

## LA IDEA DEL PACTO EN EL FUERO NUEVO DE NAVARRA

POR

JAVIER NAGORE YARNOZ

La ley 1/1973, de 1 de marzo, vino a instrumentar, promulgando y recogiendo su vigencia, el Fuero Nuevo o Compilación del Derecho privado foral de Navarra. A través de un "convenio progresivo" —primero entre juristas de territorio de fuero, y juristas de territorio donde rige el Código civil, y luego a nivel de organismos forales (Diputación y Consejo Foral) y estatales (Ministerio de Justicia y Gobierno)— se convino, o pactó, que las leyes civiles contenidas en el Fuero Nuevo eran —lo siguen siendo— el Derecho privado foral navarro, realmente vigente; y que no es éste tan sólo el registro de unas pocas particularidades jurídicas, sino un sistema jurídico completo.

La diferencia en el proceso de compilación y en el procedimiento de promulgación fue —y sigue siendo— muy grande respecto al seguido en otras regiones forales. Y tal diferencia —lo destaca la exposición de motivos de la ley— "no era más que una estricta consecuencia de la ley Paccionada de 16 de agosto de 1841. De conformidad con esta ley, se exigía el procedimiento de convenio —principio del pacto para introducir reformas legislativas en Navarra".

Destacados historiadores del Derecho ponen de relieve que la idea del pacto, el "pactismo", nació en Navarra en el siglo XIII, incorporando al cuerpo legal por entonces recopilado —el Fuero General de Navarra— un precepto que obliga a los reyes a jurar, en el momento de su elevación al trono, el "mantenimiento de los fueros y su mejora, repudiando el empeoramiento". Y esta realidad ha continuado a través de los siglos, destacándose, en 1512, en la unión de Navarra con Castilla y demás reinos españoles, en virtud de un

pacto de "unión igual y principal"; y, en 1841, en que si Navarra convino ciertas renunciaciones a leyes privativas lo fue —también por pacto— conservando su régimen foral.

La conclusión es que Navarra, al adherirse al "pactismo" histórico desde el siglo XIII, moldeó, de modo muy real y pragmático —con los "pies en el suelo"—, unas formas políticas —que englobaban también las civiles— distintas, teñidas de cierta autonomía que ha ejercitado, de modo continuado, desde la Monarquía universal (de los Austrias y Borbones, y antes de los propios reyes navarros) hasta la Monarquía constitucional (a partir de 1812) y el Estado constitucional (República, Estado corporativo; y de nuevo otra vez la actual Monarquía constitucional). Como dijo el insigne jurista navarro don Rafael Aizpún Santafé, "lo que en el fondo cambiaba era el titular de la soberanía; pero la de Navarra y sus fueros perduraban, conviviendo con los siglos".

Pues bien, esta idea del pacto pervive —puede decirse que nació— en las propias normas jurídicas privadas o civiles, que son la base y el fundamento último de los Fueros públicos. Como es sabido, aquellas normas jurídicas privadas tienen como fuente, antes que la ley, la costumbre, incluso la costumbre contra ley. Y así se reconoce en el Fuero Nuevo.

La peculiaridad del Derecho navarro, el resorte principal más influyente de todo su ordenamiento jurídico es el respeto por la libertad civil. Como se ha dicho recientemente, el Derecho navarro "ha realizado el esfuerzo de afirmar la libertad civil frente a las acechanzas del abuso, del triple abuso del poder, abuso de derecho y abuso de conceptos".

Este principio esencial otorga a las instituciones forales —civiles y también a las públicas— unidad de sentido. Sus manifestaciones son dos, principalmente: la libertad contractual y la libertad dispositiva. A señalar su lugar preponderante se dedica una ley entera del Fuero Nuevo: la ley 7. "Conforme al principio *paramiento fuero vienze o paramiento ley vienze*, la voluntad unilateral o contractual prevalece sobre cualquier fuente de Derecho, salvo que sea contraria a la moral o al orden público, vaya en perjuicio de tercero o se opon-

ga a un precepto prohibitivo de esta Compilación con sanción de nulidad.”

Vemos, pues, que el amplísimo principio de libertad tiene los límites de la moral, el orden público o el perjuicio de tercero; límites que van contra una libertad injusta, que —en realidad— no es libertad, sino abuso de la verdadera libertad.

Esta es una lección magnífica: la persona es libre para organizar su vida, familia, patrimonio. La leyes que para ello norman los convenios y pactos son numerosísimas, y se refieren desde las donaciones, sucesiones, familia, y contratos hasta las reservas de dominio y renunciaciones generales de derechos.

Esta lección no suele comprenderse por los letrados y por los defensores de un estatuto absoluto y sin límites, porque la idea y el principio del pacto conforma, en el Derecho navarro, otro principio básico, que recoge la ley 8: “En razón de la libertad civil, esencial en nuestro Derecho, las leyes se presumen dispositivas.” Lo cual connota que aquella libertad civil no es una cosa vaga, sino todo lo contrario, que es un factor en la elaboración del Derecho navarro; factor esencial que no se da en otro sistema de Derecho foral o, mejor dicho, en otro ordenamiento foral —pues los demás no llegan a sistema —ni en el Derecho español del Código civil.

La simbiosis de Derecho privado y Derecho público en el Derecho navarro, es una constante. De ahí —el lector atento ya lo habrá comprendido— que la idea de pacto sobrenade en instituciones pertenecientes a ambas esferas de Derecho. De ahí también que el único proyecto —no publicado— para un Convenio de bases legales del Derecho público de Navarra, elaborado recientemente, señale, en absoluta concordancia con otras disposiciones privadas —o de Derecho privado— del Fuero Nuevo, tres aplicaciones de la idea del pacto:

1.ª La autonomía jurídica de Navarra se funda en la del antiguo Reino legalmente reconocida en la ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y consta en el conjunto ordenado de todos los principios, costumbres y disposiciones de su Fuero.

2.ª Son principios generales del Fuero de Navarra, tanto para el Derecho privado como para el público, los afirmados en la ley 4

del Fuero Nuevo. Es decir, los de Derecho natural o histórico que informan el total ordenamiento civil navarro y los que resultan de sus disposiciones. Se consideran también de Derecho público los principios generales que en este Fuero se contienen para el régimen de la familia.

3.ª Toda reforma o alteración del Fuero de Navarra debe hacerse en régimen paccionado, exigido por la disposición final primera del Fuero Nuevo.

De este principio de libertad civil, que impregna la idea de pacto, el cual "vence a la ley", ha derivado la autonomía del Régimen Foral de Navarra. Una autonomía que es compatible —lo puso de relieve profundamente Alvaro d'Ors— con una unidad superior: pues es una autonomía jurídica dentro de una unidad política. Esto es el "Fuero". Este "corresponde precisamente a la autonomía jurisdiccional de un grupo humano, normalmente con espacio territorial delimitado, que permanece integrado plenamente en la unidad política superior, de la que no quiere desprenderse".

El Fuero, basado en aquellos principios de libertad y de pacto, es esencialmente Derecho, y no política. Y por ser lo primero y no lo segundo se contraponen al módulo con que, a veces, se trata de conseguir un resultado similar por una vía puramente "política", que es el "estatuto". Este, en la experiencia histórica, es fórmula política que tiende a la separación, a la ruptura de la unidad, a preparar la conversión de la región en Estado. Mientras el Fuero, en cambio, armoniza la libertad y los distintos grupos en una unidad política superior.

El Fuero se formó, con sus libertades y pactos, mucho antes que el Estado. Y esta falta de correspondencia entre la idea de Fuero y la de Estado explica los desajustes que el foralismo produce en el sistema estatal perfecto, y la repulsa que "lo" foral encuentra en mentes estatalizantes y, por ende, centralistas y uniformistas. Y que, no sea extraño, se den la mano los que pretenden repartir el Estado para crear otros "estados" nuevos con los del omnipotente "Estado único". Pero los centros de poder, los "centralismos", pueden ser tan absolutos en un gran Estado como en uno pequeño.

El principio foral que, como vimos, está en Navarra ligado a

la libertad civil y de pacto, tanto en el Fuero público como en el privado o Fuero Nuevo, puede conseguir lo que también es una aplicación de uno de los principios más profundos, en todos los campos: el de subsidiariedad. Si éste "destotaliza" la soberanía estatal, también puede conseguirlo la foralidad.

La comunidad nacional y su libertad han de apoyarse en las libertades inferiores, cuya defensa es la mejor garantía para su autonomía, frente a la opresión de las instancias supranacionales, cada vez más fuerte. Un Estado sin libertad interior acaba por perder la exterior; en cambio, un Estado que se autolimita por la estricta observancia del principio de subsidiariedad, es decir, de la foralidad, podrá proyectar ese mismo principio en sus relaciones exteriores e impedir la absorción. Pero para esta integridad necesita la fuerza política de su propia unidad. Esta unidad política es, precisamente, la que hace posible la libertad del Fuero.

No es, por tanto, nada de extraño que Navarra, con sus Fueros —basados en las libertades civiles de los navarros— pactados, tanto en el Derecho público como en el privado, haya defendido ardiente y celosamente la unidad de España.