

# **LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DE LA LEY DE REFORMA DE LOS FUEROS DE NAVARRA DE 16 DE AGOSTO DE 1841**

1841eko abuztuaren 16ko Nafarroako Foruen erreformaren legearen  
inguruko interpretazio jurisprudenziala eta doktrinala

Jurisprudential and doctrinal interpretation of Law of reform of «fueros»  
of 16 August 1841

Juan Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 22-11-2011

Fecha de aceptación / Onartze-data: 22-12-2011

El Reino de Navarra y sus instituciones desaparecieron con el primer constitucionalismo (1808-1814). Tras el Convenio de Vergara, en el marco de la Constitución de 1837, se dictó la Ley de 1839 que confirmó los fueros y su adaptación al régimen constitucional. La ley de 1841 estableció el régimen especial de la Diputación provincial de Navarra con el reconocimiento de un autogobierno administrativo y económico diferenciado de «gobierno interior» de las restantes provincias. Se ha discutido su naturaleza, si fue o no pactada, si es una norma constitucional o sólo legal, si es no modificable unilateralmente o solo por medio del acuerdo con el Gobierno. Este debate ha sido fundamentalmente doctrinal, sin que la jurisprudencia haya hecho aportaciones al mismo, limitándose a invocarla como «Ley Paccionada de 1841».

Palabras Clave: Ley de 25 de octubre de 1839. Ley de 16 de agosto de 1841. Diputación Foral de Navarra. Naturaleza «paccionada». Bilateralidad y unilateralidad.



Nafarroako Erresumak eta bere erakundeek lehen konstituzionalismoarekin desagertu ziren (1808-1814). Bergararen Hitzarmenaren ondoren, eta 1837ko Konstituzioaren esparruan, foruak eta hauen egokitzapena erregimen konstituzionalari berretsi zituen 1839ko Legea promulgatu zen. 1841eko legeak Nafarroako probintziako Diputazioaren erregimen berezia ezarri zuen, gainerako probintziekiko «barruko gobernuko» autogobernu administratibo eta ekonomiko berezitatearekin. Bere natura eztabaidatu da, itundua izan bazen ala ez, arau konstituzionala ala soilik legezkoa bada, aldebakartasunetik aldagarria bada ala bakarrik Gobernuarekin akordio baten bidez alda daitekena. Eztabaida hau funtsean doktrinala izan da, bere inguruan jurisprudenziak ekarpen berezirik ia ez du egin, eta gehienez jota «1841eko lege itundua» bezala izendatzera mugatu da.

Giltza hitzak: 1839ko urriaren 25eko legea. 1841eko abuztuaren 16ko legea. Nafarroako Foru Diputazioa. Natura «itundua». Aldebikotasuna. Aldebakartasuna.



The Kingdom of Navarre and its institutions disappeared with the first constitutionalism (1808-1814). After the Convention of Vergara, within the framework of the Constitution of 1837, Law of 25 October 1839 confirmed the «fueros» and their adaptation to the constitutional regime. The 1841 Law established the

special regime of the provincial Council of Navarre with the recognition of administrative and economic self-government, different of «inside Government» of remaining provinces. Its nature has been discussed, whether it was or not agreed, if it is only legal or constitutional rule, if it is modifiable unilaterally or only through the agreement with the Government. This debate has fundamentally been doctrinal, and jurisprudence has made no contributions to this controversy; they just name it as «Agreed law of 1841».

Key words: Law of 25 October 1839. Law of 16 August 1841. Navarre's Foral Council. «Agreed» nature. Bilaterality and unilateralism.

## SUMARIO

I. EL FIN DEL REINO DE NAVARRA CON EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO. II. EL ESTATUTO REAL Y LA CONSTITUCIÓN DE 1837. III. LA LEY CONFIRMATORIA DE LOS FUEROS DE 1839. IV. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841. 1. El Decreto de 15 de diciembre de 1840. 2. Contenido y alcance. V. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE 1841. 1. Su consideración como un pacto. 2. Ley formal cuyo contenido material precisa de acuerdo. 3. La negación del carácter de pacto. 4. Tratamiento por la jurisprudencia. VI. UNA TESIS INÉDITA SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA LEGAL DEL RÉGIMEN FORAL. VII. BIBLIOGRAFÍA

La interpretación de la Ley de 16 de agosto de 1841 puede realizarse desde distintas perspectivas. En este trabajo se planteará como el medio de adecuar el autogobierno de Navarra al constitucionalismo liberal, una vez desaparecido el Reino de Navarra con el fin del Antiguo Régimen. También se expondrá el debate sobre su naturaleza jurídica, que encierra diversas perspectivas y valoraciones de su contenido y trascendencia institucional con respecto a la integración de Navarra en el Estado.

En todo caso, la Ley de 1841 debe encuadrarse dentro del proceso de establecimiento del régimen liberal con la uniformidad y centralización que supuso, con el establecimiento de un modelo de organización del Estado basado en los principios de la Revolución Francesa, superando las instituciones del Antiguo Régimen.

### **I. EL FIN DEL REINO DE NAVARRA CON EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO**

En el IX Simposio tuve el honor de exponer el tratamiento que tuvieron las instituciones del Reino de Navarra en el primer constitucionalismo (1808-1814). Como les había afectado la Guerra de la Independencia, la salvedad del artículo 144 de la Constitución de Bayona sobre los «fueros particulares», la instauración del régimen liberal por la Constitución de 1812 y la restauración absolutista. El régimen institucional del Reino de Navarra fue considerado un ejemplo de la «constitución histórica» cuya restauración se pretendía. Así lo invocaron

el «discurso preliminar» de Argüelles y los textos de la Diputación de 1808 y 1817 sobre la «Constitución de Navarra», de Dolarea de 1809 y de Ramón de Hermida de 1811. Se pretendía demostrar que los principios del régimen liberal (división de poderes, control del poder real, derechos ciudadanos, etc.) estaban reconocidos en la propia historia, aunque habían sido olvidados por el austracismo y el absolutismo. Era preciso superar el régimen absolutista para implantar el de la libertad, a cuyo establecimiento respondía el régimen constitucional con el centralismo, como se había realizado en Francia. Este era el propósito de los liberales frente a los absolutistas y demás defensores de las instituciones y organización del Antiguo Régimen.

Ya el 5 de noviembre de 1809 una Junta preparatoria había decidido «que no habrá en adelante sino una Constitución, única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reynos». A partir de estas fechas, formalmente de 1812, podemos hablar del nacimiento de España como Nación, con la superación de los hechos nacionales que la integraban y de las instituciones que los configuraban como comunidades políticas dentro de la Monarquía<sup>1</sup>.

La Constitución de Cádiz ignoró la existencia política e institucional del Reino de Navarra, tratándolo como una provincia más de la Monarquía, lo que supuso la supresión de las instituciones de aquél por contradecir manifiestamente su concepción y régimen. No hubo en aquella salvedad alguna que lo excepcionara o postergara su aplicación, adquiriendo plena vigencia hasta su abolición el 4 de mayo de 1814 con la restauración absolutista (1814-1820).

El 24 de mayo de 1814 la «Diputación provincial» fue sustituida por la «Diputación del Reyno», se restableció el virrey y capitán general, los Tribunales y los fueros por Real Cédula de 28 de julio de 1814 y Real Orden de 14 de agosto. Se convocaron las estamentales Cortes de Navarra que celebraron sesión en 1817-1818. Tras el trienio liberal (1820-1823), que restableció el régimen constitucional, la ominosa década (1823-1833) recuperó las instituciones del Reino celebrándose la última sesión de las Cortes del Reino en 1828-1829.

## II. EL ESTATUTO REAL Y LA CONSTITUCIÓN DE 1837

Tras la muerte de Fernando VII, durante la guerra carlista, se produjo el desmantelamiento de las instituciones del Reino con base en el Estatuto Real

---

<sup>1</sup> CLAVERO, Bartolomé, Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998, p. 271.

de 10 de abril de 1834 y el progresivo establecimiento del régimen liberal, que culminó en la Constitución de 1837.

La Diputación vio en el Estatuto Real un grave riesgo para el Reino de Navarra, al que destruía en su existencia político-institucional, como expuso en la Memoria a la Reina:

El Estatuto Real para la convocatoria de las Cortes Generales del reino de España [...] ha ocasionado, de hecho, en la Constitución y Leyes Fundamentales del Reino de Navarra, una alteración destructora de su existencia política legal. Tal es la de haber comprendido a este Reino en la convocatoria a las Cortes Generales de la Nación en las que ya tiene instalados sus tres Procuradores que la representaban. Este paso agigantado obstruye, por de pronto, nuestro sistema legal para la reunión de los tres Estados de Navarra en Cortes Generales<sup>2</sup>.

Así se recogió en la exposición de los comisionados de la Diputación, barón de Bigüézal y Martínez de Arizala el 23 de abril de 1834 al primer Secretario de Estado, Martínez de la Rosa, protestando por la aplicación del Estatuto Real a Navarra:

algunos de los puntos más importantes de las Leyes Fundamentales o fueros del Reino de Navarra, y las reflexiones sobre ellas, que los que suscriben como miembros y representantes de su Diputación, creen necesario para probar, que la inclusión del Reino de Navarra en la convocatoria general sería hoy impracticable, perjudicial e injusta; no dudando que la recta y sana intención [...] verá en esta manifestación una prueba de los puros deseos de estos diputados, y procurará según los principios de política, conciliar los intereses generales del Reino con los de aquellos desventurados súbditos, que gimen bien a su pesar bajo el azote de una sublevación. No navarra sino española, abrigada entre las montañas de aquel malhadado país.

El proceso de desmantelamiento definitivo de las instituciones del Antiguo Régimen en Navarra se produjo durante la vigencia de la Constitución de 1837 que, en este sentido, cumplió los mismos objetivos que la de 1812, con total continuidad.

La Constitución de 18 de junio de 1837 consolidó el régimen constitucional, como «término medio entre la Constitución de Cádiz y el Estatuto Real, de forma que fuera aceptado por progresistas y moderados». Cupieron en ella

---

<sup>2</sup> Recogido por ILARREGUI, Pablo, *Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1872, p. 17, añadiendo: «Las precedentes observaciones de la Diputación Foral eran ciertas pero el mal no tenía remedio, porque los navarros que seguían el partido de la Reina acogían, con mucho placer, las reformas de las Cortes, y los que militaban bajo las banderas del pretendiente Don Carlos, seguros del triunfo, se cuidaban muy poco de ellas esperando echar por tierra todo lo nuevo y restablecer lo antiguo, como ya lo hizo por dos veces su augusto hermano el Rey difunto».

«régimenes distintos, pero siempre dentro del sistema constitucional, es decir, sometiéndose a unas normas que garantizan ciertos derechos a los ciudadanos y limitan el poder de los gobernantes»<sup>3</sup>. Fue «progresista en la forma, moderada en el fondo», «fachada constitucional en un régimen efectivamente absoluto», que sentó las bases de todas las posteriores<sup>4</sup>.

Fue una «constitución transaccional»<sup>5</sup>, con soberanía y potestad legislativa compartidas entre las Cámaras (art. 35) y la Corona: «en el preámbulo y el primer título hallamos [...] los principios revolucionarios del partido progresista, los cuatro títulos dedicados a la organización de las Cortes representan la máxima concesión al ideario de los moderados»<sup>6</sup>.

Destaca dentro del Título I el artículo 4 sobre el establecimiento de unos códigos «en toda la Monarquía, y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales» (art. 4). El artículo 6 dispone el deber común de «defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado». La potestad legislativa residía «en las Cortes con el Rey» (art. 12). En el Congreso estaría representada cada provincia por sus diputados (art. 21).

Las disposiciones de la Constitución de 1837 sobre la soberanía nacional<sup>7</sup>, que residía en el conjunto del pueblo español, supuso la creación de las Cortes únicas para todo el territorio con la desaparición de las Cortes del Reino. Se introdujo la uniformidad normativa con textos legales y códigos únicos para toda la Monarquía, lo que puso en quiebra no sólo la capacidad legislativa, sino la pervivencia del Derecho propio. Navarra perdió la potestad de hacer

<sup>3</sup> SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid: Siglo XXI, 1977, p. 33.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1884, pp. 213-225. Escudero, José Antonio, *Curso de Historia del Derecho: fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid: Gráficas Solana, 1985, pp. 855-856.

<sup>5</sup> VARELA SUANZES, Joaquín, La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional, *Revista de Derecho Político*, 20 (1983-1984), pp. 95 y ss.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 269.

<sup>7</sup> CAMPIÓN, Arturo, Discursos políticos y literarios. En *Obras Completas*, XIII, Pamplona: Minztoa, 1983, p. 94: «el absolutismo antifuerista era taimado, hipócrita, cobarde. Comprendía que estaba en disonancia con la buena tradición monárquica, y hería los fueros de soslayado, al «detalle», suprimiendo sus garantías más eficaces, buscando en la revisión de los títulos forales una justa causa a sus desmanes y extralimitaciones. El liberalismo antifuerista fue franco, brutal, audaz. Afirmó la soberanía de la Nación, y en sus altares sacrificó los derechos históricos, los pactos solemnes, los fundamentos consuetudinarios de la sociedad y de la patria. Hijo del racionalismo político, arrancó despiadadamente todas las instituciones que estaban en desacuerdo con los cánones de su ideal abstracto. La lógica geométrica sustituyó a la historia, al derecho y a la experiencia como fuente de legislación».

las leyes que tenían las Cortes, a pedimento y con voluntad, consentimiento y otorgamiento de los tres Estado (Leyes 3, 4 y 12; tít. 3º, lib. I, NR), de modo que unos mismos Códigos regían en todo el Reino y, en defecto de Ley del Reino, se aplicaba el derecho romano (Ley 1ª, tít. 3, lib. I, NR). Los naturales del Reino perdieron su condición específica.

Se estableció un Poder Judicial para toda la Monarquía, al que «pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales» (art. 63). Desaparecieron los tribunales de justicia propios de Navarra (Alcaldes ordinarios, Corte Mayor y Real y Supremo Consejo) y la prohibición de que los navarros fueran juzgados fuera de los mismos, aunque la causa fuera de Estado o guerra (Ley IV, tít. 23, lib. II, N.R.). La estructura jerarquizada de tales Tribunales dio lugar a que los litigios se pudieran resolver fuera de Navarra contra el mandato que exigía terminar en el Supremo Consejo todas las causas y pleitos, sin que se pudieran sacar ni llevar procesos fuera del Reino (Leyes 59 y 60, tít. II, lib. I, NR)<sup>8</sup>. Así ocurrió con el Consejo Real, el Tribunal de Corte y la Cámara de Comptos en 1836 por el establecimiento del nuevo orden judicial. La Diputación del Reino fue cesada por el virrey conde de Sarsfield el 4 de septiembre de 1836.

En cada provincia existiría una Diputación Provincial (art. 69) y el gobierno interior de los pueblos correspondería a los Ayuntamientos, la organización y funciones de ambas instituciones serían determinadas por la ley (arts. 69-71). En cuanto a las contribuciones, el artículo 73 dispuso que «no podrán imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial», que implicaba un régimen fiscal único y uniforme.

Las aduanas se trasladaron del interior a las costas y a los Pirineos, con lo que desapareció completamente la delimitación física de un ámbito competencial y de poder político que representaba su existencia en el Ebro.

Se suprimió la organización militar propia y se introdujo el reclutamiento por el sistema de quintas, derogándose el ordenamiento privativo, que liberaba de aquellas y permitía prestar el servicio militar dentro del territorio del Reino y ponía en sus manos el reparto de la gente que pide el Rey (Cap. 1º, tít. 1º, lib. I del Fuero). El Ejército a las órdenes del Gobierno se haría cargo de la defensa en

---

<sup>8</sup> Todas las referencias a los fueros e instituciones de Navarra proceden de la obra del síndico de las Cortes de Navarra, Ángel SAGASETA DE ILÚRDOZ, «Fueros Fundamentales del Reino de Navarra». Fue publicada en la *Revista Euskara*, 1882, pp. 71-80, de la que hay una edición facsímil de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos de 1996. La recogieron OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra de la Independencia*. Pamplona: Aramburu, 1910, pp. 441-456; OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*. II, Pamplona: Imprenta provincial, 1923, pp. 3-10.



toda la Monarquía, desapareciendo la reserva en favor de militares navarros del mando y la defensa de las fortalezas del Reino (Ley 1ª. Tít. 5º, lib. 1, NR).

El Reino de Navarra también dejó de acuñar moneda.

Todo ello supuso la ruptura del modelo político e institucional del Antiguo Régimen<sup>9</sup>, y la conversión del Reino de Navarra en una provincia más de la Monarquía, dentro del régimen constitucional y de las normas que lo desarrollaron. Como provincia se había incluido en la división de Javier de Burgos (RD de 30 de noviembre de 1833) y el Decreto de las Cortes de 6 de septiembre de 1837 sustituyó las diputaciones forales por las provinciales<sup>10</sup>.

Estas transformaciones no se produjeron sólo por la imposición del Gobierno de Madrid, sino por la existencia en Navarra de un importante grupo reformista, que aceptó el modelo constitucional de 1837 y se hizo con la Diputación a partir del Decreto de las Cortes de 16 de noviembre de 1837<sup>11</sup>. Así lo confirma la queja de la Diputación a las Cortes en 1838 sobre la necesaria reforma del procedimiento legislativo y la presencia popular frente al poder estamental:

Pero no puede hacerse ninguna ley, sin que la pluralidad absoluta de cada uno de los tres estamentos vote por la afirmativa; de que resulta que el estamento eclesiástico será siempre el escollo donde se estrellarán todos los conatos hacia

---

<sup>9</sup> Conforme a la Novísima Recopilación la incorporación del Reino de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión *aeque principal* reteniendo cada uno su naturaleza antigua así en Leyes como en territorio y gobierno (Ley 33, tít. 8º, lib. 1º), como Reino de por sí, rigiéndose por sus fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, exenciones, libertades y privilegios: es Reino distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno de los demás Reinos del Rey de España (Ley 59, tít. 2º, lib. I, N.R.). En las Cortes de Olite de 1645 se invocó «la incorporación de este reino a la corona de Castilla», aunque «el dicho reino quede por sí [...] reino distinto y separado en territorio, fuero y leyes», no «por modo de supresión, sino por el de unión principal».

<sup>10</sup> Por Orden de la Regencia de 28 de noviembre de 1840 se dispuso la elección de los concejales conforme a las leyes generales, a propuesta de la Diputación de Navarra, «hasta que se concluya definitivamente la modificación de sus fueros», para «obtener la debida armonía entre los fueros de Navarra y la Constitución del Estado».

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968, pp. 458 y ss. OLCINA, Evarist, *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid: Sumarios y Ediciones S.A., 1974, pp. 142-143, recoge un documento de la Diputación en este sentido: «La Navarra quiere la constitución del Estado del año 1837: esto es lo que ante todas las cosas quiere. Todo lo que tienda a tergiversar este hecho es falso y, además, perjudicado a Navarra [...] También quieren los navarros sus fueros, pero no los quieren en su totalidad: no estamos en el siglo de los privilegios ni en tiempo de que la sociedad se rija por leyes del feudalismo. Cuando se han proclamado los principios de una ilustrada y civilizadora legislación, la Navarra no puede rehusarlos. Confírmense los fueros de Navarra salva la Constitución del Estado. Quede ilesa y preservada en Navarra la Constitución de la monarquía, y así habrá un lazo de unión y un norte fijo, que conducirá infaliblemente al puerto de salvación y evitará por siempre todo naufragio. Plantifiquense los Fueros, desde luego, en la Navarra, pero sea siempre salva la Constitución, sea siempre esta su primera Ley Fundamental».

las mejoras que reclaman las luces del siglo; cinco o seis monjes son suficientes para impedir enteramente que se lleve a cabo la resolución más útil y mejor meditada. En las Cortes de 1818 para convencerles de que podía darse una ley estableciendo el libre comercio del trigo sin chocar con la religión, fue necesario que los otros dos estamentos se sometieran a dictamen de la Universidad de Salamanca.

El brazo de la nobleza, aunque más ilustrado, más adherido a los intereses públicos y más generoso en transigir con ellos, está constreñido del todo por el eclesiástico, y el estamento del pueblo no puede adelantar un paso hacia el bien, bajo semejante sistema representativo. Es una verdadera teocracia, sólo conveniente por su inmovilidad, si las cosas estuvieran en el grado de perfección que se requiere, y si no se tratara de conservar abusos a su sombra<sup>12</sup>.

Todo ello formó parte del proceso histórico general del cambio de régimen por la supresión del Antiguo y la instauración del nuevo que, en cuanto a Navarra, supuso la desaparición del Reino en el espacio institucional de la Constitución de 1837, conforme a la cual se establecieron las leyes de 1839 y 1841. Como expresó Sánchez Bella:

El proceso de unidad española no hay que verlo aisladamente como fruto de la acción absorbente y asimiladora de un reino, o de la voluntad decidida de unos gobernantes españoles. Como ocurre tantas veces, es un fenómeno histórico común a todo el occidente europeo, de unificación –más tarde, desgraciadamente, de uniformidad–, de absolutismo y centralización del Estado moderno que acaba, aunque más tardíamente de lo que suele creerse, con la vieja estructura de los antiguos reinos medievales<sup>13</sup>.

### III. LA LEY CONFIRMATORIA DE LOS FUEROS DE 1839

Tras el fin de la guerra civil con el Convenio de Vergara, la Ley de 25 de octubre de 1839<sup>14</sup> dispuso en su artículo primero: «Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». Conforme al artículo 2º:

<sup>12</sup> Actas de la Diputación de 5 de marzo de 1838, libro 42. CASTRO ÁLAVA, José Ramón, *Yanguy y Miranda*, Pamplona: Editorial Gómez, 1963, pp. 181-199.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Los Reinos en la Historia Moderna de España*, Madrid: Editora Nacional, 1956, p. 36.

<sup>14</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En Martín-Retortillo, S., *Derecho Público Foral de Navarra*, Madrid: Civitas-Gobierno de Navarra, 1992, p. 55: «en una óptica estrictamente cronológica y objetiva (planteamientos emocionales aparte), la única calificación que cabe dar a la Ley de 1839 es la de ser una norma de restablecimiento parcial y transitorio del sistema foral». En esta misma línea FERNÁNDEZ

El Gobierno, tan pronto 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, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto, provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

La ley de 1839 supuso el cumplimiento por parte del Gobierno del compromiso asumido por Espartero en Vergara: «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».

La invocación por el artículo primero de la «unidad constitucional de la monarquía», produjo un debate sobre en qué medida los fueros la respetaban o suponían un atentado a la misma<sup>15</sup>. La idea de los liberales era que la unidad constitucional exigía la desaparición del Antiguo Régimen y su policentrismo, que debía sustituirse por el constitucional. Por ello el artículo segundo estableció un proceso en el que, «oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra», se remitiera a las Cortes «la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía». La opción de Espartero entre la «concesión» y la «modificación» quedó reducida por el Gobierno a esta última.

Dicha Ley era, a la vez, confirmatoria y modificadora. Se llamó confirmatoria de los fueros por la expresión literal de su artículo primero, previendo en el segundo su modificación para adaptarlos a la «unidad constitucional» del régimen liberal. Tal confirmación de los fueros, «sin perjuicio de la unidad» y con «las modificaciones indispensables», los alteró sustancialmente, transfor-

---

RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid: Alianza, 1984, pp. 54 y ss., para quien la Ley de 1839 no fue una ley abolicionista de los Fueros como se desprende de la afirmación de su artículo 1º en el sentido de que «se confirman los Fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». AGIRREAZKUENAGA, Joseba y URQUIJO GOITIA, José Ramón (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25-X-1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.

<sup>15</sup> CLAVERO, Bartolomé, Entre Cádiz y Vergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros, *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX (1989), pp. 205-282; 1839: La Constitución ante los Fueros. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria, 1990, pp. 25-54. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la ley de 25 de octubre de 1839. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria, 1990, pp. 55-80. JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta estatuaren arteko hitzarmen ekonomikoaren testu historikoak: erakundearen historiari sarrera eta agiria*, Oñati: IVAP, 2009, pp. 21-57.

mando el Reino en una provincia con un grado de autogobierno económico y administrativo interior diferenciado del resto de las provincias. Esta ley, efectivamente, derogó el sistema institucional del Antiguo Régimen, aun diciendo que lo confirmaba<sup>16</sup>.

En el mensaje aprobado por la Diputación del Congreso de los Diputados de 10 de septiembre de 1839, con motivo del convenio, se indicó la disposición del Congreso a otorgar todo lo que, sin oponerse a la Constitución vigente, pudiera contribuir a la prosperidad de las provincias. Se insistió en los discursos en que los compromisos sobre los fueros habían sido la causa de la paz. Así lo confirmó el ministro de Gracia y Justicia Arrázola. El debate se centró en cómo acomodar estos dos conceptos, en sí mismos antagónicos, la unidad constitucional del liberalismo y los fueros del Antiguo Régimen como sistema de autogobierno que chocaba con el nuevo orden institucional del uniformismo centralista<sup>17</sup>.

La Ley de 1839 ha sido considerada una adición a la Constitución de 1837 por voluntad del constituyente, las Cortes y la Reina, que incorporó un régimen excepcional para los fueros<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952, p. 10: «esta Ley, diciendo que confirmaba nuestros Fueros, acababa realmente con lo fundamental de los mismos al añadir a esa confirmación lo de «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía». La Ponencia que elaboró los Proyectos de Estatutos del Estado Vasco-Navarro y del Estado Navarro en su informe de 15 de junio de 1931 dijo refiriéndose a la Ley de 1839: «que al decir que se confirmaban los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra los abolió injustamente». OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa...*, *op. cit.*, pp. 18-19, consideró la Ley de 1839 como «uno de los hechos más funestos de la historia de Navarra [supuso] privar a Navarra de la independencia que, desde los tiempos a que alcanza la memoria de los hombres, había disfrutado».

<sup>17</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea. En *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid: IEAL, 1959, pp. 235 y ss., invoca el Decreto de la Asamblea Nacional de 4 de agosto de 1789 que consagró el uniformismo centralista, disponiendo que «todos los privilegios particulares de provincias y principados, países, cantones, villas y comunidad de habitantes, bien sean pecuniarios, bien de cualquier otra naturaleza son abolidos sin posibilidad de retorno, y permanecen confundidos en el derecho común de todos los franceses».

<sup>18</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Las Leyes...*, *op. cit.*, pp. 32-33, asumió el carácter adicional a la Constitución. Para MONREAL ZIA, Gregorio, La crisis de las instituciones forales públicas vascas. En *II Congreso Mundial Vasco. Historia de Euskal Herria*, III, Vitoria: Eusko Ikaskuntza, 1988, p. 19: «cabría un espacio para un área constitucional específica, para una variante orgánica territorial dentro de un régimen general, espacio que se abría por voluntad del poder constituyente –las Cortes con el Rey– aunque no actuaban en un momento procedimentalmente constituyente [...] *El Vascongado* sintetizaba la cuestión (16.2.1841) de esta manera: la Ley reconoce la existencia de un régimen excepcional dentro de la Monarquía, estableciendo un principio nuevo en la Constitución. En tal caso o «la Constitución fue violada por las Cortes por aprobar el texto, o la Ley constituye un añadido a la Constitución». PORRES AZCONA, Juan, *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*, Oñati: IVAP, 1992, pp. 81-83. Esta Ley tiene el significado de ley especial que «se explica en la estructura jurídica del principio de legalidad que sucesivas disposiciones de carácter general, a menudo de ínfimo rango como

En el texto inicial sólo se aludió a la confirmación, que fue sustituido por otro con la reserva a la «unidad constitucional de la monarquía», sin precisarla, aunque de los debates en las Cortes se desprende que la unidad se refería a la adecuación de los fueros a la Constitución de 1837.

Frente a la opinión del marqués de Viluma que entendía la unidad constitucional como la «observancia esencial de toda la Constitución y cada uno de sus artículos en el país para donde se ha hecho», el ministro de Gracia y Justicia Arrázola, tras asegurar que el proyecto de ley confirmatoria de los fueros no se oponía ni a la unidad, ni a la Constitución, manifestó que se salvaba la unidad constitucional

en los grandes vínculos, en los grandes principios, en las grandes formas [...] habiendo un solo Rey constitucional para todas las provincias, un mismo Poder legislativo, una representación nacional común. [...] He ahí, salvada en sus grandes fundamentos, en los principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional<sup>19</sup>.

Precisó Arrázola el alcance del sintagma «unidad constitucional» en la unidad de las Cortes como representantes de la única soberanía nacional, con potestad para hacer las leyes con el Rey (art. 12), compuestas por dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados (art. 13). Suponía una modificación importante respecto a las instituciones del Antiguo Régimen. Desaparecían las Cortes estamentales particulares, porque ya sólo existía un poder legislativo, una ley producto de la soberanía nacional. La representación nacional común supuso un sistema electoral para un único órgano de representación, que eran las Cortes. Los senadores eran nombrados por el Rey a propuesta de los electores que en cada provincia nombraban los diputados a Cortes (art. 15); los diputados eran elegidos por el método directo por cada provincia (arts. 21 y 22).

---

las Instrucciones a las Diputaciones o a los jefes políticos de las provincias [...] a veces ni siquiera publicadas, fueran definiendo el marco jurídico de las provincias vascongadas en la forma de excepciones a la Ley General. Ello era posible al amparo de la cláusula de la Ley de 1839 que habilitaba al Gobierno para ir resolviendo en tanto no se modifican los fueros con carácter definitivo mediante Ley».

<sup>19</sup> *Diario de sesiones de Cortes. Senado*, 17, 19-10-1839, p. 168. El ministro de la Gobernación, Carramolino dijo: «Si las Constituciones, señores, son los códigos políticos en que se consignan las relaciones de los gobernadores con los gobernados, la forma de los gobiernos y la división de los poderes, claro es que estando consignada en la Constitución la unidad de la Monarquía, porque uno es el Monarca, porque una es la Representación Nacional, y porque uno es el origen de la Justicia, que nace del Rey, porque unos son los derechos políticos, cardinales, digámoslo así, de los ciudadanos; unidad constitucional será la conservación de los grandes vínculos bajo los cuales viven y se gobiernan todos los españoles y la concesión de los fueros que propone esta Ley. ¿que ofende la unidad constitucional? Claro es que no» (*Ibidem*, 18, pp. 287 y ss.).

Esto era lo que para el ministro de Gracia y Justicia representaba la «unidad constitucional»: los «fueros» de Navarra y Provincias Vascongadas no eran el régimen anterior a la Constitución de 1812, sino lo que de ese sistema de autogobierno provincial fuera compatible con el modelo y la unidad constitucional de 1837. A partir de esa confirmación, para salvar la unidad constitucional era imprescindible definir cuál era el contenido de los fueros compatible con el nuevo Estado, y esto, dijo la ley, se hará oyendo a las Provincias Vascongadas y a Navarra, en una futura ley que introduzca «la modificación indispensable» de los mismos.

El problema estaba, por lo tanto, en articular el alcance real de la unidad constitucional que aparecía como límite a los fueros en la nueva organización territorial en provincias con Diputaciones Provinciales, cuya organización y funciones determinaría la ley, conforme a los artículos 69-71 de la Constitución de 1837. Esta fue la finalidad de la ley de 16 de agosto de 1841.

En todo caso, lo que supuso la adecuación de los fueros confirmados a la unidad constitucional fue la plena vigencia del modelo institucional establecido por la Constitución de 1837 en las provincias y en el desaparecido Reino de Navarra: la división de poderes configurados como únicos para todo el Reino; la supresión de las Cortes y Juntas, por la inclusión en la unidad constitucional de una representación nacional y un poder legislativo; la existencia de un Poder Judicial (Tít. X), formado por Tribunales y Juzgados; un sólo gobierno para todo el Estado, directamente vinculado al poder real y a las Cortes; un sistema uniforme de organización territorial de las provincias y los municipios (Tít. XI), con las consecuencias que para las provincias afectadas por la Ley de 1839 se derivasen de sus previsiones.

Supondría, por tanto, que los fueros conformes a la unidad constitucional contendrían el reconocimiento de peculiaridades respecto al régimen provincial y local general desde el mandato que el artículo 71 de la Constitución de 1837 realizaba a la Ley para determinar la «organización y funciones de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos».

Por ello la Ley de 1839 fue considerada por el teorizador de la doctrina foralista señor Aizpún, como una ley con la misma naturaleza de pacto que para él tuvo el Convenio de Vergara, que transmitió esta naturaleza a la Ley de 1841:

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<sup>20</sup>.

#### IV. LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841

El levantamiento progresista de 1 de septiembre de 1840 en Barcelona obligó a la Reina regente a huir a Valencia. Espartero exigió el establecimiento de la corregencia, iniciándose el «trienio progresista» (1840-1843). El 12 de octubre de 1840 la Reina renunció a la regencia poniendo fin al periodo de transición al régimen liberal que se había iniciado tras la muerte de Fernando VII. El Senado y el Congreso optaron en sesión conjunta de 8 de mayo de 1841 por la Regencia del general Espartero. El 27 de septiembre de 1841 se levantó el general O'Donnell en Pamplona para restablecer a la Regente, comprometiéndose en nombre de la Reina a la restauración de los fueros «en toda su integridad» en su alocución de 2 de octubre de 1841<sup>21</sup>.

##### 1. El Decreto de 15 de diciembre de 1840

Espartero, que se había comprometido personalmente en Vergara, puso en práctica la adecuación de los fueros prevista en el artículo 2 de la Ley de 1839. Por Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 se dispuso que la Diputación de Navarra designara dos o más individuos para conferenciar con el Gobierno. Por otro de 28 de noviembre de 1839 se ordenó la constitución de una Diputación Provincial «para negociar el plan de arreglo bajo el cual promete Navarra unirse al resto de la Nación»<sup>22</sup>.

Así lo hizo en sesión de 1 de abril de 1840, designando los comisionados señores Barrera, Galdeano, Ilarregui y Arteta. Celebraron el primer contacto con los representantes del Gobierno el día 19 de junio de 1840. El 22 de junio comunicaron a la Diputación que los miembros de la comisión gubernamental nombrados el día 21 eran los señores Martín por Gobernación, Egea y Crozat por Hacienda, y Tejada y Cortázar por Gracia y Justicia.

La primera sesión de trabajo de ambas representaciones tuvo lugar el día 25 de junio de 1840 en la que trataron sobre el Tribunal Superior o Audiencia Te-

<sup>20</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>21</sup> MIKELARENA PEÑA, Fernando, La sublevación de O'Donnell de octubre de 1841 en Navarra, *Historia Contemporánea*, 38 (2010), pp. 239-275.

<sup>22</sup> La Diputación estaba formada por los señores Justo Galarza, Fermín Gamio, Lorenzo Mutilúa, José María Pérez del Notario, Juan Pedro Aguirre, Tomás Arteta y Bonifacio Garcés de los Fayos.



ritorial, vigencia de los códigos propios, el que los jueces y ministros de la Justicia fueran navarros, y la presidencia de la Diputación en uno de sus miembros. Informaron que «las personas nombradas por el Gobierno manifiestan los más vivos deseos de contribuir por esa parte a los justos deseos de ese país, para lo que han entrado en la discusión con la mayor franqueza y cordialidad». Comunicaban a la Diputación los términos de los puntos que acordaban, contestándoles esta con la aprobación o con sugerencias para continuar la negociación.

Las sesiones duraron hasta el 23 de julio de 1840, dando lugar al «concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de ese país», que remitieron a la Diputación «a fin de que [...] pueda aprobarlo y procederse en su consecuencia a formalizar como corresponde». La Corporación lo hizo el 18 de diciembre de 1840 aprobándolo «en todas sus partes [...] y les autoriza para que trasladado desde luego al Gobierno este concierto aprobado se proceda en consecuencia a formalizarlo como corresponde»<sup>23</sup>. Esta formalización no era otra que una ley específica para recoger los acuerdos en norma del mismo rango que la reguladora del régimen provincial.

La audiencia prevista por el artículo 2 de la ley de 1839, «para que pueda tener desde luego efecto la confirmación de los fueros de Navarra en ella contenidos», fue una interlocución entre el Gobierno y la Diputación, que en Navarra se ha considerado una «negociación», que había producido un «concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de ese país»<sup>24</sup>.

Se recogió en el Decreto de 15 de diciembre de 1840, que estableció medidas provisionales hasta que se verificara por ley la modificación de los fueros, dando a su contenido el carácter de bases y sin perjuicio de «hacer de común acuerdo cualquiera variación que la experiencia hiciese necesaria» respecto al proyecto de ley a presentar a las Cortes. Sistematizó por Ministerios los contenidos negociados, que coincidieron con el articulado de la Ley de 1841<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, p. 22.

<sup>24</sup> OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, pp. 22-24. El ministro Cortina afirmó en su comunicación del texto acordado: «El Ministro que suscribe no puede menos, al referir estos hechos, de hacer especial mención de la buena fe con que 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 lo que se les manifestaba era opuesto al principio de la unidad, y en todo caso han demostrado de un modo inequívoco su españolismo, y que no fue mentido, ni encubrió siniestras miras el abrazo de Vergara».

<sup>25</sup> AGIRREAZKUENAGA, Joseba, 170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839-1839ko urriaren 25eko legearen 170. urteurrena, *Hermes*, 32 (2008), p. 46, recoge le documento del Archivo Foral de Bizkaia. ACJ Gernika. Régimen Foral. Registro, 2.2 F. Hormaeche, 4 de marzo de 1841, sobre el contenido del «arreglo hecho con Navarra» que ofertó el ministro Cortina a las Diputaciones forales de los



## 2. Contenido y alcance

El Decreto de 1840 fue el fundamento del proyecto de ley que el Gobierno remitió a las Cortes y se convirtió en la ley de 16 de agosto de 1841, cuyo título fue el de «Ley que organiza la administración general de Navarra»<sup>26</sup>. La ley de 1841 dio lugar a que Navarra quedase configurada como una provincia de la Monarquía, tras haber desaparecido todas sus instituciones históricas<sup>27</sup>. Se formalizó el fin del poder y la independencia política, legislativa, judicial y administrativa del Reino de Navarra, sustituidas por una provincia y una Diputación Provincial con un sistema diferenciado de poder económico-administrativo, que se vinculaba a instituciones del Antiguo Régimen, como la Diputación del Reino y el Consejo de Navarra, a la existencia de una Hacienda e impuestos propios<sup>28</sup>.

Sin Reino no existiría un Virrey, sin que la Autoridad superior militar nombrada por el Gobierno pudiera tomar dicho título ni sus atribuciones, siendo éstas las mismas que las de los Comandantes generales de las demás provincias (art. 1). Habría una Autoridad superior política nombrada por el Gobierno, sin que pudiera reunir mando militar, con las mismas atribuciones de los Jefes políticos de las demás provincias (art. 13). A esta autoridad le correspondería la presidencia de la Diputación provincial (art. 11) y la Vicepresidencia al Vocal decano (art. 12).

La provincia sería gobernada por la Diputación provincial, compuesta por siete diputados elegidos por merindades (art. 8), conforme a las reglas generales

---

territorios vascos, sobre las siguientes «bases capitales»: «1ª. La obligación de contribuir a las cargas del Estado sin excluir las de sangre, con proporción a nuestra población y riqueza. 2ª. La de adoptar el sistema judicial que rige en el resto de la península en su parte orgánica y de procedimiento. 3ª. La de uniformarnos en el método de elegir los Ayuntamientos con todos los demás pueblos de España. 4ª. Se suprimirán las Diputaciones generales y en su lugar se nombrarán Diputaciones provinciales con arreglo a la ley común. 5ª. Habrá en cada provincia un funcionario superior delegado del gobierno supremo con el título de jefe o corregidos político. 6ª Se establecerán las aduanas en la costa y frontera de Vizcaya y Guipúzcoa».

<sup>26</sup> A partir de enero de 1841 la Diputación estaba integrada por los señores Tiburcio Irigoyen, Martín Belarra, Manuel Añoa, Lorenzo Mutilúa, Juan Pedro Aguirre (reemplazado por Fernando Bezunarte), Antonio Aperregui y José Antonio Elorz.

<sup>27</sup> OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, pp. 75-76. MARTÍNEZ BELOQUI, M<sup>a</sup> Sagrario, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.

<sup>28</sup> OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa...*, op. cit., I, p. 77: «De un reino independiente y soberano pasó Navarra a la categoría de una mera provincia española con alguna mayor independencia administrativa y económica que las demás». GARRÁN MOSO, Justo, *La Ley de 1841, Príncipe de Viana*, 4 (1941), p. 74, de la Ley de 1841 se derivó «una moderada y pacífica autonomía rica en elementos consuetudinarios y vivificada por el espíritu religioso y tradicionalista del país».

para todas las provincias (art. 9)<sup>29</sup>. Se mantuvo a efectos electorales la división territorial en merindades que, como ámbito del poder de los merinos reales, existía en el antiguo Reino.

Se reconoció a la Diputación provincial competencias que correspondían a dos instituciones históricas, la Diputación del Reino y el Consejo Real, en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia (art. 10)<sup>30</sup>. Esas funciones de la Diputación de Navarra eran exorbitantes respecto a las propias de las diputaciones provinciales en el resto de la Monarquía, que también le corresponderían en cuanto fueran compatibles con aquellas (art. 10).

Se dotó a Navarra de un Tribunal del máximo rango pero inferior al Tribunal Supremo, integrado en la estructura judicial común al resto de la monarquía, pero con un nivel superior al del orden provincial, la Audiencia Territorial con carácter supraprovincial (art. 4). Los códigos procesales, etc. serían los generales y uniformes (arts. 2 y 3).

Los Ayuntamientos se elegirían y organizarían por las reglas que se adoptaran para toda la Nación (art. 5), lo que hizo desaparecer el régimen histórico propio de los municipios navarros. Se reconoció a la Diputación unas facultades de jerarquía respecto a los Ayuntamientos en cuanto a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos conforme a la legislación especial (art. 6)<sup>31</sup>. Se mantuvieron determinados regímenes de

---

<sup>29</sup> El preámbulo del RD de 21 de enero de 1871, sobre la organización de la Diputación de Navarra, declaró que «según lo convenido [...] pactóse en dicha Ley (1841) que la Diputación provincial se compusiera».

<sup>30</sup> La RO de 17 de abril de 1877, sobre régimen económico de los Ayuntamientos de Navarra, declaró que conforme a los artículos 6 y 10 de la Ley de 1841 la Diputación «aprueba o desaprueba sus actos, por disfrutar de las mismas facultades que tenía el antiguo Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, cuyos acuerdos y providencias causaban estado». Así lo confirmó el RD Sentencia de 15 de junio de 1882: «el artículo 4 del RD de 4 de noviembre de 1874 confirma el régimen especial que para Navarra reconoció y aceptó la Ley de 1841, esto es, la subordinación absoluta de los Ayuntamientos de Navarra a su Diputación, en materia económico-administrativa».

<sup>31</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, «Prólogo» a Rodríguez de Santiago, José María, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid: Marcial Pons, 1997, p. 13: «A la luz del desarrollo posterior del sistema foral de vascos y navarros, que cristalizó, fundamentalmente, en una supremacía política de las Diputaciones sobre los Ayuntamientos, hay que concluir que justamente éste era el modelo doceañista plasmado en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, previsto para todo el territorio nacional. Este modelo fue abolido por los moderados en 1845, pero curiosamente los navarros conservadores, amparados en la Instrucción liberal de 1823 vigente entonces, recibieron la ley de 1841». Se atribuyeron a las Diputaciones funciones revisoras de los actos de los Ayuntamientos con legitimación vecinal (art. 50) en un recurso administrativo de alzada impropia, fundamento del recurso de alzada ante la Diputación de Navarra que se mantendrá.

aprovechamiento de los montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas y otros comunales conforme a las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos (art. 14).

Se hizo obligatorio el «donativo foral»<sup>32</sup> y la prestación por los navarros del servicio militar (Art. 15). Las aduanas se trasladaron del Ebro a los Pirineos sujetándose a los aranceles generales (Art. 16).

La ley de 1841 fue el punto de partida para la consolidación de unas cuotas de autogobierno interior compatible con el nuevo orden político, sentando las bases del «régimen foral liberal» que perduró hasta la Constitución de 1978<sup>33</sup>. Fue un auténtico Decreto de Nueva Planta para Navarra, punto de partida de la configuración de un nuevo sistema de autogobierno enmarcado en el régimen constitucional<sup>34</sup>.

Las Cortes aprobaron la ley de 16 de agosto de 1841, que fue bien recibida en Navarra por los liberales moderados, mientras que los carlistas y los liberales progresistas la rechazaron. Los carlistas, que no habían colaborado en el golpe de Estado de Narváez, O'Donnell y Diego de León de 7 de octubre de 1841, a pesar de la promesa del restablecimiento íntegro de los fueros, la consideraron un incumplimiento del convenio de Vergara y un fraude<sup>35</sup>. Los liberales progresistas se negaban a cumplir el Convenio, a pesar de que Espartero deseaba hacerlo por el compromiso asumido, pero con el menor contenido posible, como lo acreditó el Decreto de 24 de octubre de 1841. La Ley fue, por tanto, un claro

---

<sup>32</sup> Así se designaban los fondos que, como servicio o donativo voluntario, las Cortes del Reino de Navarra acordaban entregar al Rey, con cargo a la recaudación de los cuarteles y alcabalas hasta 1817-1818, en que se estableció abonarlo por repartimiento sobre la riqueza territorial, industrial y comercial. Por Decreto real de 22 de septiembre de 1716 a petición del Reino se calificó al servicio como «gracioso y voluntario, en todo y en parte, modo y plazos de su paga». La Ley LXV de las Cortes de 1828-1829 se tituló «Servicio gracioso y voluntario hecho a S. Magestad por el Reino en estas Cortes, bajo las condiciones que se contiene». DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral, 1968, pp. 25-26. MONREAL ZIA, Gregorio, *Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia*. En *El territori i les seves institucions històriques. Actes*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 391-392.

<sup>33</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos*, *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-149.

<sup>34</sup> TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid: Tecnos, 1981, p. 571, la Ley de 1841 reconoció unas «prerrogativas de autogobierno [...] quedando investida la Diputación de facultades suficientes para ejercer dicho autogobierno parcial».

<sup>35</sup> TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Los decretos de Nueva Planta», en *Obras Completas*, IV, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 3450-3451, afirmó: «carlismo, absolutismo y foralismo son tesis complementarias; y es muy coherente que así sea, pues el retorno a una organización jurídica propia del Antiguo Régimen es tan incompatible con un Estado liberal (o postliberal) como adecuada desde una óptica nostálgica del absolutismo. Por ello hay que dejar sentado de forma rotunda que el foralismo fue siempre [...] una actitud reaccionaria, antiliberal y regresiva, puesto que lo que pretendía en el primer tercio del siglo XIX, lo que intentó durante las posteriores guerras carlistas y lo que aspira a restaurar es la resurrección de una sociedad distinta a la actual, preburguesa, precapitalista».

compromiso político entre actitudes muy diferentes siempre con la amenaza de la guerra civil latente en el Norte.

De la ley de 1841 arrancó una nueva etapa en el autogobierno de Navarra, conforme al régimen constitucional liberal, como reconoció el polígrafo Campión:

La Ley de 1841, foralmente hablando, fue nula porque no intervinieron en ella las Cortes de Nabarra (sic) con el Rey, únicos poderes a quienes competía variar, añadir o aclarar el precioso tesoro de sus instituciones fundamentales. Pero el transcurso del tiempo, que todo lo muda, y el consentimiento de los navarros y su adaptación al nuevo estado de cosas lo han legitimado<sup>36</sup>.

En una proclama de la Diputación de 18 de junio de 1855 con motivo de un movimiento de partidas carlistas tras la derrota de los *martiners*, invocó la Ley de 1841 y sus efectos beneficiosos para la provincia:

Deber es de la sociedad atender solícita a los intereses materiales de la humanidad en su viaje de esta vida. Los primeros, se conservan entre nosotros, crecen y se desarrollan al benéfico influjo de la ley de 16 de agosto de 1841, carta de pago de una deuda nacional, pacto solemne que en claras y terminantes condiciones establece la unión indisoluble, pero franca y generosa de Navarra con España, con la patria común, de quien todos somos hijos apasionados y seremos ardientes defensores<sup>37</sup>.

## V. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE 1841

Desde el inicio de su vigencia se planteó en Navarra la consideración de la Ley de 1841 como un «pacto» entre la Diputación provincial y el Gobierno,

---

<sup>36</sup> CAMPIÓN, Arturo, *Discursos... op. cit.*, p. 100: «Nabarra cedió entonces el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, modificó su organización provincial y municipal; traspasó al Estado sus productos y rentas más sagradas; se gravó con una contribución anual fija, en vez y lugar del donativo voluntario, y aceptó el servicio militar, bajo la forma odiosa de las quintas». Consideró que «esta ley es un mal, pero un mal menor, menor que la nivelación absoluta», arguyendo que «ni en las instituciones nabarras que conservó, ni en las que se edificó para lo porvenir, ni en las que introdujo a modo de compensaciones por título oneroso, podemos hallar los patriotas satisfacción que nos aquiete, ni férreo escudo que nos defienda, ni arma que centellee en las manos; pero escudo y armas nos los proporciona el principio del pacto, aunque de imperfecta manera salvado entonces, por cuya virtud no somos un cuerpo muerto de la Monarquía española, tendido sobre la mesa de disección del unitarismo». También en «Nacionalismo, Fuerismo y Separatismo», *Obras Completas*, XIII, *op. cit.*, pp. 272-273; «Origen y desarrollo del regionalismo navarro», *Ibidem*, pp. 32-33, expuso que la Ley de 1841 es una «ley funesta que halaga ciertos prosaicos sentimiento de bienestar material que sibilinamente empuja a Navarra por el plano inclinado de la asimilación».

<sup>37</sup> Lo firman el presidente Sevilla, los diputados Garcés de los Fayos, Bezunartea, Irigoyen, Belarra, Azcona, Olóriz y el secretario Yanguas y Miranda. Se acompaña copia del documento.

con el fin dar estabilidad a su contenido, legitimarlo y garantizarlo. La interlocución entre ambas partes para la elaboración del proyecto de Ley a remitir a las Cortes fue calificado de «acuerdo», porque había existido una «negociación» y un pronunciamiento aprobatorio por la Diputación de los textos remitidos por sus comisionados, que había producido un «concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de ese país», que sería aprobado y formalizado en la Ley. Se le calificó de «ley paccionada», dándole la naturaleza de pacto inmodificable unilateralmente. Esta fue la denominación dada por las instituciones navarras y por la doctrina foral oficial convirtiéndola en tradicional<sup>38</sup>. No fue un esfuerzo vano, porque terminó siendo admitido en el uso ordinario por el legislador y los tribunales.

Esta valoración fue rechazada por quienes sostienen que la ley de 1841 no era efecto de una negociación, sino una manifestación de la «soberanía nacional» del poder legislativo de las Cortes, que no estaba limitada por pacto alguno, con independencia de cual hubiese sido el procedimiento de audiencia, interlocución o acuerdo sobre un texto y contenido en la elaboración del proyecto de ley<sup>39</sup>.

Una postura ecléctica ha entendido que la ley fue formalizada por el poder legislativo como manifestación de su soberanía, pero sobre un proyecto previamente negociado que le daba una naturaleza especial.

El alcance práctico de este debate fue considerado académico e intrascendente por uno de los epígonos del pactismo, el señor Del Burgo:

---

<sup>38</sup> Defendida entre otros por: OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político*, Pamplona, 1878; Biblioteca de Derecho Foral, Pamplona: Diputación Foral, 1966, pp. 343-346. ECHAVE SUSTAETA, Eustaquio, *El Partido Carlista y los Fueros*, Pamplona: El Pensamiento Navarro, 1915, pp. 112-123 y 213-216. GUAITA, Aurelio, *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza: Editorial General, 1960, p. 320, afirma que el régimen fiscal de Navarra «como muchos otros de orden administrativo, tiene su base en un pacto o convenio con el Estado». Asume la bilateralidad de la Ley de 1841 y el Convenio Económico como norma delimitadora de competencias de Derecho interregional.

<sup>39</sup> Una visión de conjunto del debate y de las diversas posiciones sobre el mismo en RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, pp. 86-107. Hoy el debate ha perdido interés porque todos los estatutos autonómicos son auténticos pactos, negociados e inmodificables unilateralmente por las partes. De este modo lo que antes era negado, hoy resulta admitido; lo que pudo ser excepcional, hoy es común. El principio de bilateralidad ha adquirido carta de naturaleza en la propia literalidad de los nuevos estatutos de autonomía. En todos ellos el acuerdo entre las partes negociadoras se formaliza posteriormente en la norma con rango de Ley Orgánica, que dicta el poder legislativo. Lo que permite diferenciar entre el acuerdo y su formalización posterior para darle la fuerza normativa precisa (STC 179/1989, de 2 de noviembre, en relación con los Convenios Económicos entre Navarra y el Estado). En el preámbulo de la LORAFNA se consigna: «Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica».

no tiene demasiada relevancia práctica. Es una cuestión meramente académica, que no afecta al carácter inmodificable del régimen foral sin el consentimiento de las partes que concurrieron a su modificación en 1841. Esto es claro: cualquiera que sea la naturaleza del Pacto-Ley ningún Estado de Derecho puede desconocer su existencia en el mundo jurídico español. Una alteración unilateral sería un acto antijurídico, un hecho de fuerza<sup>40</sup>.

## 1. Su consideración como un pacto

Uno de los negociadores de la Ley de 1841, el secretario del Ayuntamiento de Pamplona, don Pablo Ilarregui expuso sus consideraciones sobre el proceso de interlocución sobre el proyecto de ley de 1841, en relación con la Real Orden de 30 de abril de 1862, que negaba la existencia del pacto. La citada orden decía en su tercer considerando: «Que lo que Navarra conserva en virtud de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841 está sujeto a todas las alteraciones que el poder legislativo de España tenga por conveniente hacer»<sup>41</sup>. Este pronunciamiento lo ratificó en el punto sexto de la misma:

que debe entenderse así por haber sido una cosa que ese poder tuvo a bien respetar, no mediante una ley contractual, que no ha existido ni podido existir desde la de 1839, cuyos dos artículos distan mucho de ser la quimérica *pacta conventa*, sino por algunas razones de conveniencia e interés público y en toda la plenitud presente y futura de la soberanía.

A esta invocación de la Real Orden replicó Ilarregui:

Pero la verdad es que la ley de modificación de los fueros de Navarra, si no fue producto de un tratado como los que se celebran entre naciones independientes, tuvo un carácter tan especial y un sello tan peculiar que no puede compararse con ninguna otra; y para convencerse de esto, basta leer lo que hemos dicho en la segunda parte de esta memoria sobre el modo con que fue preparada por el Gobierno, discutida en las Cortes y sancionada por la Corona.

Expuso la remisión por el Gobierno del «arreglo foral convenido con los comisionados de Navarra» a la Diputación, que justificaba hablar de la existencia de un «convenio» entre ambas partes para el «arreglo foral»:

para que, si lo hallaba conforme con lo pactado a su nombre, lo aprobase, firmase y devolviera [...] Véase el bien escrito preámbulo con que se publicó el citado decreto (15 de diciembre de 1840), y dígase si hay temeridad ninguna ni

<sup>40</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen..., op. cit.*, p. 501.

<sup>41</sup> ALCUBILLA (Marcelo Martínez Alcubilla), *Voz «Montes»*. En *Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina*, 9, Madrid: Peñuelas, 1868, pp. 307-429. ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *El Derecho Forestal de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009, p. 114.

la menor impropiedad en llamar convenio al arreglo foral. [...] Verdad es que las Cortes pudieron hacer alguna modificación al proyecto del Gobierno cuando se puso a discusión, pero lejos de haber procedido de esta manera, quisieron manifestar su reconocimiento<sup>42</sup>.

Para defender la existencia del «pacto foral» se han invocado distintos fundamentos, a partir de considerar la existencia de una interlocución entre la Diputación y el Gobierno, que se tradujo en un acuerdo en la mesa y su posterior aprobación por aquélla con carácter previo a la formalización legal. A la hora de explicarlo jurídicamente se han ido introduciendo categorías de Derecho Público a lo que, inicialmente, se fundamentó en principios de Derecho Privado.

#### A) Naturaleza contractual:

La defensa de tal naturaleza se inició sosteniendo que era producto de un acuerdo de voluntades propio de una relación contractual que vinculaba a los otorgantes, de modo que ni podía modificarse ni interpretarse unilateralmente, como sostuvo el jurista y ministro liberal Alonso:

ya se considere pues el origen primitivo de esta Ley, ya el medio de llegar a su proposición, y subsiguiente sanción, tiene un marcado carácter de pacto el más solemne que puede celebrarse. Es un contrato en que cediendo Navarra muchas y muy preciosas libertades y exenciones, le prometen el Gobierno y las Cortes, la conservación de otras, que no son sin embargo tan importantes, como las cedidas y renunciadas. Así explicada la conformación y el constitutivo de esta Ley, nadie pudiera negarle el carácter de paccionada y convencional. Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los contratos bilaterales, a saber: del mismo modo, con el mutuo consentimiento con que se formaron. Habiéndolo pues sido después de una solemne, expresa y general confirmación de los fueros con intervención, audiencia y asentimiento de la provincia es consiguiente incontrovertible, que nada puede variarse sino concurriendo esta del mismo modo<sup>43</sup>.

En el mismo sentido la valoró Oroz invocando el Código Civil:

la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, es efecto de una estipulación o convenio solemnes entre Navarra y el Estado [...] 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 acto o contrato existe desde que una persona, natural o jurídica, se obliga a dar, hacer o no hacer una cosa con respecto de otra u otras o a prestar un servicio y se perfecciona por el mero consentimiento de las partes ¿Podrá negarse, una vez conocidos los antecedentes relacionados, el

<sup>42</sup> ILARREGUI, Pablo, *Memoria...*, *op. cit.*, pp. 117-118.

<sup>43</sup> ALONSO, José, *Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*. Reedición, Pamplona: Diputación Foral, 1964, p. 47.



carácter contractual o paccionado del arreglo foral de Navarra sancionado por la Ley del 41. [...] 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. [...] Del carácter paccionado de la Ley de 16 de agosto de 1841 se deriva una conclusión importantísima, común a toda clase de actos y que nunca deben dejar en olvido los navarros: que dicha Ley no puede ser anulada ni modificada en lo más mínimo sino por la voluntad y consentimiento de las dos partes que intervinieron en su otorgamiento: Navarra y el Estado<sup>44</sup>.

B) Pacto constitucional de status:

Aizpún la consideró un «pacto de status», porque «las leyes de 1839 y 1841 traen causa del pacto de incorporación de 1515, que fue indiscutiblemente un pacto constitucional»: «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». Con las leyes de 1839 y 1841 «lo que se hizo fue acomodar también aquel pacto de incorporación a la unidad constitucional española de 1837»:

Lo que la vida misma, la costumbre, había venido haciendo desde 1515 hasta 1839, ahora se hacía mediante esas recordadas 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»<sup>45</sup>.

Tal pacto sería un «pacto de status»:

un pacto cuyo contenido funda una relación permanente de vida, que abarca a la persona en su existencia, que introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones, solo mensurables, y que no puede ser rescindido por libre decisión o revocación. [...] En este caso, contraído, además, por dos unidades políticas<sup>46</sup>.

Invocó a don Recadero Fernández de Velasco<sup>47</sup> quien había aludido a que «estos regímenes [de Navarra y Vascongadas], establecidos por pactos y con carácter constitucional, no pueden ser modificados por la voluntad de una sola

---

<sup>44</sup> OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación administrativa...*, *op. cit.*, I, pp. 130-137. Texto íntegro reproducido en *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 19-24.

<sup>45</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza...*, *op. cit.*, pp. 23-24. Este estudio que encargó, publicó y difundió profusamente la Diputación Foral fue una réplica a la actitud de los gobernadores civiles señores Junquera y Valero Bermejo y a las cuestiones que plantearon sobre las competencias municipales y forales, que aquella consideró «antifueros». ALLI ARANGUREN Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010, pp. 340-341 y 368.

<sup>46</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ DE VELASCO Y CALVO, Recaredo, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Barcelona: Bosch, 1930, p. 68, nota 13.



de las partes», porque la incorporación de Navarra a Castilla constituyó «un pacto que abarcaba la totalidad jurídico-política de Navarra, su misma existencia como tal, regulando totalmente y organizando de conjunto todas las relaciones nacidas de la misma incorporación». Añadía: «Actos 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)»<sup>48</sup>. Con las Leyes de 1839 y 1841:

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 del conjunto de Navarra como entidad jurídico-económico-administrativa, regulándose en ellas una relación permanente de esa misma existencia (el régimen foral), y siendo como son, además, supervivencia del pacto de incorporación<sup>49</sup>.

Aizpún formuló las siguientes conclusiones:

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<sup>50</sup>.

Dentro de esta consideración Aldea calificó el pacto de «tratado» por considerarlo un pacto entre soberanías, la del Gobierno de Madrid y la de la Diputación de Navarra<sup>51</sup>. Sin embargo, en 1841 no había más soberanía que la de las Cortes compartida con la Reina –como recogió la Constitución de 1837–, porque la institución que había en Navarra era una Diputación provincial, que ni tenía soberanía ni vinculación con las instituciones del Reino, que habían desaparecido tiempo atrás.

<sup>48</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza...*, op. cit., notas 13 y 14, p. 23.

<sup>49</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza...*, op. cit., pp. 24-25.

<sup>50</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza...*, op. cit., p. 35.

<sup>51</sup> ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Gráficas Aralar, 1971, pp. 17 y ss.

C) El Pacto-ley (*Vereinbarung*):

Del Burgo partió de la doctrina sentada por Aizpún como formulación teórica del pactismo, realizando una aportación para darle un nuevo apoyo dogmático.

Expuso detallada y documentadamente el proceso de supresión definitiva de las instituciones históricas forales por el Estatuto Real y de los sucesivos Decretos a partir del de 18 de marzo de 1836 que suprimió la Cámara de Comptos. Todo ello llevó a que Navarra perdiera «su condición de Reino para convertirse en mera provincia española. Y esta era su situación legal cuando se promulgó la ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de Fueros»<sup>52</sup>.

Al exponer y valorar el proceso de interlocución previsto por el artículo segundo de la Ley de 1839, hizo equivalente el hecho de la audiencia («oyendo antes») con el de «convenir» o «pactar»<sup>53</sup>, para terminar calificando a la Ley de 1841 de «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<sup>54</sup>.

Aceptando la opinión de Aizpún, sostuvo que la acomodación del status constitucional de Navarra a la Constitución de 1837 y a la monarquía liberal se realizó por medio de un acuerdo que convirtió al Reyno en una provincia foral:

La Diputación no era la representación legal de un Reino independiente, sino el órgano rector de Navarra como provincial foral. Pero, moralmente la Diputación había tomado sobre sí el peso de la personalidad histórica de la vieja Monarquía pirenaica. [...] Esta es la única explicación política [...] de una provincia pactando con el resto de la Nación su status político, administrativo y económico, en una palabra, estableciendo de común acuerdo una norma objetiva que fundaba una relación permanente de vida y que abarcaba a la persona en su existencia. [...] Además al sancionar el Pacto por una Ley, entraba aquél a formar parte del cuerpo de legislación española, quedando sujetos a sus preceptos todos los miembros de la unidad política, fueran navarros o no. Una regulación tan sustancial del status de Navarra se consideró que no podía hacerse sin su consentimiento<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen..., op. cit.*, p. 147

<sup>53</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen..., op. cit.*, pp. 206 y ss, 268-271 y 228-232.

<sup>54</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen..., op. cit.*, p. 427.

<sup>55</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen..., op. cit.*, p. 510.

Diferenció el pacto que produjo la Ley de 1841 de los pactos y acuerdos posteriores realizados a su amparo:

pero una cosa es el Pacto-Ley paccionada [...] es decir la constitucionalidad, y otra los convenios que en virtud del Pacto pueden establecerse entre Navarra y el Estado, entre la Diputación y el Gobierno, un Ministerio o cualquiera otra entidad estatal o paraestatal. El Pacto –Ley paccionada de 16 de agosto de 1841– es inmutable, inconvencional su punto de partida. Los convenios pueden repetirse cuantas veces sean precisos, pero no pueden en modo alguno violar el Pacto, la Ley de 1841<sup>56</sup>.

Del Burgo apoyó el «pacto-ley» en la doctrina de la *Vereinbarung*<sup>57</sup>, perfeccionando la tesis de «pacto de status», considerándolo un acuerdo de voluntades para el nacimiento de una situación objetiva que la convención condiciona, porque del acuerdo surgió

un nuevo status constitucional, que afectaba no sólo a Navarra directamente, sino al resto de España en cuanto quedaba obligado a respetar aquél. También su status constitucional quedaba modificado al reconocer la existencia en el seno de la Monarquía constitucional de una provincia autónoma<sup>58</sup>.

Denomina a la Ley de 1841 de «constitucional», porque constituye un «pacto constitucional» no entre Estados, sino dentro de una unidad política<sup>59</sup>. La calificó de «convención constitucional», en cuanto que, siendo una ley ordinaria, contiene un pacto de status, sin reflejo constitucional, pero con fuerza de obligar para las instituciones estatales<sup>60</sup>. Constituyó un «Pacto-Ley» de carácter constitucional, que

modificó el status político, administrativo y económico de Navarra. Funda una relación permanente de vida entre Navarra y el resto de la comunidad española, una norma objetiva reguladora de su nueva estructura constitucional imposible de modificar sin su consentimiento. Es una verdadera carta de derechos forales. En una palabra, la Constitución actual de Navarra<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen...*, *op. cit.*, p. 447.

<sup>57</sup> Partió de la formulación que sobre la *Vereinbarung* realizó LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984, pp. 789-790, basándose en DUGUIT, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel*, I, Paris: Rocard, 1927, pp. 409-425.

<sup>58</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen...*, *op. cit.*, p. 516; El milagro de la ley paccionada, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 43-50.

<sup>59</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Origen...*, *op. cit.*, pp. 419, 447.

<sup>60</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987, pp. 180-183.

<sup>61</sup> DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841*, Pamplona: Editorial Gómez, 1966, p. 27.

## 2. Ley formal cuyo contenido material precisa de acuerdo

Entre la consideración de una «ley-pacto» y su negación se ha producido una postura ecléctica que entiende, en líneas generales, que una interlocución y acuerdo previos dieron lugar al «concierte definitivamente acordado», formalizado como ley, que tenía este componente formal para dar rango al contenido material de aquel acuerdo.

El civilista Don Amadeo de Fuenmayor aportó una concepción que se separa de las posiciones anteriores, con una visión jurídicamente más precisa y un tanto ecléctica entre las posiciones pactista y las negadoras del pacto<sup>62</sup>.

Distinguió entre leyes ordinarias y fundamentales o constitucionales en el ordenamiento jurídico del momento para considerar a la Ley de 1841 como una ley ordinaria en sentido formal:

Si ahora volvemos a la ley paccionada de 1841, parece claro que, desde un punto de vista estrictamente formal –único que toma en consideración el principio de jerarquía de las fuentes– sólo puede ser encuadrada, por vía de exclusión de otros órdenes distintos, entre las leyes ordinarias. Pero bien se ve que esto es correcto solamente en el sentido de reconocerle poder activo para abrogar normas de fuente subordinada y normas anteriores de rango legal. Tal calificación de ley ordinaria no justificaría su resistencia –amparada por la disposición 6ª del art. 3– a no ser modificada por una ley ordinaria posterior.

Siguiendo a Aizpún consideró que la ley formal tiene un contenido competencial que es consecuencia de un acuerdo:

Por eso, con buen criterio, Aizpún, para salvar sin duda el riesgo que entraña esa calificación, llama a las normas de la ley paccionada «normas sobre delimitación de competencias». Por la forma de su establecimiento y por su contenido, son análogas a los convenios internacionales sobre la materia.

La atipicidad de estas normas conduce al pacto por razón de la materia:

A nuestro juicio, tratase de normas atípicas que, en rigor, no admiten ser clasificadas con el simple criterio de la escala jerárquica. Su peculiaridad solo puede advertirse con un criterio distinto, que toma en consideración la «competencia por razón de la materia», toda vez que, la propia ley paccionada sustrae a la competencia exclusiva de los órganos legislativos del Estado la materia objeto de la misma, y exige acudir al procedimiento del acuerdo.

Planteó la dificultad de establecer una garantía frente a actuaciones unilaterales modificatorias posteriores:

---

<sup>62</sup> FUENMAYOR, Amadeo de, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1966, pp. 209-214.

Lo que ocurre –a pesar de la norma especial sobre derogabilidad contenida en dicha ley– es que no parece clara la garantía efectiva, por no existir un adecuado mecanismo para declarar nula la nueva ley, en aplicación del principio *lex prior derogat posteriori*. Las dificultades técnicas [...] que ofrece la salvaguardia efectiva de las leyes fundamentales, se ven aumentadas en este caso.

#### A) Norma vinculada a un acuerdo:

Sostuvo Loperena que se debía hacer una lectura más matizada de la denominación de «paccionada» de la Ley de 1841, sin dar un valor absoluto al proceso negociado de elaboración, de modo que hiciese perder significado a la soberanía legislativa, desde el reconocimiento de que

hubo un acuerdo político que se tradujo en ley, pero de él no surge legalmente ésta, y sin embargo sí de ella y sólo de ella la cualidad de obligar a todos y la posibilidad de reclamar su cumplimiento en los Tribunales. Puede equipararse el acuerdo que precedió a la aprobación de la Ley a los consensos y pactos políticos que hoy se prodigan entre partidos, sindicatos, y otros colectivos y que a veces son formalizados como Ley. Claro está que el legislador puede volver sobre el tema libremente, pues el pacto previo supone un acto preparatorio que en 1841 estaba preceptivamente legislado en el artículo 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839, y que concluiría en disposición legal cuya virtualidad jurídica se encuentra en ser producto normativo de las Cortes, es decir en ser Ley, no en ser pacto o acuerdo. [...] Navarra no pasó a pertenecer al Estado unitario a través de un pacto, sólo se dio tal para determinar el contenido de un régimen administrativo especial. El Estado, en suma, se autoorganizó regionalizadamente en una parte de su territorio a través de las leyes de 1839 y 1841<sup>63</sup>.

#### B) Ley especial:

Razquín, tras exponer y valorar el conjunto de las posiciones doctrinales, considera a la Ley de 1841 como una ley de naturaleza «especial»<sup>64</sup>, porque «la Ley de 16 de agosto de 1841 se configura como una ley especial al integrar los fueros de Navarra en el orden constitucional; inalterable sin el consentimiento de Navarra, ya que en otro caso desaparece la garantía de la foralidad».

Respecto a su carácter de ley «paccionada» entiende que no lo es estrictamente, «toda vez que no fue fruto de dos simultáneas voluntades necesariamente concurrentes para su aprobación, pues las Cortes la aprobaron unilateralmente». Siendo una ley de ejecución de la de 1839

su carácter «paccionado» refleja tanto la participación de la Diputación en la fijación del contenido del texto, como sobre todo la imposibilidad de alterar su

<sup>63</sup> LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984, pp. 46-56.

<sup>64</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos...*, *op. cit.*, pp. 86-107.

contenido sin el concurso de la Diputación. El calificativo de «paccionada» no puede ser explicado en términos de concurrencia necesaria de voluntades para la formalización de una norma; sino que responde realmente a la intención de contar con una garantía jurídica respecto de la imposible modificación de su texto sin el concurso de Navarra.

Entiende que se trató de un «requisito constitucional» derivado del artículo 2 de la Ley de 1839: «la previa anuencia política de las instituciones de Navarra a la reforma»<sup>65</sup>.

Valoró el «empeñamiento navarro respecto al carácter paccionado», que ha sido útil para su pervivencia frente a los cambios normativos y constitucionales, «como fundamento normativo del régimen foral, hasta la época actual».

Además ha terminado produciendo una asimilación del sintagma, como se expondrá en su invocación por la jurisprudencia, así como por muchas normas que lo han ido sumiendo acríticamente.

### 3. La negación del carácter de pacto

Frente a la consideración de una ley pactada, se ha sostenido que se trataba de una ley ordinaria dictada por la soberanía de las Cortes. Quienes rechazan la naturaleza paccionada afirman que el hecho de que se hubiera negociado un anteproyecto de ley no supone que la ley, en sí misma, fuera un pacto, ni que le atribuyera naturaleza especial alguna, sino expresión de la soberanía popular que residía en las Cortes, nunca vinculada por los acuerdos anteriores.

Aunque está acreditado que hubo una audiencia, se relativiza su alcance sin considerarlo una negociación, con base en el artículo 2 de la Ley de 1839 («oyendo antes a las Provincias Vascongadas y Navarra»), porque todos tenían dificultades en plasmar el contenido de su artículo, buscando como compaginar los Fueros con la unidad constitucional, para superar un conflicto político grave y una guerra.

#### A) Ley ordinaria:

A efectos de la valoración de la Ley de 1841, en el momento de la negociación del incremento del cupo, que se plasmó en el Convenio Económico de 1877, se pronunció Cánovas del Castillo en el Congreso contra su naturaleza paccionada por considerarla una ley más de las dictadas por las Cortes con el Rey, rechazando las afirmaciones en tal sentido de un diputado navarro:

---

<sup>65</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos...*, op. cit., p. 107.

Las Cortes con el Rey tienen derecho para legislar sobre Navarra, ni más ni menos que sobre las demás provincias de la Monarquía. Le tenían en 1841; y cualesquiera que hayan sido los términos, más o menos benévolos con que Gobiernos posteriores se hayan expresado acerca de los precedentes y fundamentos de aquella ley, la verdad es que aquella ley está redactada y encabezada como todas las leyes, ni más ni menos, con las palabras de «*Las Cortes han decretado y el Poder ejecutivo ha sancionado lo siguiente*».

Con respecto al trámite de audiencia de las diputaciones afirmó:

Los comisionados deben ser oídos y no es él (el Presidente del Consejo de Ministros) quien debe ser oído por los comisionados; y menos aún puede admitirse que después de ser oído él, se transmita a las Diputaciones lo que él haya oído para que sobre ello resuelvan; sería la más completa inversión de la Ley de 1839.

Sostuvo que las conversaciones que tuvieron lugar «no alteran ni en poco ni en mucho el perfectísimo derecho con que las Cortes con el rey legislaron para Navarra, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía».

Calificó a la Ley de 1841 de «ordinaria» y a las conversaciones como «aquiescencia generosa en las personas a quienes se ha de aplicar la Ley, a fin de mejorarla con sus observaciones y facilitar su ejecución». Por tanto, «entre el Rey con las Cortes por un lado y cualquiera de sus provincias por otro no hay pacto posible».

Además, para Cánovas, no existía en la Ley constancia alguna del carácter pactado y era expresión de la soberanía de las Cortes y de la sanción real, aunque hubiese existido un proceso previo de diálogo:

No hay, pues, pacto ninguno en la ley de 1841; porque si lo hubiera, la ley misma debiera consignarlo. La ley de 1841, redactada como acabo de decir, es ni más ni menos una Ley como todas las otras; expresa la voluntad soberana de las Cortes de la Nación, sancionada por el Rey o por el que entonces hacía las veces del Rey: por el Regente del Reino. Si esta ley tuvo precedentes; si antes de que las Cortes con el Rey soberanamente resolvieran, se oyó a aquellas provincias; si se las consultó sobre lo que más o menos conveniente pudiera parecer, sobre lo que fuera de mayor o menor aplicación; si se atendieron sus reclamaciones, todos esos son precedentes y circunstancias que ni en poco ni en mucho alteran ni alteraron entonces el perfecto derecho con que las Cortes con el Rey legislaron para Navarra, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, núm. 103, de 7 de julio de 1876, pp. 2780-2783 y 2785-2787. PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, La naturaleza de la Ley de 16

Años después, otro político conservador, que también tuvo directa relación con los fueros de Navarra en la negociación del Convenio Económico de 1927, Calvo Sotelo, se manifestó contra la naturaleza pactada de la Ley de 1841:

El régimen tributario de Navarra tiene su arranque en la ley, que allí llaman paccionada, de 16 de agosto de 1841. A mi juicio es una ley como otra cualquiera. La votaron las Cortes y la sancionó el poder moderador. La Diputación había informado previamente, y nada más. Téngase en cuenta, por otro lado, que Navarra, a partir de la ley de 25 de octubre de 1839, había perdido su personalidad como Estado o Reino independiente, «quedando convertida en una provincia española», así lo dice el primer foralista navarro, don Luis Oroz<sup>67</sup>.

Entre los juristas contemporáneos se han de destacar algunas opiniones que rechazaron la naturaleza paccionada de la Ley de 1841<sup>68</sup>.

García de Enterría y Fernández Rodríguez negaban en la primera edición de su *Curso* la categoría de las leyes paccionadas y reconocían la disponibilidad para el legislativo de la materia foral, aunque este apartado desapareció en las sucesivas ediciones:

No existe, en resolución, la pretendida categoría de las leyes paccionadas. Lo cual encuentra una justificación adicional en los conceptos básicos que hemos venido utilizando: el pacto requiere un sujeto que pacte y el poder legislativo no está personalizado [...] es la expresión de la comunidad, del pueblo (a través de unas u otras técnicas de representación política), y la libertad del pueblo para ir conformando abierta y originariamente su futuro no puede ser jurídicamente alineada ni, por tanto pactada con nadie. La Administración, en cuanto sujeto, puede pactar, y pacta (aunque habrá de tenerse también con que limitaciones); el legislador, que es decir la comunidad a quien representa, no<sup>69</sup>.

---

de agosto de 1841 según Cánovas del Castillo, *Anuario de Historia del Derecho Español* (1980), pp. 891-907. IRIBAS Y SÁNCHEZ, Gregorio, *Los derechos de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1894, pp. 62-71, rechazó los argumentos de Cánovas para concluir: «es preciso tener en cuenta los antecedentes; no sólo los remotos, sino con mayor razón los próximos; y, tanto los unos como los otros, acreditan que tiene carácter de *pactada* la ley de 1841» (p. 69). La opinión de Cánovas fue invocada por AMORÓS RICA, Narciso, *Voz «Concierto económico»*. En *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1952, 4, pp. 783-784: «Este título de Ley Paccionada, como puede observarse, se lo han dado exclusivamente los navarros, ya que el Gobierno español ha rechazado este nombre, y así hace Cánovas del Castillo en la sesión de 7 de julio de 1876. Indudablemente es precaria la denominación utilizada cuando solo se basa en el oficio a que nos hemos referido».

<sup>67</sup> CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, p. 91.

<sup>68</sup> Además los conocidos autores que se recogen, en un último epígrafe se expone la opinión coincidente de don Antonio Martínez Tomás en su tesis doctoral.

<sup>69</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1974, pp. 102-105. Para GARCÍA-TREVIJANO FOS, José



Gallego Anabitarte ha sido uno de los más críticos con la consideración de la Ley de 1841 como un pacto entre el Estado y Navarra:

El concepto de Estado en el que vivimos, articulado en una Constitución, expresión de la soberanía nacional, en la que se fijan los órganos y entidades que van a ejercer poder público, no se concibe que este mismo Estado pacte, transija o contrate con una de las entidades públicas el ejercicio de unas competencias o funciones y potestades públicas.

En cambio, lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas –si es que la Constitución lo permite– es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas, según las necesidades del momento y de la región socioeconómica, a las diferentes Corporaciones o entidades territoriales del país. No hace falta decir que la autonomía y el respeto a las peculiaridades y regímenes especiales pueden y deben ser amplios y auténticos. Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto<sup>70</sup>.

Con mayor precisión y en referencia a las leyes de 1841 y a los Convenios y Concierdos Económicos, aludió irónicamente a como:

de la cuestión foral han quedado dos instituciones que constituyen una de las pocas originalidades del Derecho público español: la Ley de 16 de agosto de 1841, muy incorrectamente llamada ‘Ley paccionada’, y los llamados Concierdos Económicos de las Provincias Vascongadas, y hoy con el País Vasco y Navarra.

No dejan de ser dos tristes aportaciones al Derecho público europeo [...] triste honor del Derecho público español, ya que ambas originalidades son dos absurdos jurídicos en un Estado unitario fundamentado en la soberanía nacional (o soberanía compartida: Rey y Cortes) como es el Estado español desde 1812, aunque serían igualmente absurdas en un Estado federal.

---

Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, II-2, Madrid: Edersa, 1971, p. 1080, es contradictoria la calificación de una ley como paccionada. LARUMBE BIURRUN, Pedro, El sistema foral navarro (siglos XIX y XX), *Langaiaak*, 1 (1982), pp. 30-31; Reflexiones sobre las instituciones navarras. En INTXAUSTI, J. (dir.), *Euskal-Herria, Historia eta Gizartea/Historia y Sociedad*, Oiartzun: Caja Laboral Popular, 1985, pp. 586-588, se trata de una ley ordinaria. En el mismo sentido NAGORE SORAVILLA, Héctor, La autonomía municipal de Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral, *Revista Vasca de Administración Pública*, 7 (1983), pp. 263-265. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977, p. 515, afirma que la denominación es tan tradicional como impropia.

<sup>70</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias vasco-navarras. En *Libro homenaje a Calvo Sotelo*. Madrid: IEAL, 1975, p. 691.

Una ‘Ley paccionada’ es una expresión contradictoria, porque las leyes son actos jurídicos unilaterales y expresión del poder estatal, lo que no impide que haya leyes con procedimientos especiales de elaboración<sup>71</sup>.

Clavero Salvador admitió que hubo negociación de la ley, pero que la Ley no tuvo carácter de pacto:

no merece ni por su forma ni por su sustancia el calificativo de ‘paccionada’ y ‘foral’ que hoy recibe incluso en disposiciones oficiales: de hecho, ni siquiera garantizaba propiamente el derecho foral, habiendo de resultar, según su disposición, erradicados los fueros por el propio desenvolvimiento del sistema constitucional. Por entenderlo precisamente así, los territorios vascos se resisten a la negociación en nombre de sus propios fueros, apuntándose ya en su ámbito hacia planeamientos más políticos de sentido incipientemente federal<sup>72</sup>.

El historiador Olábarri Gortázar afirmó que:

no se puede hablar de Ley Paccionada en el estricto sentido de la expresión. Formalmente la Ley de 1841 es una ley ordinaria, como cualquier otra de las aprobadas por las Cortes españolas. No se sigue ningún procedimiento legislativo especial [...] Tampoco es una ‘ley paccionada’ materialmente: las Cortes no renuncian de forma expresa a sus facultades como asamblea representativa de la voluntad soberana de la nación española [...] La figura de la ‘ley contractual’, propia de la doctrina navarra del Antiguo Régimen, no es aplicable al concepto liberal de ley.

Sin embargo,

existió pretensión y voluntad política de pactar o convenir el arreglo de los Fueros. Hubo Convenio en 1840; fue aquel pacto el que se elevó como proyecto de ley a la consideración de las Cortes [...] El Gobierno y sus diputados procuraron respetar al máximo lo convenido con la Diputación, que suponía [...] la conversión del antiguo reino de Navarra en provincia integrada en la unidad de la Monarquía constitucional español.

Fue el pacto político el que justificó:

la referencia al pacto, al concierto, al carácter ‘especial’ de la Ley de 1841 e incluso al carácter ‘paccionado’ [...] afirmación que hace en 1848 José Alonso de ese ‘carácter paccionado’ de la Ley, procede no sólo de un jurista navarro sino también de un hombre que era ministro del gobierno de Madrid en el momento en que se aprobó la ley.

Por todo ello consideró Olábarri que:

---

<sup>71</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, Prólogo..., *op. cit.*, p. 12.

<sup>72</sup> CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante, *Revista de Estudios Políticos*, 20 (1981), p. 50.

un argumento importante en favor de las tesis foralistas y pactistas es el hecho de que Navarra mantuvo, en aplicación de su soberanía originaria, su capacidad de autogobierno en todo aquello que no fuera expresamente modificado por la Ley de 1841<sup>73</sup>.

Recoge en este párrafo el historiador lo que ha sido la teoría y práctica de las instituciones forales. Se consideró que, si la ley de 1839 confirmó los fueros, la ley de 1841 sólo se planteó en «la modificación indispensable» aquello que fuese contrario a la «unidad constitucional», resolviéndolo. De modo que, cuanto no estuviera regulado no afectaba a aquella y era, por tanto, competencia propia de Navarra, ya que no afectaba a dicha unidad. Una especie de «vinculación negativa» del poder foral<sup>74</sup>, que permitió ocupar espacios competenciales a la Diputación Foral en un tiempo de desarrollo de la actividad administrativa, más allá del limitado contenido de la ley de 1841.

#### 4. Tratamiento por la jurisprudencia

La Ley de 16 de agosto de 1841 ha sido mencionada muchas veces por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sin haber entrado nunca a analizar o valorar su naturaleza. Como expondremos, acepta acriticamente la denominación histórica-foral de «ley paccionada», aunque en tres sentencias cuestionó su adjetivación como «paccionada», pero sin entrar a discutirla:

---

<sup>73</sup> OLÁBARRI GORTÁZAR, Ignacio, Génesis y significado de la ley de modificación de Fueros ('ley paccionada'). En *Cuestiones de historia moderna y contemporánea de Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1986, pp. 98-101; La controversia en torno a la Ley de Modificación de los fueros ('ley paccionada') de 16 de agosto de 1841, *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19 (1992), pp. 33-60. ARTOLA, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874). Historia de España de Alfaguara*, V, Madrid: Alfaguara, 1987, p. 259, nota 46, rechazó tal denominación por su incompatibilidad con la potestad legislativa que la Constitución atribuía a las Cortes con el Rey. MINA, María Cruz, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza, 1981, pp. 208-218, rechazó la tesis pactista con argumentos históricos sobre el proceso de elaboración y de argumentos jurídicos apoyados en la tesis de Antonio Martínez Tomás.

<sup>74</sup> Así lo expresó uno de los foralista más relevantes: OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación...*, I, *op. cit.*, p. 48: lo aplica en relación con la vigencia del régimen foral local «no hay razón ni motivo alguno para considerar alterado el régimen foral en ese extremo, sino que de conformidad con el art. 1º de la ley de 25 de octubre de 1839, debe entenderse confirmado y subsistente en toda su integridad, ya que el ejercicio de dichas facultades no entraña ni puede entrañar perjuicio alguno a la unidad constitucional». BALLBÉ, M., Voz «Derecho Administrativo». En *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona: Seix, I, 1975, p. 62: la «vinculación negativa» permitiría a la Administración actuar, haciendo uso de sus facultades discrecionales y autonomía, no sólo en todo aquello que la Ley le autorice («principio de vinculación positiva»), sino en lo que la Ley no prohíba (*permissum videtur in omne quod non prohibetum*). Supone un retroceso histórico respecto al logro del Estado de Derecho de juridificar el poder por medio de la vinculación positiva.

a) Fue invocada como «Ley Paccionada» por las SSTs de 22-2-1933 (R 1830), 25-3-1946 (R- 317)<sup>75</sup>, 31-5-1946 (R-695), 11-12-1956 (R-3962), 22-2-1960 (R-423)<sup>76</sup>, 26-3-1965 (R-1641), 7-10-1965 (R-4361), 21-12-1965 (R-5955), 15-2-1971 (R-785)<sup>77</sup>, 13-6-1979 (R-4748)<sup>78</sup>, 16-5-1984 (R-2767), 12-3-1985 (R-1138)<sup>79</sup>, 10-10-1988 (R-7966)<sup>80</sup>, 30-9-1995 (R-6856)<sup>81</sup>, 7-3-1997 (R-5887), 14-7-1997 (R-6691)<sup>82</sup>, 19-12-2003 (R-9543)<sup>83</sup>.

Así lo reconoció la relevante STS de 9 de julio de 2007 (RJ 4838), que incorporó una exposición de la evolución del régimen foral a partir del Convenio de Vergara y de las leyes de 1839 y 1841:

Navarra ha tenido antes y después de la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 un régimen tributario propio autónomo e independiente del sistema tributario estatal y local, acordado en uso de su ‘fuero tributario’, que le confiere la facultad política de establecer su propio sistema tributario y su propia Hacienda Pública<sup>84</sup>.

---

<sup>75</sup> Reconoció la jerarquía de la Diputación Foral sobre los Ayuntamientos: «la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 que reconoce en su artículo 10, en relación con el 8, como suprema autoridad administrativa la Diputación Foral, bajo cuya dependencia ejercerán sus atribuciones los Ayuntamientos con arreglo al artículo 6 de la misma Ley». Lo reiteró la de 22-2-1960 (R-423).

<sup>76</sup> Declaró que «la autonomía municipal está limitada en Navarra por el artículo 6 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 [...] bajo la dependencia de la Diputación Foral, y obrar bajo la dependencia de otro es estar obligado a obedecer sus órdenes».

<sup>77</sup> Se refirió al «necesario permiso de la Diputación Foral como órgano de control del patrimonio municipal, facultad atribuida por el artículo 6 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841».

<sup>78</sup> Se pronunció sobre el número de diputados forales asignados a las merindades de Estella y Tudela, afirmando que «se trata de la interpretación del artículo 8 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 [...] el precepto establece simplemente el sistema organizativo general de dicha Diputación que, pese a su singular importancia, es propiamente un órgano o persona administrativa de aquel Reino de Navarra si bien peculiar en cuanto a su organización y algunas de sus funciones».

<sup>79</sup> Sobre la «oportuna autorización de la Diputación, conforme a la Ley Paccionada», que precisaban los Ayuntamientos para la disposición de sus bienes.

<sup>80</sup> Declaró que «en virtud de la especialidad foral que en materia específica fiscal siempre ha existido en Navarra, según puede comprobarse en la Ley Paccionada de 1841».

<sup>81</sup> Recogió la evolución del Consejo Foral Administrativo de Navarra al Parlamento Foral hasta llegar al Parlamento de Navarra, con sus diferentes contenidos participativos y normativos, que sólo en el último es potestad legislativa.

<sup>82</sup> Sentencia muy importante por recoger toda la evolución del régimen foral desde el Convenio de Vergara, los términos del compromiso de Espartero, la ley de 1839 y la Ley Paccionada de 1841. Se recoge a continuación por invocarla la STS de 9-7-2007 (R-4838).

<sup>83</sup> Invocó el artículo 46 LORAFNA que, a su vez, lo hace de la «Ley Paccionada de 1841», aunque «la remisión a la Ley Paccionada de 1841 sirve de poco, porque sus artículos 6 y 10 que se refieren muy genéricamente, el primero a la administración económica de los ayuntamientos navarros». Citó la STS de 30-9-1995 (R-6856) que lo hacía a los artículos de la Ley Paccionada.

<sup>84</sup> Siete veces la menciona como tal «ley paccionada» y nueve veces se refiere al convenio económico como «paccionado».

Invocó la STS de 14 de julio de 1997 (RJ 6691) y su exposición histórica desde el Convenio de Vergara, la Ley de 25 de octubre de 1839, sobre la que observó que la confirmación de los fueros quedaba supeditada a la unidad constitucional, pues la Constitución es norma suprema y de vigencia nacional, y que la Ley necesitaba ser desarrollada para determinar los fueros que quedaban modificados o suprimidos. Este fue el camino seguido por Navarra que,

a diferencia de las Provincias Vascongadas, Navarra aceptó rápidamente la modificación de sus fueros, en la llamada Ley ‘paccionada’ de 16 de agosto de 1841, que terminó con su régimen político peculiar al suprimirse su carácter de Reino y sus Cortes, que se habían reunido a lo largo del siglo XVIII y principios del siglo XIX, pero conservó su régimen económico y tributario peculiar, si bien se habían suprimido previamente (Decreto de la Regencia de 15 de diciembre, de 1840) las Aduanas situadas en los llamados ‘puertos secos’ (río Ebro) y trasladadas por fin a la frontera con Francia, a la vez que se había aplicado el estanco del tabaco y de la sal.

Describió a continuación el contenido de la Ley de 1841 en sus artículos 6, 10 y 25, de modo que:

en definitiva, la Ley ‘paccionada’ de 16 de agosto de 1841 reconoció a Navarra una amplísima autonomía tributaria y financiera, no solo respecto de la Hacienda estatal, sino también de la Hacienda Local, y no solo en el orden de gestión y de recaudación, sino lo que es más importante, en orden a su capacidad normativa.

b) Se puede afirmar que cuestionaron la denominación de «paccionada», por sus expresiones, aunque sin entrar a discutirla dos sentencias. La sentencia de 16-6-1931 (R-3448) que afirma que «las relaciones tributarias [de Navarra] con el Estado se rigen por la ley, *impropiamente llamada paccionada*, de 16 de agosto de 1841». La de 29-4-1959 (R-2753) se refirió a ella como la «*llamada Ley Paccionada*». La de 11-10-1983 (R-4876) lo hizo refiriéndose a la «*denominada Ley Paccionada*»<sup>85</sup>.

c) Para la sentencia de 31-5-1930 (R-1834) la Ley de 1841 era una ley de «organización de la Administración general» de Navarra.

---

<sup>85</sup> En la misma se denominó al RD 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales, como «paccionado [...] dada la forma de su promulgación». Esta calificación aparece recogida en la propia disposición. La sentencia del Tribunal Constitucional 28/84, de 28 de febrero, tras reconocer el sistema privativo de Navarra, declaró: «La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento viene a reformar y modernizar el régimen foral teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el decreto anterior (121/1979, de 26 de enero)».

## VI. UNA TESIS INÉDITA SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA LEGAL DEL RÉGIMEN FORAL

Don Antonio Martínez Tomás presentó y defendió en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid una tesis doctoral sobre la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra<sup>86</sup>. Defiende su carácter legal y rechaza su naturaleza paccionada.

Está formada por una introducción, cuatro partes, las conclusiones, los apéndices y las notas. En la introducción planteó el enfoque del tema y el plan de la obra, exponiendo el acceso de los liberales al poder, el centralismo, la unidad política por medio de la reforma administrativa y la política centralizadora respecto a Navarra.

En la primera parte expuso el régimen del Estatuto Real de 1834 y de la Constitución de 1837 y su afeción a las provincias vascongadas y Navarra, destacando la visión de aquél que tuvieron las instituciones navarras por su afeción a su organización histórica. Destacó la trascendencia que tuvo la Constitución, la supresión de aquéllas y la creación de la diputación provincial.

En la segunda parte estudió el periodo 1838-1841 y el «arreglo de los fueros» que, tras el Convenio de Vergara, se concretó en las leyes de 1839 y 1841, pasando por el Real Decreto de 15 de diciembre de 1840.

La tercera parte la dedicó a las modificaciones del régimen foral tras la tercera guerra carlista por las leyes de 1876 y 1877, el Real Decreto de 19 de febrero de 1877, el Estatuto de 1924, el Convenio Económico de 1927 y el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927.

Analizó el régimen foral desde el punto de vista jurídico en la cuarta parte. Lo hizo sobre las directrices o puntos principales de la ley de 1841 la organización militar, la justicia, el gobierno provincial y municipal y el régimen fiscal. Expuso el contenido de la tesis del pacto o convenio aplicado a la Ley de 1841, que rechazó en sus fundamentos y versiones. De todo ello dedujo las pertinentes conclusiones.

De sus fundamentos y conclusiones se han de destacar las referidas a la naturaleza jurídica de la ley de 1841, en directa relación con la valoración de la ley de 1839<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1972. Referenciada en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 17 (1973), pp. 220-222. Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Tesis Doctorales y Publicaciones Académicas, Tesis nº 8885. Fue dirigida por los historiadores del Derecho profesores Sánchez Bella y Gibert, obteniendo la calificación de *summa cum laude*.

<sup>87</sup> Recoge las 37 conclusiones en las pp. 593-607.

Situó el autor la desaparición del Reino de Navarra y su transformación en provincia, dentro del proceso histórico de formación de las nacionalidades y sustitución del Antiguo Régimen por el régimen liberal centralista<sup>88</sup>. Constituyen hitos en este proceso la Constitución de 1812, la división provincial del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, el Estatuto Real de 10 de abril de 1834, la Constitución de 1837 y todas las medidas que hicieron desaparecer las instituciones del Reino durante los periodos constitucionales y al final del absolutismo. La organización provincial y municipal se encomendó a la ley ordinaria por las constituciones, lo que aceptaron plenamente las diputaciones liberales navarras, concientes y partidarias del «arreglo de los fueros» para adaptarlos al nuevo espacio político.

Concluida la guerra carlista con el Convenio de Vergara, constató que en el mismo no hubo pronunciamiento sobre los fueros, que sólo se manifestó en el compromiso personal de Espartero de interesarse ante el Gobierno. La Ley de 1839 de confirmación de los fueros fue la respuesta del Gobierno y las Cortes, previéndose las modificaciones exigidas por la «unidad constitucional» y una interlocución con las diputaciones.

Sobre el alcance de la cláusula «sin perjuicio de la unidad constitucional» que hacen de modo general los autores, basados en un pasaje del discurso del Ministro de Justicia Arrazóla en el Senado —un sólo Monarca y un solo Poder Legislativo—, consideró el autor que

no es correcta, por ser demasiado limitada. El significado de la cláusula es el de respeto absoluto a toda la Constitución, lo que para Navarra suponía la imposibilidad de volver a ser Reino propio y separado, puesto que la estructura constitucional del antiguo reino era incompatible con la Constitución (12<sup>a</sup>).

Respecto al alcance de los fueros dentro de la «unidad constitucional» afirmó que no eran políticos, sino administrativos como

se deduce de la discusión de las Cortes que los Fueros que podían concederse, según dicha Ley básica, habrían de tener carácter administrativo, es decir aquellos que según la Constitución puedan regularse por ley ordinaria, pero

---

<sup>88</sup> POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Madrid: Establecimiento Tipográfico, 1843, p. 4: «vivir bajo de un mismo gobierno, obedecer unas mismas leyes, tener unos mismos intereses [...] Ya no hay esclavos ni vasallos, no hombres de abolengo, de realengo o de behetría, ni nobles, ni hidalgos, ni plebeyos, ni pecheros, no hay más que ciudadanos. Ya nadie lleva el nombre del Rey de Aragón, ni de Navarra, ni de Castilla, sino el de la Nación española. [...] Reunir tantos intereses. Igualar tantas clases, destruir tantas preocupaciones, desarraigat tantos abusos, llevar en fin la Ley niveladora sobre aquel inmenso e informal caudal de prerrogativas y privilegios». ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España. I Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: INAP, 2002, pp. 239-263.

no podían concederse los fueros llamados políticos, relativos a los derechos y deberes fundamentales de la persona y a la organización y poderes fundamentales del Estado, con lo que las facultades de los Poderes Moderador, Legislativo, Ejecutivo y Judicial se extendían sin restricciones a todas las provincias (13<sup>a</sup>).

Rechazó que el trámite de audiencia tuviera el «significado de pactar o convenir», sino el de «oír, consultar, informar, sin ningún compromiso jurídico. Ni siquiera se establecía que fueran las diputaciones las oídas; fue el RD de 16-11-1839 el que en un acto discrecional del gobierno les concedió esa posibilidad» (14<sup>a</sup>). Constituía un acto de «carácter preparatorio de los trabajos de los comisionados respecto al proyecto de Ley que el gobierno había de presentar a las Cortes, según el mandato de éstas» (15<sup>a</sup>)<sup>89</sup>.

La naturaleza de las diputaciones provinciales, dependientes del Poder Ejecutivo y sujetas al Legislativo, les privaba de legitimidad para negociar, ya que «ni por su naturaleza, ni por esa designación puede adquirir la consideración de parte igual en rango para pactar con el Estado, como si de otro Estado independiente se tratase. Iría claramente en contra de la Constitución» (17<sup>a</sup>.1<sup>o</sup>).

El Reino de Navarra y sus instituciones habían desaparecido y la Diputación Provincial carecía de:

capacidad para legitimar aquel acto, para transigir en lo constitucional, es un organismo que recibe sus facultades de la Constitución de 1837 y no tiene nada que ver con el antiguo Reino. Desde ese punto de vista, sólo las Cortes de Navarra con el Rey, hubieran podido celebrar el pacto de unión. Y todo lo actuado sin esto, carece de validez (17<sup>a</sup>.2<sup>o</sup>).

Rechazó que la Ley de 1841 fuera pactada, porque de su génesis y aprobación no cabe deducir ni «puede aceptarse la tesis del pacto o Convenio, entendido en el sentido de que el Poder Legislativo no puede variar aquella Ley sin el consentimiento previo de la Diputación Provincial de Navarra» (21.1<sup>o</sup>).

La audiencia de las diputaciones prevista por la Ley de 1839 antes de que el Gobierno propusiera a las Cortes la modificación del los Fueros, «era precisión digna de alabanza, cuanto tenía tantas posibilidades de que la aprobase;

---

<sup>89</sup> MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio, *Naturaleza...*, *op. cit.*, pp. 206-208, 285, 574: «Ha quedado demostrado que el «oyendo antes», la audiencia prevista, se entendió en el verdadero significado de consulta, de informar, de manifestar la opinión de esa provincia», como explicaba el diputado navarro Madoz en el debate de la Ley de 1839; de «consultar a Navarra su opinión», como decía la Diputación en la exposición de 15 de noviembre de 1839. Es especialmente expresivo el diálogo entre Madoz y Cortina en las Cortes; y el oficio de nombramiento de los comisionados del Gobierno, que marca el carácter preparatorio de los trabajos de los comisionados, que después examinará el Gobierno, para proponer en su día a las Cortes el proyecto».



pero en nada obligaba a las Cortes, que podían, como lo hicieron, cambiar la propuesta; ni condicionaba su libre potestad, garantizada por la Constitución» (21.2º).

Tras analizar la doctrina foral sobre la «naturaleza constitucional», y el carácter de pacto o convenio, negando al Poder Legislativo nacional, en el que participan los representantes de Navarra, la potestad de modificarlo sin previo pacto con la Diputación, formuló las siguientes conclusiones al respecto:

a) El régimen foral de Navarra no puede tener carácter constitucional, ya que desde 1834 se suprime el Reino independiente de Navarra por aplicación del Estatuto Real, y en 1840 rige la Constitución de 1837, que se respeta y acata en la Ley de 25-10-1839. Tampoco puede traer causa del Convenio de Vergara ni participar de su naturaleza, porque no hubo en él compromiso jurídico en cuanto a Fueros, ni pudo ser invocado por Navarra, por no haberse adherido a él las divisiones carlistas navarras (32ª).

b) No puede aceptarse para el régimen la calificación del pacto de «status» o constitucional auténtico, porque éste sólo puede darse entre dos unidades política, entre los Estados; y Navarra no lo era en 1840-41, sino que constituía una provincia. Ni la de pacto constitucional no auténtico, denominación que la doctrina asigna únicamente al supuesto de Constitución en que concurren el poder constituyente del pueblo y de la Corona (33ª).

No existió pacto ni constitucional ni legislativo en el arreglo foral:

no existe el pacto o convenio con carácter bilateral, sea de carácter constitucional o legislativo, que el Poder Supremo no pueda modificar sin consentimiento de la Diputación Provincial de Navarra. [...] «Entre el Rey y las Cortes por un lado y cualquiera de sus provincias por otro, no hay pacto posible». El respeto a la Constitución fue condición básica de las leyes de 1839 y 1841, y la Constitución no tolera ese pacto, que limita la potestad suprema del legislativo. Que jurídicamente sea así, no obsta a que en plano político se procure llegar a un acuerdo mutuo en conversaciones o trabajos preparatorios de las disposiciones legales, pero sin convenio posterior obligatorio para el Gobierno ni para el Poder Legislativo (34ª)<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio, *Naturaleza...*, *op. cit.*, pp. 581-582: «a) Se ha demostrado el respeto absoluto a la Constitución de 1837, que fue el centro del debate parlamentario de la Ley de 1839, y como quedó claro que el Poder Legislativo era nacional. La tesis del pacto, que termina negando la posibilidad de que el Legislativo decida sin la conformidad de la Diputación, es anticonstitucional, y la base del arreglo de Fueros fue el respeto a la Constitución. b) El estudio de la documentación relativa a las negociaciones de 1840, las correcciones exigidas por el Gobierno por respeto a la Constitución, las modificaciones hechas por las Cortes en uso de la potestad legislativa, sin audiencia a la Diputación, inconcebibles si de un tratado o pacto bilateral se tratase, etc. hacen imposible la admisión del criterio de que la Ley de 1841, es paccionada» (también en pp. 244-252 y 262 y ss.).

### Su naturaleza es la propia de un régimen legal:

El régimen especial de Navarra tiene naturaleza jurídica de régimen legal, definido por las leyes de 1839, 1841 y posteriores modificaciones del mismo, siempre dentro de la estructura y respeto a las Constituciones y a las Leyes Fundamentales del régimen actual, y obedeciendo al precepto constitucional de que la organización y funciones de las Diputaciones y Ayuntamientos se han de realizar mediante Ley ordinaria. La importancia de las leyes reguladoras de la división territorial y funciones de sus órganos representativos, hace que deba tenerse sumo cuidado en su establecimiento, así como en adaptarlas a los cambios notables de las circunstancias básicas, sociales o políticas, pero las modificaciones son competencia del Poder legislativo (35<sup>a</sup>)<sup>91</sup>.

### No existía atribución de facultades soberanas:

La atribución de facultades soberanas o supremas a la Diputación es también contraria a la más esencial estructura del antiguo Reino de Navarra, que no permitía invasión por el orden ejecutivo de las potestades de las Cortes, ni la actuación independiente de éstas o de la Corona, sino la mutua concurrencia en el ejercicio del Poder Legislativo (36<sup>a</sup>).

### La Diputación carecía de potestad legislativa originaria:

La Diputación Provincial no puede tener potestad legislativa originaria porque se opondría a la Constitución o Leyes Fundamentales, y porque tampoco las tienen la Diputación del Reino ni el Consejo Real en el antiguo Reino. Puede tener y tiene facultades delegadas, sujetas al principio de legalidad y garantizadas por el ordenamiento jurídico del Estado (37<sup>a</sup>.1<sup>o</sup>).

### Tampoco reconoció a la Diputación la potestad impositiva originaria:

Lo mismo puede afirmarse específicamente para la potestad impositiva, en que la originaria está reservada a las Cortes por el artículo 9 del Fuero de los Españoles, desarrollado por el 23 de la Ley General Tributaria; y la Diputación puede ejercer facultades delegadas dentro de los límites fijados por las Leyes (37<sup>a</sup>.2<sup>o</sup>).

---

<sup>91</sup> MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio, *Naturaleza...*, *op. cit.*, p. 583: Sostiene que «el régimen foral navarro es un régimen legal, establecido por dos leyes importantes, las de 25 de octubre de 1839, y 16 de agosto de 1841, y modificado por otras posteriores [...] No es constitucional, porque fue condición primordial de su definición en las leyes citadas el respeto a la Constitución, podían concederse los Fueros que no se opusiera a ella» (pp. 190-205). Afirma en las pp. 583-584: «Tienen las dos leyes de 1839 y 1841 identidad de materia (regulación de organización y funciones de provincias y Diputaciones), de naturaleza jurídica (régimen común o especial definidos por ley ordinaria), y de valoración o importancia con otra disposición histórica, el RD de 30 de noviembre de 1833, de división del territorio español en provincias (pp. 27-29), división que ha subsistido a través de todas las Constituciones, con la citada salvedad».

En todo caso, se ha de considerar la necesidad de un estudio profundo de una tesis muy razonada y documentada, que tiene interés por separarse de las opiniones y dogmas del foralismo oficial tradicional. Quizá por ello no ha sido publicada.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, Joseba, 170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839-1839ko urriaren 25eko legearen 170. urteurrena, *Hermes*, 32 (2008).
- AGIRREAZKUENAGA, Joseba y URQUIJO GOITIA, José Ramón (edits.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25-X-1839*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1990.
- AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1952.
- ALCUBILLA (Marcelo Martínez Alcubilla), Voz «Montes». En *Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina*, 9, Madrid: Peñuelas, 1868.
- ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Gráficas Aralar, 1971.
- ALONSO, José, *Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*. Reed., Pamplona: Diputación Foral, 1964.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.
- Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos, *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-149.
- El Derecho Forestal de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009.
- La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España. I Seminario de Historia de la Administración*, Madrid: INAP, 2002, pp. 239-263.
- AMORÓS RICA, Narciso, Voz «Concierto económico». En *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1952, 4, pp. 783-784.
- ARTOLA, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. *Historia de España de Alfaguara*, V, Madrid: Alfaguara, 1987.
- BALLBÉ, M., Voz «Derecho Administrativo». En *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona: Seix, I, 1975.

- CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931.
- CAMPIÓN, Arturo, Discursos políticos y literarios. En *Obras Completas*, XIII, Pamplona: Mintzoa, 1983.
- CASTRO ÁLAVA, José Ramón, *Yanguas y Miranda*, Pamplona: Editorial Gómez, 1963.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante, *Revista de Estudios Políticos*, 20 (1981).
- 1839: La Constitución ante los Fueros. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria: Parlamento Vasco, 1990, pp. 25-54.
- Derecho Histórico (vasco) y Derecho Constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- Entre Cádiz y Vergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros, *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX (1989), pp. 205-282.
- DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Ciento veinticinco años de vigencia del Pacto-Ley de 16 de agosto de 1841*, Pamplona: Editorial Gómez, 1966.
- El milagro de la ley paccionada, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 43-50.
- Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987.
- Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral, 1968.
- DUGUIT, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel*, I, Paris: Rocard, 1927.
- ECHAVE SUSTAETA, Eustaquio, *El Partido Carlista y los Fueros*, Pamplona: El Pensamiento Navarro, 1915.
- ESCUADERO, José Antonio, *Curso de Historia del Derecho: fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid: Gráficas Solana, 1985.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO Y CALVO, Recaredo, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Barcelona: Bosch, 1930.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Fueros y Constitución. La discusión parlamentaria de la ley de 25 de octubre de 1839. En *150 años del Convenio de Vergara y la de la Ley de 25-X-1839*, Vitoria: Parlamento Vasco, 1990, pp. 55-80.
- FUENMAYOR, Amadeo de, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1966.

- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, «Prólogo» a Rodríguez de Santiago, José María, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid: Marcial Pons, 1997.
- La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias vasco-navarras. En *Libro homenaje a Calvo Sotelo*. Madrid: IEAL, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1974.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea. En *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid: IEAL, 1959.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, II-2, Madrid: Edersa, 1971.
- GARRÁN MOSO, Justo, La Ley de 1841, *Príncipe de Viana*, 4 (1941), p. 74.
- GUAITA, Aurelio, *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza: Editorial General, 1960.
- ILARREGUI, Pablo, *Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1872.
- IRIBAS Y SÁNCHEZ, Gregorio, *Los derechos de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1894.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta estatuaren arteko hitzarmen ekonomikoaren testu historikoak: erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: IVAP, 2009.
- LARUMBE BIURRUN, Pedro, El sistema foral navarro (siglos XIX y XX), *Langaiak*, 1 (1982), pp. 30-31; Reflexiones sobre las instituciones navarras. En Intxausti, J. (dir.), *Euskal-Herria, Historia eta Gizarteak/Historia y Sociedad*, Oiartzun: Caja Laboral Popular, 1985.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Oñati: IVAP, 1984.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, IV, Madrid: Tecnos, 1984.
- MARTÍNEZ BELOQUI, M<sup>a</sup> Sagrario, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1972.
- MIKELARENA PEÑA, Fernando, La sublevación de O'Donnell de octubre de 1841 en Navarra, *Historia Contemporánea*, 38 (2010), pp. 239-275.

- MONREAL ZIA, Gregorio, Convenio y conciertos económicos con el Estado en Vasconia. En *El territori i les seves institucions històriques. Actes*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999.
- La crisis de las instituciones forales públicas vascas. En *II Congreso Mundial Vasco. Historia de Euskal Herria*, III, Vitoria: Eusko Ikaskuntza, 1988.
- NAGORE SORAVILLA, Héctor, La autonomía municipal de Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral, *Revista Vasca de Administración Pública*, 7 (1983).
- OLÁBARRI GORTAZAR, Ignacio, Génesis y significado de la ley de modificación de Fueros ('ley paccionada'). En *Cuestiones de historia moderna y contemporánea de Navarra*, Pamplona: Eunsa, 1986.
- La controversia en torno a la Ley de Modificación de los fueros ('ley paccionada') de 16 de agosto de 1841, *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 19 (1992), pp. 33-60.
- OLAVE Y DÍEZ, Serafín, *El pacto político*, Pamplona, 1878; reed. Biblioteca de Derecho Foral, Pamplona: Diputación Foral, 1966.
- OLCINA, Evarist, *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid: Sumarios y Ediciones S.A., 1974.
- OLÓRIZ, Hermilio de, *Navarra en la guerra de la Independencia*. Pamplona: Aramburu, 1910.
- OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación Administrativa de Navarra*. II, Pamplona: Imprenta provincial, 1923.
- PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, La naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 según Cánovas del Castillo, *Anuario de Historia del Derecho Español* (1980), pp. 891-907.
- PORRES AZCONA, Juan, *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*, Oñati: IVAP, 1992.
- POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Madrid: Establecimiento Tipográfico, 1843.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, Rodrigo, *Navarra de Reino a Provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968.
- SAGASETA DE ILÚRDOZ, Ángel, Fueros Fundamentales del Reino de Navarra, *Revista Euskara* (1882), pp. 71-80.

- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Los Reinos en la Historia Moderna de España*, Madrid: Editora Nacional, 1956.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977, pp. 95-106.
- Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En Martín-Retortillo, S., *Derecho Público Foral de Navarra*, Madrid: Civitas-Gobierno de Navarra, 1992.
- SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid: Siglo XXI, 1977.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, Los decretos de Nueva Planta. En *Obras Completas*, IV, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid: Tecnos, 1981.
- VARELA SUANZES, Joaquín, La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional, *Revista de Derecho Político*, 20 (1983-1984).