

**NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY  
DE 16 DE AGOSTO DE 1841**

**LUIS OROZ ZABAleta**

*Expuesto ya el contenido de esta Ley, vamos a terminar nuestro estudio examinando su verdadera significación jurídica.*

*La ley paccionada de 16 de agosto de 1841, es efecto de una estipulación o convenio solemne entre Navarra y el Estado.*

*Al examinar los antecedentes de esta ley expusimos: como en virtud de las promesas hechas por el general Espartero de respetar los fueros, los navarros y vascongados que militaban en el ejército carlista, durante la primera guerra civil, depusieron las armas, consignándose en el artículo 1.º del Convenio de Vergara, por el cual se firmó la paz, la promesa de dicho General de cumplir su compromiso; como después en cumplimiento de aquellas ofertas se dictó la ley de 25 de octubre de 1839 donde se estableció que los fueros de las Vascongadas y Navarra quedaban confirmados en todo lo que no se opusieran a la unidad constitucional y que el Gobierno, oyendo a las indicadas provincias, debía proponer a las Cortes las modificaciones indispensables que en los mencionados fueros reclamase el interés de las mismas conciliado con el General de la Nación y la Constitución de la Monarquía; como más tarde se mandó constituir la Diputación de Navarra para que nombrara una Comisión, con la cual pudiera conferenciar el Gobierno para dar cumplimiento a la disposición anterior; cómo nombrada dicha Comisión se trasladó a Madrid, donde, de acuerdo con otra que a su vez designó el Gobierno, se formuló el arreglo foral, el cual por orden de la Regencia, no obstante de tener los representantes de Navarra poderes suficientes para ultimar el asunto, se trasladó a la Diputación, para que lo aprobara; y cómo, finalmente una vez que recayó esta aprobación se envió a Madrid, siendo sancionado por el Gobierno, provisionalmente por el R. D. de 15 de diciembre de 1840 y de modo definitivo por las Cortes españolas, mediante la ley de 16 de agosto de 1841.*

*Pues bien; si con arreglo a los principios universales de derecho, y a lo taxativamente dispuesto en los artículos 1254 y 1258 del Código civil español, el pacto o contrato existe desde que una persona, natural o jurídica, se obliga a dar, hacer o no hacer una cosa con respecto a otra u otras o prestar un servicio y se perfecciona por el mero consentimiento de las partes ¿podrá negarse,*

*una vez conocidos los antecedentes relacionados, el carácter contractual o paccionado del arreglo foral de Navarra sancionado por la ley del 41? Existe, en efecto, la personalidad clara y definitiva de las partes contratantes, puesto que Navarra en aquella fecha gozaba, como ya sabemos, en virtud de los pactos de unión a Castilla, todavía subsistentes, de igual independencia política y de la misma personalidad que pudiera ostentar el Estado; existe también el objeto cierto o la materia de la estipulación que eran los derechos de Navarra cuyo régimen iba a modificarse; y finalmente, el nexo de la relación jurídica constituido por el consentimiento libremente manifestado por ambas partes al otorgar la aprobación al arreglo formalizado por sus Comisionados. De modo que en el acto referido concurren con la mayor claridad cuantos caracteres y circunstancias se necesitan en derecho para señalar la existencia de los contratos.*

*De no admitirse la existencia del pacto sería preciso reconocer que la ley de 16 de Agosto de 1841, fue un acto nulo y sin valor alguno, puesto que radicando en las Cortes con el Rey la potestad legislativa de Navarra con arreglo a los preceptos de su constitución política, las Cortes Españolas carecían de facultad para dictar leyes con fuerza de obligar en este Reino y por tanto mucho menos podían establecer, con carácter obligatorio, una disposición que, como esta, modificaba de raíz su régimen político privativo.*

*Si los navarros hubieran dudado siquiera de que las promesas del Gobierno sobre el mantenimiento de los fueros hechas al final de la guerra, a que antes nos hemos referido, habían de quedar en definitiva pendientes de una ley mudable a voluntad de las Cortes españolas; si los mismos Diputados que firmaron la aprobación del Convenio hubieran podido sospechar que el acto que realizaban no tenía los caracteres de permanencia de un pacto solemne sino que había de quedar sujeto a las mudanzas de una Ley ¿es posible creer que los primeros hubieran depuesto las armas y hubieran prestado su consentimiento los segundos?*

*Además, ¿no significaría la burla más sangrienta, la informalidad mayor por parte del Estado, prometer que respetaría los fueros y decretar su reconocimiento por una ley, para atribuirse después la facultad de modificarlos a su antojo?*

*Nada quiere decir en contrario que el arreglo foral haya sido sancionado en definitiva por una Ley, porque esta circunstancia, lejos de cambiar su naturaleza jurídica, no significa más que la confirmación oficial de una de las partes, el Estado, de lo hecho por sus representantes, igual que la Diputación sancionó expresamente y dió forma legal, consignando en acta la aprobación de lo hecho por los suyos.*

*Pero aún hay más. El mismo Estado ha reconocido en multitud de ocasiones el carácter concertado o contractual de la Ley que nos ocupa.*

*Se reconoce este carácter en el oficio de 7 de diciembre de 1840 dirigido por el Gobierno a la Diputación con el fin de que aprobara el arreglo hecho por los comisionados que dice: «Remito a V. S. de orden de la Regencia provisio-*

*nal del Reino, el concierto definitivamente acordado etc...» Se reconoce también en el preámbulo o exposición de motivos del Decreto de la Regencia de 15 de diciembre de 1840, que aprobó provisionalmente el convenio, en donde después de relatar los trámites seguidos para su formación, dice el Ministro: «que está en el caso de poner en ejecución inmediatamente lo convenido... y que... antes de formular el proyecto de Ley que a las Cortes debe presentarse, se ensayen las variaciones concertadas...». De la misma manera pudieran citarse diversas disposiciones posteriores haciendo declaraciones análogas; pero como no han de aumentar el valor de las expuestas, ya que no pueden ser más auténticas, nos concretaremos a citar la Reales órdenes de 22 y 25 de enero de 1871 dictadas por el Sr. Sagasta, que fue uno de los políticos que menos dispuestos se han mostrado en favor de Navarra. En la exposición de motivos de la primera se decía: «La Ley de 16 de agosto de 1841, cumplió respecto de Navarra con esta disposición, (se refiere a lo dispuesto en el art. 1.º de la Ley de 25 de octubre de 1839) estableciendo allí solemnemente una administración especial, que los poderes públicos han respetado siempre. Pactose en dicha Ley que la Diputación provincial se compusiera etc...» Y en la del 25 «Señor: El reconocimiento de los fueros de las provincias vascongadas pactado en el convenio de Vergara...» y más adelante «cuya tendencia (la del Gobierno) es resolver en su día esta grave cuestión (organización de las Diputaciones) de acuerdo con aquellas provincias (Las Vascongadas) respetando sus fueros etc...»*

*Finalmente, prueba concluyente y definitiva del carácter paccionado de la Ley que nos ocupa, es la conducta seguida por el Gobierno siempre que ha tratado de dictar alguna disposición que directa o indirectamente viniera a alterar los pactos fundamentales de la misma, llamando antes a la Diputación para concertar con ella la forma de salvar los derechos de Navarra, como sucedió al otorgarse el convenio Tejada Valdosa del año 1877 y con posterioridad en los arreglos estipulados para la tributación de azúcares y alcoholes, el servicio militar, maestros, etc., sin que esto quiera decir que en estas materias se hayan satisfecho las aspiraciones de Navarra. Si el Gobierno hubiera estimado que la Ley del 41 era como otra cualquiera no hubiera empleado aquellos procedimientos sino que, por su propia autoridad, habría dictado las disposiciones que creyera oportunas, consultando a lo más con Navarra, pero sin concertar con ella como lo ha hecho.*

*No estarán a nuestro juicio descaminados los que sostengan que la Ley de 1841 fue altamente perjudicial para Navarra porque consumo la obra de aniquilamiento de los fueros sancionada por la de 25 de octubre de 1839, ni los que defiendan su nulidad por no haber sido sancionada por las Cortes de Navarra, único organismo que en aquella época podía llevar la representación del Reino, o por otras razones no menos importantes; pero sería una temeridad negar que dicha disposición no fué de carácter contractual o paccionado.*

*Del carácter paccionado de la Ley de 16 de agosto de 1841 se deriva una conclusión importantísima, común a toda clase de pactos y que nunca deben dejar en olvido los navarros: que dicha ley no puede ser anulada ni modifica-*

*da en lo más mínimo sino por la voluntad y consentimiento de las dos partes que intervinieron en su otorgamiento: Navarra y el Estado.*

*Esta consideración basta para desvirtuar esa funesta teoría que con mucha frecuencia invoca el Estado en sus resoluciones al decir que todas las leyes dictadas con posterioridad a la paccionada de 16 de agosto de 1841 rigen en Navarra siempre que en ellas no se haga constar expresamente la exención.*

*Nosotros, fundándonos en el carácter concertado y especial de la indicada ley, sostenemos, por el contrario, que las leyes generales, en cuanto afectan al régimen foral, haya o no excepción expresa para Navarra, no puede regir en la misma, mientras no exista un concierto especial otorgado con la Diputación.*

*El ligero estudio que precede de la ley paccionada, cuyo complemento y detalle tendrá en las sucesivas partes de la presente obra, pone de manifiesto que el noble comportamiento de Navarra para con el Estado no es por regla general debidamente correspondido. Navarra ha cumplido fiel y puntualmente, hasta con exceso, todos sus compromisos. En cambio el Estado parece que encuentra singular predilección en cercenar cada vez más los derechos forales, hasta dejarlos reducidos, como hoy se encuentran, a la más mínima expresión y en punto de ser suprimidos por completo.*

*No merece en verdad este comportamiento aquel espíritu de lealtad que guió a los navarros al otorgar el arreglo foral y que el Gobierno español se complacía en reconocer con los términos más elocuentes en el preámbulo del Decreto de 15 de diciembre de 1840, repetidas veces mencionado, cuando decía: «El Ministro que suscribe no puede menos, al referir estos hechos, (los antecedentes del arreglo) de hacer especial mención de la buena fe con la provincia de Navarra, su Diputación y los Comisionados de ella se han presentado desde que empezó a tratarse de este asunto, y durante las conferencias que para su arreglo definitivo se han tenido. Animados del más vivo deseo de identificarse con la Nación de que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias han sido siempre racionales y prudentes; jamás han insistido en que las que se les manifestaba eran opuestas al principio de la unidad, y en todo han demostrado de un modo inequívoco su españolismo, y que no fue mentido ni encubrió siniestras miras el abrazo de Vergara. El que suscribe se complace en pagarles este justo tributo de agradecimiento y hace votos porque su noble, franca y leal conducta sea imitada, terminando así desavenencias que jamás debiera haber entre los que de buena fe se proponen hace el bien del país y conciliar intereses que no pueden ni deben estar en contradicción».*