

# ¿Ley Paccionada o Pacto-Ley?

MARIA CRUZ MINA

**U**NO de los mitos históricos que todavía hoy siguen funcionando y condicionando el acontecer político es el del carácter pactado de la Ley de modificación de fueros de Navarra de 1841; para algunos Ley paccionada, para otros Pacto-Ley.

Jaime Ignacio del Burgo, definidor del actual navarrismo, ve en ella una **renovación del primitivo pacto** de incorporación de Navarra a la Corona de Castilla. Desde otra perspectiva política, para Víctor Manuel Arbeloa (TRIUNFO, número 820): "La Ley de agosto de 1841 que castigó a Navarra recordándole seriamente los derechos forales convirtió a nuestro viejo Reino en una provincia foral por **vía de pacto**, pacto que la Navarra oficial de entonces aceptó por salvar lo salvable".

Difícilmente sin forzar interpretaciones podemos encontrar en las fuentes históricas datos que avalen tal argumento. Y es que hemos sido víctimas de una historia mitificada elaborada por historiadores "militantes" que se han acercado a ella más para encontrar justificaciones a sus postulados políticos que para desvelar objetivamente los hechos contrariando en lo posible los condicionamientos subjetivos. Es hora de desmitificar la Historia, de acercarnos a ella con honradez intelectual. Sólo así descargaremos a la política del lastre emocional de los mitos tratando de fundamentarla en criterios más racionales. Porque como señala Shafer, aunque el mito sea falso, desde el momento que se cree en él se convierte en realidad, y la política, al tener que funcionar con realidades, está siendo condicionada por los mitos.

## Las guerras carlistas

La historiografía fuerista liberal y nacionalista culpan a las guerras carlistas de ser causantes de la abolición foral. Sin embargo, más bien podría sostenerse lo contrario. En el caso concreto de Navarra, si no llega a ser por la guerra carlista no es aventurado pensar que la homologación con las demás provincias hubiera sido total.

En primer lugar, las guerras carlistas no pudieron ser causantes de la abolición foral porque en Navarra los fueros ya estaban abolidos. La Real Orden del 14 de mayo de 1829, al mandar que tuviesen efecto en Navarra todas cuantas se expidiesen "por encima

de cualquier fuero y leyes", anulaba el derecho de sobrecarta y dejaba en suspenso todo el edificio foral. Desde entonces a 1839, fecha del Convenio de Vergara con que finaliza la guerra carlista, se introduce el reglamento de Policía y los subdelegados de Fomento, se reduce Navarra a provincia con la división administrativa de Javier de Burgos, se obliga periódicamente a los reemplazados del Ejército, se suprime la Cámara de Comptos, el más antiguo Tribunal de Navarra; la misma suerte corren los Tribunales de Corte y Consejo sustituidos por la Audiencia y Juzgados de Primera Instancia, anulando la autonomía judicial; se sustituye la Diputación del Reino por una Diputación Provincial... Pero, sobre todo, la Constitución de 1812, el Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1837 imponen de hecho y de derecho la unidad constitucional antes de que lo hiciera la Ley del 25 de octubre de 1839, teniendo efecto en Navarra igual que en el resto de España toda la legislación liberal y desamortizadora que desmontó el antiguo régimen.

En segundo lugar, la guerra carlista brindó a los liberales navarros la oportunidad de aprovecharse de la bandera foral levantada por los carlistas y de la necesidad que el Gobierno de Madrid tuvo de negociar con los fueros como medio de pacificación. Las circunstancias no pudieron ser más favorables a los liberales navarros para transformar el fuero en la **nueva foralidad** implícita en la Ley de 1841.

## "Sin perjuicio de..."

El 31 de agosto de 1839 termina la guerra carlista con el Convenio de Vergara. En el artículo 1.º: "El capitán general don Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros". En la Ley de 25 de octubre de 1839 que formaliza el anterior Convenio: "Se confirmen los fueros de las provincias Vascongadas y Navarra sin perjuicio de la **unidad constitucional** de la Monarquía. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita y oyendo antes a las provincias Vascongadas y Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas conciliándolos con el general de la nación y de la Constitución de la Monarquía".

Para "hacerse oír", los comisio-

nados de las cuatro provincias vascas formaron un frente común. Pero pronto los navarros escriben a su Diputación sobre la imposibilidad de seguir juntos, pues "las intenciones de los vascongados son conservar en toda su integridad el sistema foral, aun a costa de hacer para ello algunos sacrificios pecuniarios, lo cual nos pone a una distancia enorme de ellas, como no podrá V. E. dejar de conocer". Y es que, como se deduce de la exposición de la Diputación a la Reina, saliendo al paso de algunos rumores que pretendían restablecer los fueros en su

para su futura prosperidad". A esto hay que añadir la influencia de los navarros afincados en Madrid que habían hecho su carrera en la Corte, y sobre todo la del diputado a Cortes por Navarra, Agustín Armendáriz, a la sazón ministro de Gobernación.

A pesar de todo, la negociación es desigual y el Gobierno impone sus condiciones. Los navarros centran su interés "sobre la base cardinal de que no se haga novedad en punto a la cuota o manera de contribuir a las necesidades del Estado y para que entre tanto se establezca el libre comercio de las



"La historiografía fuerista liberal y nacionalista culpan a las guerras carlistas de ser causantes de la abolición foral". (En el grabado, primera batalla de Montejurra, noviembre de 1837.)

estado antiguo: "La Navarra quiere la Constitución del año 1837, esto es lo que ante todas las cosas quiere... También quieren los navarros sus fueros, pero no los quieren en su totalidad".

La separación de los navarros rompía y debilitaba el frente foral facilitando la tarea del Gobierno, que, a la vez, consideraba más urgente el arreglo con esta provincia, pues los carlistas navarros no se habían acogido al Convenio de Vergara y mantenían todavía la amenaza de guerra.

## "Mejorar lo existente"

En estas circunstancias tan propicias pudieron los comisionados navarros comunicar a su Diputación sobre "la buena disposición del Ministerio de hacer en favor de Navarra todas aquellas **concesiones** que más puedan interesar

producciones del país", sin ninguna pretensión en el orden institucional foral; mostrándose incluso más antiforalista que el propio Gobierno, pues si éste respetaba el sistema foral para la constitución de Ayuntamientos, prefirieron nuestros comisionados acogerse a la normativa general que a través del sufragio censitario resultaba posiblemente más selectiva.

No se trataba, pues, de "salvar lo salvable", sino más bien de "mejorar lo existente", para la oligarquía navarra, por supuesto, pues el pueblo navarro, derrotado en las filas carlistas, no pudo hacer oír su voz. "¡No podía aspirar el país a mayores ventajas!", escribía Pablo Ilarregui, uno de los comisionados. Y es que la Ley de modificación de fueros de 1841, además de integrar a Navarra en el mercado nacional al trasladar las aduanas al Pirineo, de garantizar la aplicación de la legislación liberal, de reconocer y garantizar los derechos de los tenedores de



Sobre estas líneas, Alfonso XII entrando en Pamplona en 1876. Y debajo, Espartero, que "recomendaría con interés al Gobierno" el cumplimiento de los compromisos.



deuda pública navarra y del mantenimiento de la autonomía fiscal, dotaba a la oligarquía navarra de un aparato institucional de control sobre la provincia mucho más eficaz que el que tuviere en el antiguo régimen. Por un lado se liberaba de unas Cortes estamentales en las que el clero, con derecho a veto, tenía un poder desfasado que utilizaba contra el nuevo orden de cosas. ¿Cómo hubiera podido reali-

zarse la desamortización eclesiástica con el beneplácito de semejantes Cortes? Pero, sobre todo, la nueva foralidad proporcionaba a la Diputación, y por consiguiente a la oligarquía navarra, que a través del sufragio censitario primero y del caciquismo y la corrupción electoral a partir de 1890 la iba a controlar, la fiscalización de la administración municipal de la provincia, hasta entonces en manos

del Rey a través del Consejo Real. Este control municipal cobra especial relevancia en aquel momento, pues pone en manos de la Diputación el instrumento clave de la revolución burguesa al convertirla en árbitro de la desamortización y hacer depender de ella las autorizaciones para la enajenación de bienes propios y comunes de los pueblos. La Ley del 41 no fue, por lo tanto, un castigo, sino un regalo para la Navarra oficial.

### "Terapia lingüística"

Si le he llamado hasta aquí Ley de agosto de 1841 o Ley de modificación de fueros, y no Ley Paccionada, es porque este nombre no aparece en ningún documento de la época. Sólo empieza a dársele este carácter cuando los sucesos revolucionarios de 1868 amenazan el orden establecido en España y empieza a surgir en el País Vasco un movimiento de opinión que ve en los fueros un medio para resistir las transformaciones democráticas que se están operando en el resto del Estado. Es entonces cuando queda patente en Navarra la inconsistencia autonómica de la Ley del 41. Un folleto que circula en 1873 durante la Primera República firmado por "El aldeano navarro" es fiel reflejo de ese estado de opinión: "Esa ley, que no tiene más respetos que otra cualquiera ley y se destruye por otra ley sólo por las circunstancias inseguras que ha pasado Madrid, ha podido existir treinta y dos años... Algunos buenos navarros, y yo con ellos, al ocuparse de la Ley del 41 y al considerarle de un organismo tan defectuoso y tan linfático para darle alguna consistencia a fin de que su descomposición se aplazara todo lo posible le propinaron y propinamos una definición de Ley Pactada. Hoy que el peligro es irremediable y que lo

prudente es decir toda la verdad, no se puede sostener tan solemne absurdo...".

Esta mal llamada Ley Paccionada pasó a ser la piedra angular de la ideología del navarrismo, cuyo fuerismo tendrá siempre como punto de partida esa nueva foralidad surgida en 1841, y será empleada políticamente como argumento reforzador del hecho diferencial navarro cuando el nacionalismo intente dar una alternativa política unitaria al pueblo vasco.

En nuestros días, y por la evidente endebles que la ley ofrece ante las reivindicaciones autonómicas, era preciso darle una nueva inyección de consistencia. Esa ha sido la obra de Jaime Ignacio del Burgo, que con una "terapia lingüística" ha convertido la Ley Paccionada en Pacto-Ley: "Pues de este modo resaltamos la auténtica naturaleza de la modificación foral que se hizo no en una Ley pactada entre el Parlamento y Navarra, sino en virtud de un pacto, ratificado por las Cortes y convertido en Ley. Primero fue el Pacto, luego vino la Ley".

Esta es la historia de la evolución terminológica de una ley ordinaria que se formalizó a través de un proyecto del Gobierno oyendo antes a una Diputación Provincial (nadie entonces la llamaba Foral), aprobada en Cortes, sancionada por la Reina y promulgada por los medios ordinarios sin más solemnidad que cualquier otra ley.

¿Quiere esto decir que Navarra y las otras provincias vascas han de renunciar por eso a su derecho al autogobierno? Todo lo contrario. En una sociedad democrática, la existencia de un pueblo con conciencia de su identidad y voluntad política deben ser títulos suficientes para reclamar y obtener la máxima cota de autogobierno que crean conveniente asumir. Y ello no sólo por el respeto a los derechos de toda colectividad, sino también por lo que de democrático tiene el acercamiento del poder político al pueblo. No es necesario acudir a argumentos legales e históricos. La Historia cumplió su misión de forjar los pueblos y despertar en ellos la conciencia de su individualidad diferencial. En la era de la democracia no necesitamos recurrir a los fueros, que, por otro lado, en el caso vasco, podrían conducir a organizaciones políticas distintas para las cuatro provincias, desfasadas con las necesidades de los tiempos modernos. Después de todo, la gran aportación de Sabino Arana, lo más progresivo de su obra, por encima del contexto reaccionario que la envolvió, fue el haber formulado el hecho nacional vasco, dando a su pueblo una alternativa política unitaria y suprayendo la foralidad, expresión política particularista de los pueblos en el antiguo régimen, con la nacionalidad, expresión política de los pueblos en las sociedades modernas. ■