESIS DE CANOVAS Y SUS SEGUIDORES

Ni siquiera haría falta ese carácter de pacto de status para apartar los reparos constitucionalistas de Cánovas a la naturaleza paccionada de nuestra ley. Porque la tesis de estos contradictores es, que las Cortes con el Rey tenían facultades sobradas para modificar a su antojo, hasta anularlas, todas las leyes; por tanto, la de 1841, que es —según ellos—, como las demás. Lo contrario sería, a su ver, negar la soberanía del Estado.

Ya resalta, que lo que Fernando el Católico, y Felipe II, y Fernando VII no estimaron atentado ninguno a su soberanía, se creyese tal en un régimen constitucional. La soberanía, como concepto jurídico-político, es una en esencia; no se aumenta ni se disminuye; por tanto, lo que en las Monarquías absolutas se estimó compatible con la soberanía, debía serlo aun cuando esa soberanía cambie de titular. De otra suerte, cabría decir que los Reyes absolutos respetaban más y mejor las libertades individuales, en un sentido real e histórico, que ese otro régimen aparentemente más liberal (17).

Mas, aparte esto, y aparte también que la ley es «rationis ordinatio» (no deben existir «leyes legales», de las que hablaba no hace mucho Su Santidad), no es verdad que el Parlamento pueda hacerlo todo en un Estado constitucional, ni es verdad que nuestra ley del 41 sea una ley igual que las demás leyes.

Porque una ley normal, igual que todas, se deroga por otra ley posterior; esto es **esencial** en los verdaderos actos legislativos (art. 5. del Código Civil). Pues véase lo que ha acontecido con la ley de Modificación de fueros de 1841.

El día 2 de octubre de 1877, precisamente en la época de las autorizaciones presupuestarias, cuando Cánovas mantenía su tesis antiforal, se publicaban las Leyes Orgánicas Provincial y

(17) Al decir que la soberanía es una en su esencia, no se quiere afirmar el sentido o significación monista del concepto; estaríamos (en este aspecto de derecho político) más cerca de la concepción pluralista de la soberanía, a la manera de Mella. Queremos dar a entender, que la trasposición de la titularidad de la soberanía de un sujeto a otro (del monarca absoluto a cualquier otro titular) no puede modificar su esencia.

Municipal. La primera, en su disposición adicional 1.ª, dijo: «que quedaban derogadas **todas las leyes y disposiciones** relativas al régimen de las Provincias. La segunda, también en su disposición adicional 1.ª, dice «que quedaban derogadas todas **las leyes y disposiciones anteriores** relativas al régimen Municipal» (18).

Pues bien; a pesar de la promulgación de esas dos leyes, que incluso contenían los transcritos preceptos derogatorios, nuestra ley de 1841 siguió rigiendo totalmente, y se siguió aplicando toda ella en Navarra, y los Gobiernos y los Parlamentos aceptaban esa vigencia y aun colaboraban en ella. (Lo mismo sucedió con la Provincial de 1882.)

Esto demuestra, que también la realidad jurídica es más fuerte que todos los doctrinarismos constitucionalistas. Nadie se explicaría que, siendo la ley del 41 una ley como las demás, y refiriéndose a materias relativas al régimen Provincial y Municipal, se mantuviese íntegramente en pie frente a aquellas leyes orgánicas del Estado, que, además, contenían las recordadas disposiciones derogatorias. No. Lo que pasa es que la del 41 no es una ley como las demás; que es una ley paccionada; y que sólo por la voluntad del Estado (aunque se manifieste por medio de las Cortes con el Rey) no se puede derogar ni modificar sin el consentimiento de Navarra.

Algo semejante ocurrió al promulgarse el Estatuto Municipal del llorado señor Calvo Sotelo. Y aun cuando este señor sostenía, como Cánovas, que la ley del 41 es una ley como las de-

(18) No he sido partidario nunca del sistema de que en las leyes generales se incluyese «la excepción» de Navarra: siempre creí más acertado sostener que ello no hacía falta jurídicamente. Como no se hizo al publicarse las leyes provincial y municipal. La ley del Timbre no excluía a Navarra, y sí a las Vascongadas; y, sin embargo, la Real Orden de 7 de julio de 1882 resolvía que no regía tampoco en Navarra, porque lo contrario implicaría la modificación de la ley especial de 1841. Lo mismo sucedió con la ley de 27 de marzo de 1900, que creó el impuesto de utilidades, a pesar de que obligaba a tributar por las utilidades obtenidas dentro del territorio español.

Y la Real Orden de 15 de febrero de 1893 exige, para la aplicación a Navarra de unos impuestos, no una fórmula general, sino la mención especial y concreta de la aplicación misma. La buena doctrina se había establecido en la Real Orden de 3 de marzo de 1868.

En materia atribuida al régimen foral no rigen las leyes generales, aunque no lo expresen así. El otro sistema iniciado, que yo recuerde, como tal, en 1931, es peligroso. En la ley municipal del 35 se consignó la excepción. Y luego, en las disposiciones finales de la ley de bases de régimen local de 17 de julio de 1945, y en los artículos 209 y 228 del texto refundido de la misma ley, aprobado por Decreto de 15 de diciembre de 1950, vuelve a reproducirse análoga excepción.

más (19), él mismo intervino en el Convenio para la adaptación del Estatuto a Navarra, y en el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, dictado a tal fin, se dice que el Gobierno «estimó trámite **previo inexcusable** la **aprobación** por la Diputación de Navarra» de las Bases correspondientes. ¿Cómo podía luego sostener que la ley del 41 es como todas?

Pero es que, aun olvidando ese notorio carácter paccionado de esa ley, se llegaría lo mismo a una fundamental distinción entre ella y las otras leyes normales, por un camino estrictamente constitucionalista y, por él también, a la inalterabilidad del régimen foral sin el consentimiento de Navarra (20).

Porque no es verdad que un Parlamento pueda hacerlo todo. El Parlamento no crea siempre con sus decisiones un verdadero acto legislativo, una ley en su sentido **material**, es decir, por su contenido. A veces, aunque esas decisiones parlamentarias tengan **forma** de ley, no lo son en aquel sentido material. Cuando un Parlamento crea mediante una decisión suya una situación jurídica **general, impersonal, objetiva**, ha realizado un verdadero acto legislativo, ha dictado una **ley material**. Por ejemplo; cuando regula el derecho de propiedad, o el electoral, etc., dentro de cuyo régimen corresponden a todos los mismos poderes. Pero cuando ese Parlamento ha creado con su decisión una situación jurídica **individual, subjetiva, particular**, especial para determinada persona, realiza un acto creador de una situación jurídica **distinta de la ley material**, aunque el acto tenga **la forma de ley**; porque la naturaleza del acto no se define por la calidad de su autor, sino por su contenido. Por ejemplo también; cuando el Parlamento aprueba un Convenio con una Sociedad financiera, o cuando acuerda conceder una recompensa a determinada persona por los servicios prestados a la Patria, entonces crea una «situación jurídica individual», no una situación jurídica general y objetivado, **no** una **ley** en su sentido material. Y bien. ¿Dónde se encuadra nuestra ley de 1841? Porque tiene, en efecto, la **forma** de ley, lo es **formalmente**; (en este aspecto tiene el rango de tal): pero ¿lo es asimismo en su sentido

(19) «Mis servicios al Estado».

(20) La explicación que sigue está tomada del profesor Jeze.

material, por su contenido? A mí me parece evidente que no. Porque su contenido (que es lo que determina su naturaleza) creó una situación jurídica particular, subjetiva; para Navarra solo. No una situación general, objetiva, (organización y facultades de las Diputaciones o Ayuntamientos) que es lo substancial jurídicamente de la ley a este respecto (21). Y además, porque es también substancial en la «ley», de esencia, el ser modificable por otra ley posterior; y ya he recordado lo que sucedió con la ley del 41 al publicarse las leyes Municipal y Provincial: que en vez de responder a aquel requisito esencial de las leyes materiales desapareciendo con la promulgación de las posteriores, rigió y se siguió aplicando exactamente lo mismo que antes (22)/

Total: que la ley del 41, ni por su contenido, ni por sus características esenciales y su vigencia frente a otras leyes posteriores, es una ley en su sentido material; es, según la nomenclatura empleada por Jeze (Duguit las denomina leyes-convencciones) una «situación jurídica individual».

Ahora bien; estas situaciones jurídicas individuales, no pueden ser modificadas en derecho por los Parlamentos; son semejantes a aquellos otros actos administrativos que han creado o reconocido derechos y que no puede alterarlos la propia Administración. Y en realidad, la experiencia constitucional lo ha demostrado en nuestro caso, puesto que la ley del 41 rigió frente a las Municipal y Provincial.

Por eso decíamos antes, que incluso por aquel camino constitucionalista que seguía Cánovas, se llegaba también a la inalterabilidad de la ley foral, sin el consentimiento de Navarra. Y es que no es este un problema realmente de soberanía. No se trata de un reparto de competencias, ni de una organización general administrativa más o menos centralizada. Nuestro derecho tiene otro origen y otra naturaleza; y así como la soberanía no puede ser obstáculo para que se cumpla un contrato privado aunque el titular de aquella tenga potestad para promulgar leyes de carácter civil, así también queda intacta la soberanía

(21) El término «Fuero» denota ya esa particularidad.

(22) Se parte aquí del término y del concepto de soberanía corrientes en el llamado Estado de Derecho, y usados por los autores el Derecho Constitucional anteriores a la aparición de las modernas corrientes que se apartan del concepto Bordiniano.

cuando el Estado cumple unos pactos o compromisos existentes (Tratado de comercio, Acuerdo internacional, etc.), aunque el poder político le corresponde íntegramente. Se plantearía igual nuestro problema de derecho, ante el mismo poder constituyente; porque no se discutiría su potestad, su soberanía o capacidad para determinarse de un modo propio, sin ingerencias extrañas; se discutiría, si tenía ese poder que respetar o no una obligación contraída por el Estado, precisamente en virtud de su misma soberanía. Y esto, nos parece evidente.

OTRA RAZON EN PRO DE LA INVOLABILIDAD DE LA LEY DE 1841

Volvamos a Cánovas, que es quien más ha argumentado, contra la tesis foral.

La postura del Presidente del Consejo al negarle el carácter paccionado a la ley del 41 era, la de partir de las guerras habidas en España, (hechos históricos, decía) y sostener que, así como Aragón y Cataluña perdieron sus fueros por haber ido a la guerra contra Felipe V, lo mismo los perdió —en parte— Navarra, por haber intervenido en la guerra carlista. Y añadía: «Si el hecho de la guerra civil de 1833 a 1839, principalmente sostenida en aquellas montañas, como recientemente, bastó para que Navarra se prestara con tan buena fe y tan buen deseo a la modificación de una legislación secular, no hay motivo alguno, ciertamente, para que el hecho de otra guerra sobrevenida después no sea un elemento con el que haya que contar necesariamente para adelantar, para progresar en la obra de que entonces se hizo tanta parte». (Hablaban el año 1876).

Conviene lo primero recoger de ese pensamiento del entonces Presidente del Consejo, estas dos cosas: Una, que la cita de Cataluña y Aragón como precedente del caso de Navarra era un argumento de lo más desdichado; porque en la pérdida de sus Fueros por Aragón y Cataluña no hubo leyes semejantes a las nuestras de 1839 y 1841; y como eran estas, precisamente **estas**, las que se estaban discutiendo, el precedente no podía ser tal, ni por asomo. Y otra, que en aquel momento, hablaba Cánovas como **político**, no como jurista. Y por eso, cuando estimaba justo «progresar en la obra de que entonces (en la guerra anterior)

se hizo tanta parte», lo mismo que cuando afirmaba que «era preciso reconocer la tendencia providencial que conduce a estas grandes agrupaciones nacionales», **hacía política**, pero no razonaba jurídicamente.

De todos modos, la tesis del Jefe del Gobierno se fundaba en que las leyes del 39 y del 41 eran la consecuencia de una guerra civil, el resultado de una Capitulación. Y así era, en efecto. Toda la discusión de la ley del 39 rezuma esa realidad. Pesaba entonces más que todo, el logro y el mantenimiento de la paz. Y era, por ejemplo, el Sr. Isla el que decía: «La Nación desea la paz, y para consolidarla se necesita una ley de fueros, que pacificando las Provincias Vascongadas, contribuya a la pacificación general de todo el reino». El Sr. Ministro de Justicia, por su parte, dijo: «Sabido es que el Gobierno ha manifestado antes de ahora el **género de compromisos** que le han **obligado** a presentarle (el proyecto); pues el Gobierno ha manifestado, y hoy lo repite, que presentó este proyecto, no solo como un medio de cumplir con una obligación sagrada, a saber, el Convenio de Vergara, sino como un medio de gobierno, de **política** y de **pacificación**, y bajo éste punto de vista la esfera de esta cuestión es mucho más amplia que lo sería simplemente limitada al Convenio de Vergara». Y el Sr. Ministro de la Guerra exponía al Congreso: «Si no se conceden los fueros ¿podrá traer resultados/ Sí, Señores, los traerá... Y después de que hayamos vencido ¿qué haremos? Siempre quedará la cuestión de los fueros en pie, para **volver** a una **negociación**». Y ya había dicho también el Ministro de Justicia: «El Gobierno viene hoy pidiendo un medio de gobierno, de **pacificación**». «Los fueros entran por mucho en la pacificación».

De modo que es exacto que las leyes del 39 y del 41 respondían al objetivo de la paz, y habían sido base de la capitulación. Tanto, que el Sr. Cortazar pudo decir en el Congreso: «El Convenio de Vergara, Señores, no es otra cosa que **un contrato** innominado: do ut facias, facio ut des. Yo te **doy los fueros** porque tú **cedas las armas**». Y el General Ramonet, que «el punto principal, sine qua non, como **preliminar obligatorio** de la **paz**, fué para los partidarios de Don Carlos, **el de los fueros**». En cuanto a esto, «no creo que haya quien ignore —añadía— que sin estos fueros **concedidos como preliminares**, cuidado que no digo concedidos

absolutamente, **no habría paz**». Y contestábale el Ministro de Justicia: «Convengo en que hay que atender a los preliminares y a las condiciones del tratado». «Hay que tener en cuenta también que en las **condiciones**, se contienen concesiones y ofertas. En este caso, la oferta era la de proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros. «He aquí el preliminar del tratado. Este preliminar se convirtió luego en **condición** sin alteración alguna; y no hay más que ver el art. 1.º del Convenio». Es decir; que las leyes forales, respondían al **tratado** de paz, y como preliminar y condición del mismo.

Y bien; si esto es así, como sostuvo Cánovas, esa es nuestra tesis. Porque la capitulación es realmente un contrato; y si las leyes forales traen causa de ese contrato, son contractualmente obligatorias.

Pero, de suyo, muchísimo más obligatorias si, como el Ministro de Justicia decía, eran las **condiciones de una capitulación**. Porque entonces, no sería ya el principio de derecho privado *pacta sunt servanda*, ni siquiera aquellos otros principios de derecho constitucional los que hacían la ley merecedora de respeto por parte del Estado; sería nada menos que el Derecho de gentes (23) el que se lo impondría.

Porque una capitulación, lleva siempre consigo una máxima inviolabilidad. Escriche escribe, por ejemplo: «Toda Capitulación debe ser inviolable, y el que no la cumple se cubre de ignominia». Y el art. 35 del Reglamento de la Haya de 18 de Octubre de 1907, dispone, «que las Capitulaciones contenidas entre las partes contratantes, deberán sujetarse a las reglas del honor militar, y una vez acordadas, serán escrupulosamente observadas por ambas partes».

Y si la capitulación hubiera sido «impuesta», como parece que quería sostener Cánovas, entonces todavía con mucha más razón. Porque si las leyes del 39 y del 41 eran las condiciones que impuso el Gobierno de D.^a Isabel al bando contrario (a Navarra por **haber intervenido** en la guerra según el Presidente), entonces la inviolabilidad se agiganta; porque estando en su mano determinar aquellas u otras condiciones y habiendo determinado **esas** (las de la ley) a su arbitrio, entonces sí que clamaría

(23) Véase «El derecho de gentes», de Concepción Arenal.

por su fuero el derecho de gentes para imponer especialísimamente el cumplimiento de esas sus condiciones a quien las eligió y las impuso, y le obligarían a él infinitamente más que al vencido.

De modo, que las leyes del 39 y del 41 contendrán lo que contengan; se habrían o no ajustado exactamente al Convenio de Vergara y **a los otros compromisos** contraídos por el Gobierno; pero de lo que nadie dudó ni un momento fué, de que esas leyes fueron condiciones de la capitulación. Y esto lleva consigo jurídicamente, siempre y en todo caso, el amparo del derecho de gentes y la absoluta inviolabilidad de la ley.

Sí; ya sé que todo esto del derecho de gentes no tiene una garantía eficaz en la realidad de la vida; como sé también que contra las extralimitaciones de los Poderes estatales no existe siempre una sanción organizada; mas nada de ello resta valor a las razones del Derecho, ni quita la razón a quien el Derecho se la dé.

LEYES FUNDAMENTALES

Se ha sostenido también, (el Sr. Marqués de Vadillo, D. Pedro de Egaña, y, según éste, D. Manuel Cortina y otros) que las leyes del 39 y del 41 son leyes «constitucionales», al efecto de que no pudieran unas Cortes ordinarias modificarlas.

Yo pienso, que son de naturaleza jurídica aún más firme; que son (también lo indicó el Sr. Marqués de Vadillo) nuestra «Constitución» foral.

Si se entendiese el concepto de la ley constitucional al modo de las antiguas cartas estatutarias que eran realmente contratos, o como aquellas leyes «fundamentales del Reino» que el propio Rey estaba obligado a respetar y que no podía modificar por sí solo aun teniendo el poder legislativo, entonces sí; porque en definitiva todo ello es semejante al pacto, «especialmente en aquellos países como Inglaterra (escribe un tratadista de derecho público; y como Navarra, año yo)» (24) donde las relaciones contractuales entre Rey y Regnum han permanecido muy

(24) Jellinek.

vivas a causas de las innumerables confirmaciones de los derechos y libertades por la Corona» (25).

Pero sería concepto más propio —yo creo— para nuestras leyes, el de «Constitución foral» o histórica.

Tendría ello el abono incluso de un poder constituyente español, el de las Cortes de Cádiz; que aunque luego en el articulado de su Constitución hicieran tabla rasa —en el papel— de nuestro régimen, en el discurso de presentación a las Cortes del proyecto, decía: «La **Constitución** de Navarra, como **viva y en ejercicio**, no puede menos de llamar grandemente la atención del Congreso».

Se reconoce aquí expresamente, que en 1812 tenía Navarra y la ejercitaba, su **Constitución**; estado jurídico que apesar de la de Cádiz no varió (como no había variado en 1810, ni en 1820, ni luego) hasta 1839. Por tanto, la ley de ese año que **confirmaba** los fueros de Navarra (su Constitución) y ordenaba regularlos, evidentemente constituía, como la del 41 que los regulaba, nuestra Constitución foral.

De todos modos, el rango de «ley fundamental», el carácter de superlegalidad en nuestras leyes, estaría, —yo creo— proclamado incluso por la misma fórmula «sin perjuicio de la unidad constitucional» que contiene la de 1839. Porque ello quiere decir, que los fueros (y por tanto las normas que los contengan) no pueden traspasar el tope de la «unidad constitucional», entendida como se entendió por el Gobierno y las Cortes que la adoptaron; pero quiere decir, igualmente, que llegan «hasta allí»; es decir, que todo lo que no pugne con «Una única Reina y unas únicas Cortes para todos los españoles», es lícito foralmente y está contenido en nuestras leyes, salvo su expresada repulsa.

Ahora bien; es notorio, que unas leyes que regulan materias cuyo ámbito es tan amplio que sus linderos sobrepasan incluso el concepto estricto de «Constitución» para llegar hasta el de «unidad Constitucional» (una Reina y unas Cortes), están por

(25) El léxico constitucional moderno no encaja bien en nuestras instituciones. Hay que tener en cuenta que datan de hace siglos; y lo asombroso de su pervivencia está pidiendo a gritos un estudio y una explicación razonados, para conocimiento y ejemplo, quizá provechosos, de pensadores y políticos.

Como es preciso en este estudio emplear la terminología y los conceptos barajados de tiempos atrás, y plantear el problema en los términos que lo hacían los contradictores de la tesis foral.

encima de la legalidad ordinaria y llevan en sí mismas, en su misma fórmula constitucional, el distintivo de su rango y el tope también de su posible modificación.

Tesis confirmada si se examina específicamente el «fondo» de la ley de 1841; puesto que, además de traer causa del pacto de incorporación (pacto evidentemente constitucional) contiene normas básicas sobre la Constitución de Navarra según se indicó ya. E incluso en su aspecto «formal», tiene también el distintivo de *lex fundamentalis*; puesto que se da en ella lo que suele llamarse el «supuesto dificultado» para su modificación. Porque los Convenios del 27 y del 41, establecen, como antes indiqué, que «la modificación del régimen deberá hacerse, llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción». Es decir; nada más que por ese procedimiento; o sea, «dificultada» aquí la manera de proceder a su modificación. Y como ya sabemos que esa restricción en los modos normales de modificar las leyes no nace el 1927 (aunque el Convenio lo recogiera expresamente) sino que estaba ya en el **régimen jurídico vigente** entonces (según el propio Convenio) que era el de la ley de 1841, es evidente que esta ley como la del 39, son las que llevan consigo aquel supuesto dificultado para su modificación, que es el que da «formalmente» carácter de ley «Constitucional» o «fundamental», de superlegalidad en definitiva.

Y no sobraría recordar, a estos efectos, el hecho de que las leyes del 39 y del 41, han convivido y sobrevivido a distintas Constituciones españolas, antes y después de 1839 (26).

Por todo ello, es evidente que su modificación no está en derecho a merced de cualquier Parlamento, como querían hacer ver Cánovas y sus seguidores.

¿INSTITUCION?

Los fueros de Navarra son una institución, se ha dicho y oído muchas veces, aludiendo a su arraigo, a su fuerza, a la devoción unánime que reúnen y a la decisión que unánimemente

(26) La Constitución de 1812 determinaba, por ejemplo, el número de sesiones (máximo) que las Diputaciones debían celebrar. En Navarra no se cumplía el precepto. La de 1869 (art. 99) ordenaba la publicidad de las sesiones. Tampoco se cumplía en Navarra.

provocan. He aquí otro camino jurídico a explorar por los foralistas jóvenes, como amparo y demostración de la firmeza y permanencia jurídicas de esas nuestras leyes.

Porque son, en efecto, como los «cuerpos espontáneos» que decía Hauriou estudiando su Institución, que «no solo nacen, sino que renacen espontáneamente».

Precisamente Cánovas, el más ilustre de los impugnadores de la tesis foral navarra, dejó dicho: «Desconfiad de que mueran las cosas que hasta aquí han vivido siempre, porque ellas suelen ser inmortales; no mutiléis la verdad pensando quitar de ella definitivamente lo que de pronto os estorbe, que de sus heridas brotan bien pronto más lozanas y grandes, otras ramas, como cuando se podan los vegetales».

Y esto otro: «Los gérmenes históricos no perecen, aunque por siglos permanezcan enterrados. Cuando parece que se les sepulta, no suele hacerse sino sembrarlos. Si, paralizados por el frío de los hechos, quedan ocultos e inadvertidos para muchas generaciones, véseles luego, en cambio, no bien el sol les favorece, brotar, crecer y alcanzar en breves días su total desarrollo» (27).

CONCLUSIONES

En conclusión: a) La ley de modificación de fueros de 16 de agosto de 1841, es una ley paccionada, que no puede como tal modificarse —ni por tanto su régimen— sin el consentimiento de Navarra. b) Si son las condiciones de una capitulación el contenido de las leyes de 1839 y 1841, entonces todavía sería su cumplimiento y su respeto más obligatorio para el Estado; y su inviolabilidad estaría garantizada nada menos que por el Derecho de gentes, c) Ni siquiera en el terreno del doctrinarismo constitucional puede sostenerse con razón que esas leyes forales sean «como todas las demás», y estén a merced del libre arbitrio de las Cortes o Parlamentos españoles.

(Huelga decir, que todo lo recogido hasta aquí vale para cualquier Estado de derecho).

(27) Discursos del Ateneo.

RECONOCIMIENTO DEL REGIMEN FORAL POR EL NUEVO ESTADO

No quiero dejar de hacer constar, aunque sea notorio, que el Nuevo Estado ha respetado y mantenido expresamente nuestro régimen.

En el bando del inolvidable General Mola, publicado el día del Alzamiento Nacional, se decía: Art. 8.º Seguirá en todo su vigor el actual régimen foral de Navarra.

A su amparo, pues, se ha invocado también nuestra ley de 1841, que luego el propio gobierno del Generalísimo ha calificado con exactitud de paccionada.

FORTALECIMIENTO Y DEFENSA DEL REGIMEN FORAL

Hasta aquí, os hablé «asomado a la ventana» de nuestro hogar, cara afuera; unas pocas palabras ahora, recogidos en él, cara adentro.

Manejamos hoy como instrumentos legales de ese nuestro régimen paccionado, fundamentalmente, la ley de 16 de agosto de 1841, el Decreto de Adaptación del Estatuto Municipal de 1925 y los Convenios económicos de 1927 y 1941.

Y nuestros Organismos forales directivos son, la Excma. Diputación y el Consejo Foral.

Nuestra condición de jurista navarro, nos obliga a meditar y a buscar la manera de defender lo mejor posible aquellos instrumentos legales y a buscar la manera también de mantener y fortalecer el prestigio de esos Organismos.

Respecto a lo primero, hay que estar en la brecha, porque a cada momento surgen conflictos que hay que resolver a base de la vigencia, alcance debido y recta interpretación de nuestras normas forales; y para esto, los juristas navarros deben afianzar las razones y fundamentos clásicos de ese recto sentido, con la suma de todos aquellos otros que brinde la investigación y ambiente jurídico de la época. A veces, lo que en un momento determinado no encuentra acogida benigna por creerse antigualla pasada, vestido a la moda, se recibe con simpatía. Otras, al revés. Por eso hay que prepararse para todo.

En este orden, yo me atrevería a insinuar la necesidad de una minuciosa investigación, sobre todo en nuestros Archivos.

con ese propósito determinado. Nuestro régimen foral, como ha podido adivinarse por lo dicho hasta aquí, tiene unas raíces histórico-jurídicas sobre las que hay que ahondar. Y su ejercicio, no consiste solo, no debe consistir solo, en un caminar rutinario por la senda de la diaria administración provincial y municipal; ello es, a la larga, la muerte segura. Porque esa función meramente administrativa al día, en su sentido estricto, recibe indefectiblemente los encontronazos con la vida y con las necesidades modernas, y, a la vez, los empujones de las normas administrativas del Estado que se va actualizando cada hora, poniendo con ello y por contraste en «berlina» nuestro régimen y dando lugar a «adaptaciones» que son, fatalmente, sus mermas constantes.

La manera de reaccionar contra ello, no puede ser otra —a mi juicio— que estudiar y dominar todo lo concerniente a la verdadera naturaleza de nuestro régimen, y, dentro de ella, poner la mira en su mantenimiento y en su constante actualización. Saber en qué consiste, de verdad. Primero, para no tomar en su defensa caminos extraviados; porque en esto, una visión jurídico-históricamente equivocada, o meramente sentimental, o —lo que sería peor— exclusivamente partidista, sobre descarriarnos en el verdadero conocimiento del régimen, nos empedraría el camino a seguir para el mismo amparo que buscamos. Y segundo, porque ese estudio es indispensable para encontrar el modo de actualizar nuestro derecho cada vez que los tiempos o las circunstancias lo aconsejen.

Desentrañada aquella naturaleza, evidenciado el concepto que de ella tenemos nosotros, y avalado éste además por una conducta de siglos limpia y reiteradamente proclamada como tal por propios y extraños, cualquier recelo sentido de buena fe desaparecería totalmente; y puestos entonces todos a buscar la manera de mantener un régimen «por cuyos frutos se conoce el árbol», no sería ni siquiera difícil arbitrar la fórmula útil en cada momento para armonizar lo que la historia ha mantenido armónico en todos sus trances, sobre todo en los amargos.

Para todo esto, es necesario lograr un dominio de las instituciones a defender, y también señalar estos altos objetivos a conquistar. Hay que substituir aquel andar rutinario a que antes aludía, por una marcha airosa hacia aquellos otros intentos substantivos.

Porque se puede advertir, que lo que acontece en general a todos los navarros, que sienten entrañablemente los Fueros, a veces sin conocerlos casi, les ha ocurrido un poco también a la mayor parte de sus dirigentes; y ello hacía que no existiese en éstos otra ilusión que resolver lo mejor posible el conflicto del día, cuando nuestra política debe tender a colocarnos en una situación que permita evitarlos. Y para ello, se necesita previamente, estudio, estudio y estudio: busca de argumentos eficaces, antecedentes necesarios, hechos demostrativos, trances ejemplares, modelos pasados, tendencias actuales, etc., etc.; todo lo que la historia enseñe, y muestre la experiencia y brinde la investigación, para mantener y armonizar nuestro régimen con lo actual

El Consejo de Estudios de Derecho Navarro puede llevar a cabo en este aspecto una obra decisiva, si se percata de la transcendencia de la misma, tiene fe en sus propios esfuerzos, pone en ellos la voluntad decidida y entusiasta de servir a Navarra, y encuentra —como es seguro— en nuestros Organismos rectores la ayuda precisa. Porque los dirigentes han de tener y han de querer el objetivo; pero el camino para llegar a él lo han de señalar los estudios; y los estudiosos tienen que procurarles también los argumentos y las armas necesarias para conseguir la victoria.

Concretamente y por lo que se refiere a las normas o al derecho respecto del cual nos falta la facultad de legislar, hay que procurarse el medio de vivificarlo; porque una forma cierta de llegar en definitiva a la caducidad de conjunto, es ir teniendo que dejar en desuso instituciones por no poder adaptarlas a las necesidades y ambiente de los tiempos.

En este sentido, el último proyecto al Apéndice contiene una fórmula que, en parte, podría quizás resolver la dificultad: la del silencio. (Propuesta una modificación a las Cortes, si no la rechazan en un plazo X, se entiende admitida).

Ahora se está trabajando con tesón en la Compilación de nuestro Derecho Civil, y en ella se tendrá también en cuenta esa laguna.

Otro problema fundamentalísimo para nuestros fueros, es el de la resolución de los conflictos que surjan entre Navarra y

el Estado. Hay que poner la vista en el logro de alguna garantía jurídica para nuestro régimen, y aprovechar todas las ocasiones que puedan presentarse para intentar que un Organismo lo más imparcial que se pueda conozca de aquellas discrepancias. Una especie de Tribunal de garantías que las tramitase y resolviera, y que por su constitución y facultades mereciera la confianza de todos y fuese prenda de la necesaria objetividad. Porque la Junta Arbitral a que se refiere la 5.^a de las disposiciones generales del Convenio del 41, no puede ser realmente ese Tribunal. Y no por faltarle las condiciones subjetivas de imparcialidad cualquiera que fuesen las personas que lo formasen, sino porque su composición misma entraña substantivamente una preponderancia del criterio estatal que la hace peligrosísima para nuestro régimen.

Aún partiendo —como es natural y obligado— de aquella indiscutible imparcialidad personal en todos, hay que contar con que lo que ocurre en la realidad es que el «conocimiento», la «formación» de la mayoría de esa Junta ha de ser hostil a nuestras tesis, que se ven siempre por los demás, exclusivamente como «excepción» o «privilegio». Sucede hasta en los Tribunales de Justicia cuando resuelven pleitos de derecho foral; que por desconocer ese derecho en sus raíces, en sus fundamentos, en su vigencia y aplicación diaria, y por su tendencia además a la uniformidad, la jurisprudencia ha ido socavando nuestro derecho privativo. Aquí tan se desconoce nuestro régimen, (aunque ya no tanto como hace relativamente pocos años), que se ha confundido oficialmente nuestro Convenio con los Concierdos de las Vascongadas.

Y hay que tener en cuenta además, que el Convenio del 41 no es todo nuestro régimen. Tiene su base y su fundamento en nuestros Fueros (que no son tampoco exclusivamente lo escrito) y participa de su naturaleza jurídica; pero únicamente contiene el régimen fiscal en su carácter de paccionado.

Si a esto se añade que la Junta Arbitral a que aludo está a merced de su Presidente nombrado por el Gobierno, se advertirá que ese Organismo ha de verse irremisiblemente inclinado —de buena fe— a las soluciones estatales.

Por otra parte, los términos en que está redactada esa misma disposición 5.* del Convenio, puede también entrañar peli-

gros que, en conflictos surgidos, he podido yo mismo advertir en algún Organismo del Estado.

Porque no se puede olvidar que existe en el Convenio su Base 6.^a, la más substancial del mismo, que no puede borrarse, ni atenuarse siquiera, ni siquiera indirectamente, con una abusiva aplicación de la 5.^a que comentamos.

Hay, pues, que tener preparadas a este fin una o varias soluciones concretas, para proponerlas y defenderlas en las circunstancias y momento propicios.

En realidad, se trata de interpretar un «pacto» contenido en una ley «formal», y ello no admite doctrinalmente una posición desigual en los interesados ante los Organismos que han de juzgar y resolver sus discrepancias.

En fin; si llegare un momento «constituyente» y se estuviese en la tarea de organizar el Estado español, no olvidarse en Navarra de la actual situación de hecho y de derecho, que deberá ser —a mi juicio— un punto de partida y de vuelta también si llegara el caso. Nuestro régimen no es —ya lo he dicho— una mera delegación de facultades y no puede por tanto disponerse de él sin nuestro consentimiento, según se ha visto. Como no es tampoco un «privilegio» contra el cual se pueda predisponer a las demás provincias españolas; porque lo que conservamos y defendemos no es especie de «mejora» con la que se nos beneficiase o distinguiera, sino a modo de «peculio» o de «dotación capitulada» que nosotros mismos aportamos.

Respecto a nuestros Organismos forales, poco hace falta; por ventura, su autoridad y funcionamiento son modelo ante los extraños. Me permito sobre ello simplemente indicar: que se piense, a base naturalmente del actual negociado de la Diputación, en una **especialización a fondo** en materia jurídico-fiscal. Es este casi siempre el caballo de batalla en nuestras discusiones con el Estado; y para evitarlas o reducir las en lo posible, convendría ir separando todo lo que se pueda nuestro sistema fiscal privativo del general del Estado. Difícil labor, pero que —a mi parecer— hay que intentar, y que exige una preparación extraordinaria y una asidua consagración.

Segundo: Dar al Consejo foral, por lo menos, una mayor intervención. Hace ya tiempo que esta sugerencia, compartida con la máxima autoridad en problemas forales, se sometió a la Excma. Diputación Foral. Los asuntos a resolver por esta Corporación aumentan cada día; aumentan en número, en importancia, en diversidad, y en dificultades; y una Diputación de siete vocales, necesita —a mí me lo parece al menos— la asistencia del Consejo, cuya composición es garantía de objetividad en definitiva, y, a la vez, de un contraste de opiniones necesario en muchísimos casos para el mejor acierto en los Acuerdos y Resoluciones.

Y tendría esa mayor intervención otra ventaja: la de interesar a sus miembros en los asuntos y problemas forales, procurándoles su conocimiento, y preparando por tal modo a futuros Vocales de la Diputación. Porque nuestros Diputados necesitan ser, y son siempre, buenísimos administradores; pero necesitan ser también, cada día más, buenos diplomáticos. Y ese Consejo foral activo puede ser una escuela, y Navarra resultar enormemente beneficiada con un plantel de hombres preparados, que podrán servirla mejor en los momentos difíciles para nuestro régimen.

No se pueden olvidar los problemas municipales, cuyo Reglamento Administrativo tendrá que retocarse y sobre lo cual os dirá todo lo pertinente otro vocal más autorizado del Consejo de Estudios. Pero quizás no sea del todo impertinente apuntar aquí, la conveniencia de un estudio serio sobre la naturaleza jurídica de algunos de nuestros organismos locales y de las denominadas «mancomunidades» en la Base 13 del Decreto de 4 de Noviembre de 1925. Base que —por cierto— autoriza el establecimiento forzoso de esas mancomunidades, que quizás pudiera procurar solución a algunos problemas de índole económico-administrativos, planteados, sobre todo, en los pequeñísimos Ayuntamientos Navarros.

Todo esto que acabáis de escuchar, son como trincheras puestas alrededor del régimen para evitar más o menos su asalto. Pero el régimen moriría, si se le dejase marchitar. Hay que mantenerle lozano; y eso solo se logra, con aquel unánime fervor

y aquella devoción unánime de todos los navarros, que es su aliento y su vida.

Hay además que mantenerlo, como se mantiene, modelo, dechado, ejemplar. Tanta fuerza o más fuerza que la ley del 41 y que todos los argumentos jurídicos en torno a ella, ha tenido y tiene ante la generalidad de los gobernantes españoles, el prestigio y las virtudes de nuestro régimen foral. Cuantas veces ¡y con qué sano orgullo! hemos oído quienes tuvimos el honor de llevar a cabo gestiones a nombre de Navarra: «Sí; realmente a Vds., a su Diputación, se le puede dejar hacer; es de fiar en todo».

Si algún día llegase —que no llegará— en que ese prestigio se empañara, aquel mismo día habría muerto el régimen.

Y ciertamente, somos en todo de fiar. Incluso en el concepto que tenemos en Navarra de nuestros fueros, que siempre, siempre los hicimos, en el sentimiento y en su práctica, compatibles con el amor a España. No ha sido sólo un recuerdo histórico, sino también norma de conducta, aquel dicho tan repetido de nuestras Cortes: «la feliz incorporación de Navarra a Castilla». Este concepto, de desear sinceramente que perdure, ha sido otro muro defensor de nuestro régimen; porque aquí tendría aplicación seguramente, en otro supuesto, aquel viejo proverbio castellano: «hay cariños que matan».

Rafael AIZPUN SANTAFE.

BIBLIOGRAFIA

- 1) OROZ. Legislación Administrativa de Navarra».
- OROZ. Legislación Tributaria de Navarra.
- 2) MARICHALAR. Historia de la Legislación—Navarra y las Provincias Vascongadas.
- 3) GARRAN. El sistema foral.
- 4) ILARREGUI. Memoria sobre la Ley de Modificación de los Fueros.
- 5) OLORIZ. La cuestión foral.
- 6) OSCARIZ. Intereses de Navarra.
- 7) IRIBAS. Los derechos de Navarra.
- 8) YANGUAS Y MIRANDA. Diccionario de los Fueros de Navarra.
- 9) Id. id. Diccionario de antigüedades de Navarra.
- 10) P. MORET. Anales de Navarra.
- 11) CAMPION. Navarra en su vida histórica—Euskarianas.
- 12) ALONSO. Fueros y Leyes de Navarra.
- 13) CORREA. Historia de la Conquista del Reino de Navarra.
- 14) YANGUAS Y MIRANDA. Manual para el Gobierno de los Ayuntamientos de Navarra.
- 15) Acta de la Excma. Diputación de Navarra relativa al Estado Federal.
- 16) Biblioteca de Autores Vascongados—La cuestión foral.
- 17) OLAVE. Constituciones forales de Navarra, Aragón-Cataluña y Valencia.
- 18) Id. El pacto político.
- 19) ESPARZA. Pequeña historia del Reino de Navarra.
- 20) CONDE DE RÓDEZNO. Austrias y Albrets ante la Incorporación de Navarra a Castilla.
- 21) ELIAS DE TEJADA. Navarra. España en los escritores navarros medievales.
- 22) Id. Las Españas.
- 23) Id. Las doctrinas políticas del Príncipe de Viana.
- 24) ZUAZNABAR. Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra.
- 25) PRADERA. Por Navarra para España.
- 26) Id. Los falsarios de la Historia.
- 27) PIRALA. Historia del Convenio de Vergara.
- 28) Id. Guerra Carlista.
- 29) SAGASETA DE ILURDOZ. Fueros fundamentales de Navarra.
- 30) YANGUAS Y MIRANDA. Le contrajeringonza.
- 31) LAFUENTE. Historia de España.
- 32) COBIAN. Derechos de Navarra.
- 33) ISABAL. Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra (Seix).
- 34) CALATRAVA. La abolición de los Fueros Vasco-Navarros.
- 35) CONDE DE GUENDULAIN. Memorias (inéditas).
- 36) MELLA. Obras completas.
- 37) Le Regionalisme Constitutionnel (Georges Siet-Veaux).
- 38) V. DE OLANO. Discurso ante el Congreso.

- 39) APARISI. Dictamen sobre la reelección de D. Pedro Egaña y D. Vicente Payueta para Diputado General y Teniente de Alava.
- 40) El Federalismo y el Derecho Natural. Arthur Utz.
- 41) Algunos aspectos de la doctrina española en torno al federalismo. López Amo.
- 42) Diarios de Sesiones (Congreso y Senado).
- 43) CALVO SOTELO. Mis servicios al Estado.
- 44) SOLERVICENS. Cánovas.
- 45) GARCIA VENERO. Historia del Parlamentarismo español.
- 46) CONCEPCION ARENAL. El Deecrho de gentes.
- 47) BALMES. Escritos políticos.
- 48) Id. Revista «La Sociedad».
- 49) SCHMITT. Teoría de la Constitución.
- 50) JEZE. Principios generales de Derecho administrativo.
- 51) HAURIOU. Derecho público.
- 52) RUIZ DEL CASTILLO. Derecho político.
- 53) JELLINEK. Teoría general del Estado.
- 54) FERNANDEZ DE VELASCO. Derecho administrativo.
- 55) DUGUIT. Transformaciones del Derecho Público.
- 56) Id. Derecho Constitucional.
- 57) BARTHLEMY. Tratado de Derecho Constitucional.
- 58) RUIZ JIMENEZ. La Concepción institucional del Derecho.
- 59) G. RENARD. L 'Institution.
- 54) ESCRICHE. Diccionario.
- 55) GARCIA PELAYO. Derecho Constitucional comparado.
- 56) JUAN BENEYTO. Historia de las doctrinas políticas.
- 57) JEAN DABIN. Doctrina general del Estado.
- 58) SANCHEZ AGESTA. Derecho político.
- 59) DIEZ DEL CORRAL. El liberalismo doctrinario.
- 60) HERMAN HELLER. Teoría del Estado.
- 61) ORESTE RANELLETTI. Istituzioni di Diritto Pubblico.
- 62) F. DE LOS RIOS. Vida e instituciones del pueblo de Andorra.
- 63) F. ALMAGRO. «Cánovas..
- 84) PABON. «Cambó».