

**EL «MILAGRO» DE LA LEY PACCIONADA**

**JAIME IGNACIO DEL BURGO TAJADURA**

Ciertas investigaciones modernas sobre el cambio político experimentado en Navarra tras el triunfo de la Revolución Liberal en la primera mitad del siglo XIX han llevado a algunos autores a la conclusión de que la Ley de 16 de agosto de 1841, sobre modificación de los Fueros del antiguo Reino, es una ley como cualquier otra. Ni histórica ni jurídicamente existe base alguna para calificarla de «paccionada».

Frente a la doctrina foralista tradicional —en la que las obras de Luis Oroz Zabaleta ocupan lugar preeminente—, esta nueva doctrina «desmitificadora» del «mito histórico» de la foralidad paccionada entiende que la Ley de 1841 fue rebautizada, con indudable intencionalidad política, como ley paccionada pues «si jurídicamente no cabe la categoría de leyes paccionadas, ni es posible un pacto entre órganos jerárquicamente desiguales, tampoco históricamente se dió el pacto; ni nadie pretendió pactar, ni se llamó paccionada la ley» (1).

Paradójicamente, esta corriente de pensamiento identificada como «escuela de Pamplona» (2), ha irrumpido en la doctrina española cuando las tesis del foralismo histórico han sido aceptadas pacíficamente en el ordenamiento jurídico español, a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978 y de la promulgación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, auténtica novación modificativa por vía de pacto de la vieja Ley Paccionada.

España ha sido un Estado centralizado prácticamente sin interrupción desde 1837 hasta 1978. Durante la vigencia de dicho Estado, Navarra ha constituido un reducto autonómico, difícilmente digerido por el poder cen-

---

(1). MINA APAT, María Cruz: «Fueros y revolución liberal en Navarra». Alianza Universidad, Madrid 1981, p. 230. En parecidos términos se expresó el profesor Francisco Tomás y Valiente en una conferencia pronunciada en Pamplona, durante el I Congreso de Historia de Navarra, organizada por el Instituto Gerónimo de Ustariz, bajo el título «Aspectos político-Institucionales de Navarra en los siglos XVIII, XIX y XX»

(2) Véase el prólogo de Pedro Larumbe a la obra de Demetrio Loperena Rota: «Aproximación al régimen foral de Navarra», Oñati, 1984.

tral tanto por el origen y fundamento de su régimen foral como por el alcance de sus facultades, algunas de las cuales —como la potestad tributaria— chocaba incluso con el habitual reparto del poder político propio de países de estructura federal.

Las pervivencia de la foralidad navarra y, sobre todo, el mantenimiento de su rasgo característico según el cual la reforma y modificación de su régimen requiere el previo acuerdo entre la Diputación y el Gobierno de la nación, como requisito previo indispensable para su incorporación al ordenamiento jurídico español, se debe a una suerte de «milagro político», donde hubo una mezcla de incontrovertibles argumentos jurídicos y de apasionamiento institucional sólidamente asentado en la conciencia colectiva del pueblo navarro.

Cualquiera que sea la opinión sobre el régimen navarro, no cabe duda de que un jurista de formación en las fuentes doctrinales del centralismo del Estado recibe una fuerte sacudida cuando desde Navarra se invoca la existencia de un «pacto de *status*», contenido en la Ley Paccionada de 1841, que comporta una limitación de la soberanía del Estado español. Y es verdad que hasta el Amejoramiento del Fuero de 1982 podía negarse la existencia de leyes paccionadas desde posiciones doctrinales basadas en el normativismo positivo, pese a que una investigación histórica del régimen foral necesariamente conducía a la constatación de numerosas disposiciones incorporadas al ordenamiento jurídico español previo acuerdo entre Navarra y el Estado, lo que representaba una singularidad del antiguo Reino navarro.

La lectura del preámbulo de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral disipa cualquier duda que pudiera abrigarse al respecto. Sin entrar en la discusión sobre la naturaleza jurídica del Amejoramiento, al que algunos pretenden asimilar a un Estatuto constitucional de autonomía, lo cierto es que el procedimiento seguido por su elaboración y promulgación revela sin lugar a dudas su carácter paccionado. Algunos autores —como Tomás y Valiente— han puesto en duda la adecuación a la Constitución del procedimiento seguido (3). Pero con encaje constitucional —que, sin duda, lo tiene a tenor del amparo y respeto exigido por la Constitución en su disposición adicional primera— o sin él, lo cierto es que Navarra, territorio foral y, por tanto, titular de derechos históricos pactó con el Gobierno de la nación la reforma y modernización de su régimen, para adoptarlo a la unidad constitucional de la Monarquía —único límite para el desenvolvimiento de los Fueros navarros con arreglo a la ley de 25 de octubre de 1839—, concepto este último entendido a la luz de una Constitución como la de 1978 que hizo principio básico de la estructura del Estado el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran. La Diputación Foral -institución representativa del régimen foral

(3) TOMAS Y VALIENTE Francisco: «Tribunal Constitucional de España», informe publicado en la obra «Tribunales Constitucionales europeos y Autonomías Territoriales», editada por el Centro de Estudios Constitucionales y el Tribunal Constitucional. Madrid, 1984, págs. 133-224.

hasta la transformación sufrida en virtud del Amejoramiento del Fuero— pactó con el Gobierno nacional la modificación de aquel y el texto del acuerdo, previamente aprobado a su vez por el Parlamento Foral de Navarra, fue sometido por el procedimiento de lectura única a la ratificación de las Cortes generales.

Ese «milagro jurídico» al que antes he hecho referencia en relación a la consideración paccionada de la Ley de 16 de agosto 1841 no debe interpretarse como un reconocimiento de la debilidad de la argumentación reiteradamente expuesta por Navarra durante sus casi ciento cincuenta años de vigencia, sino porque mantener esta posición ante un Estado todopoderoso y uniformista, imbuído por una concepción fuertemente centralista, y salir triunfante no deja de tener algo de milagro.

Se ha dicho que, con indudable intencionalidad política, que la Ley de modificación de fueros de 1841 ha sido «rebautizada» como ley paccionada. La realidad histórica demuestra que tal afirmación es insostenible. El primero que utilizó la denominación de «ley paccionada» para calificarla fue el propio ministro de Gracia y Justicia que refrendó con su firma la sanción de la Reina Isabel II. Se trataba de José Alonso, quien en 1848 publicó una obra que se hizo clásica para el conocimiento del Derecho navarro titulada «Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del antiguo Reino de Navarra, que han quedado vigentes por la modificación hecha por la ley Paccionada de 16 de agosto de 1841». Al analizar el Pacto-Ley de 1841, Alonso, distinguió dos clases de disposiciones: permanentes y transitorias. «Dando a conocer lo que se ha confirmado transitoriamente o permanentemente —escribió Alonso— conoceremos qué es lo que ha quedado sujeto o variaciones, qué lo que ninguna admite en lo sucesivo a no convenir la provincia en la necesidad o utilidad de hacerlas y prestar a ello su consentimiento». Al margen de la oportunidad de la mencionada clasificación, interesa destacar su tesis de la inmodificabilidad unilateral de las disposiciones permanentes: «La opción que hemos sentado —afirma Alonso— de que ninguna de estas disposiciones permanentes pueda ser alterada ni variada sin intervención de la provincia, se funda en la naturaleza e índole brevemente a su génesis y afirma: *«Es esta una ley paccionada, una ley que es un verdadero convenio o pacto entre el poder supremo de la nación y aquella provincia»* (4).

Alonso expone la naturaleza jurídica de ese convenio, ese 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 formación y el constitutivo de esta ley, nadie podrá negarle el carácter de paccionada y convencional. Las leyes de esta clase no pueden alterarse ni variarse, sino al modo de los

---

(4) 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». Madrid, 1848, T.I. págs. 23 y 32.

contratos bilaterales, a saber: del mismo modo, con el mutuo consentimiento con que se formaron» (5).

La tesis de la naturaleza jurídica de la Ley Paccionada con «contrato» sería desarrollada más tarde por Luis Oroz Zabaleta. «Si con arreglo a los principios universales de derecho —escribió— y a lo taxativamente dispuesto en los artículos 1.254 y 1.258 del Código civil español, el pacto o contrato existe desde que una persona natural o jurídica se obliga a dar, hacer o no hacer una cosa con respecto a otra y otras o a prestar un servicio y se perfecciona por el mero consentimiento de las partes ¿podrá negarse un vez conocidos los antecedentes relacionados el carácter contractual o paccionado del arreglo foral de Navarra, sancionada por la ley del 41?». Analiza Oroz seguidamente las notas del contrato y pretende hallarlas en la realidad navarra de 1841: «Existe, en efecto, la personalidad clave y definitiva de la partes contratantes, puesto que Navarra en aquella fecha gozaba, como ya soberana, en virtud de los pactos de unión a Castilla todavía subsistentes, de igual independencia política y de la misma personalidad que pudiera ostentar el Estado» (6).

En mi opinión, no se debe confundir la cuestión relativa al carácter paccionado de la Ley de 1841 con el de su naturaleza jurídica. La tesis de la Ley Paccionada como «contrato», en el que el principio de igualdad entre las partes es esencial, obligó a Oroz a forzar los argumentos históricos para justificar una supuesta personalidad internacional de Navarra en el momento de la negociación que no puede aceptarse.

La Diputación que negoció la Ley Paccionada no fue la antigua Diputación del Reino, nacida de las Cortes navarras. Su legitimidad se encardinaba en el nuevo régimen constitucional, del que Navarra formaba parte integrante por imperativo de la Constitución de 1837. Otra cosa es que la confirmación de los Fueros significase el reconocimiento de una situación singular. La Ley Paccionada no es otra cosa que la concreción de los derechos originarios e históricos, pues en eso consisten los Fueros, a las exigencias del principio de unidad constitucional. El resultado sería la transformación de Navarra en «provincia foral», dotada de un régimen de autogobierno, esencialmente administrativo.

De ahí que a la hora de explicar la naturaleza jurídica del Pacto-Ley sea preciso recurrir a otras instituciones. La tesis del «pacto de status» formulada por Rafael Aizpún Santafé (7), siguiendo la concepción de Karl Schmitt, o la de la consideración como «vereinbarung» (acuerdo, convención), también inspirada en la doctrina germánica, permiten ofrecer una construcción jurídica sólida sin necesidad de retorcer los hechos históricos (8).

(5) ALONSO, José: Ob. cit, T.I., p. 32.

(6) OROZ Y ZABALETA, Luis: «Legislación Administrativa de Navarra». Pamplona 1917-1923, T.I. p. 131 y ss.

(7) Véase la obra de Rafael Aizpún Santafé: «Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra», Pamplona, 1952.

(8) Véase el capítulo XVI de mi libro «Origen y fundamento del régimen foral de Navarra» Editorial Aranzadi, Pamplona, 1968, p. 501 y ss.

Unos hechos históricos que, en síntesis, demuestran la existencia de un pacto entre la Diputación de Navarra y el Gobierno, incorporado al ordenamiento jurídico mediante Ley de Cortes. El trámite de «audiencia» previsto en la Ley de 1839 para introducir en los Fueros confirmados la modificación indispensable reclamada por el interés de Navarra, conciliándolo con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, se entendió ineludiblemente como necesidad de pactar con el viejo Reino. Y hay un hecho que demuestra por sí solo que hubo pacto y sólo porque se produjo existe la Ley Paccionada. Como es sabido, la Ley de confirmación de Fueros de 1839 afectaba tanto a Navarra como a las Provincias Vascongadas. Las Diputaciones vascas nombraron sus comisionados, al igual que la de Navarra, y concurrieron a Madrid. Pero se negaron a convenir y regresaron a las Provincias. El régimen foral vascongado se mantendría sustancialmente intacto hasta que una Ley de castigo, la del 21 de julio de 1876, acabó con él. El régimen de conciertos económicos —pues Cánovas no se atrevió a decretar la uniformidad absoluta con las provincias de régimen común— permitió mantener en Alava y hasta 1937 a Guipúzcoa y Vizcaya el rescoldo del derecho a la reintegración foral.

Navarra, en cambio, pactó. Las negociaciones fueron durase, incluso, se llegaron a invocar los pactos de integración de 1515 y la posibilidad de disolución de la unión, en caso de desacuerdo. Pero al final se llegó a un total acuerdo, cuyo texto se remitió por el Gobierno a la Diputación para su ratificación. El «concierto» se puso en vigor, provisionalmente por un Real Decreto de 15 de diciembre de 1984 que refleja sin lugar a dudas su carácter pactado. Posteriormente, el Gobierno remitió el correspondiente proyecto de Ley a las Cortes y en los debates en Comisión y Pleno, se puso de manifiesto que se trataba de aprobar el «pacto solemne» suscrito entre la Diputación y el Gobierno.

Es bien cierto que la Ley de 1841 es una Ley formalmente idéntica a cualquier otra Ley ordinaria. Pero su contenido material refleja el pacto de «status» para la integración de Navarra en el Estado unitario español y la garantía de las libertades forales compatibles con la unidad constitucional.

Pronto la Ley —como ya vimos— sería calificada de «paccionada», y de esta forma sería nombrada en diversas ocasiones, no sólo por la Diputación o la doctrina foralista, sino por disposiciones redactadas previo acuerdo con Navarra y en resoluciones de los Tribunales de justicia.

Esta realidad jurídica, cuyo rasgo propio, como dice el preámbulo del Amejoramiento del Fuero, es que previamente a las decisiones de las Cortes Generales la representación de la Diputación Foral y de la Administración del Estado acuerden la reforma y modernización del régimen foral, podría explicarse —hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento— mediante su consideración como «convención constitu-

cional» (9). Aunque la Ley Paccionada no contuviera disposiciones que formalmente consagraran la tesis del pacto no cabe duda de que todos los poderes del Estado convinieron en que se trataba de una ley especial cuya modificación sólo podía hacerse de acuerdo con Navarra. El Amejoramiento del Fuero que tiene sin lugar a dudas carácter de disposición paccionada, que se refleja en la forma y en su contenido material, ha incorporado al ordenamiento jurídico lo que hasta entonces sólo tenía el carácter de una «convención constitucional», respetada ininterrumpidamente a lo largo de ciento cincuenta años. En definitivas cuentas, el Amejoramiento integró en una disposición que forma parte del bloque de constitucionalidad el contenido jurídico de la referida «convención constitucional».

Desde 1841 hasta 1978 los Fueros y la Constitución siguieron caminos divergentes. La vigente Constitución, en su disposición adicional primera, ha resuelto un contencioso histórico, al amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales.

En lo que a Navarra se refiere la disposición adicional primera, en su párrafo primero —único aplicable por no ser precisa ninguna «actualización general» a diferencia de los territorios que en el pasado fueron privados de sus regímenes forales—, implica una garantía constitucional de sus derechos originarios e históricos. Pretender que se trata de una mera fórmula retórica de comprensión, en cierto modo paternalista, del hecho foral no se ajusta ni a la letra de la disposición ni al espíritu de las Cortes constituyentes.

El amparo y respeto del régimen foral por parte de la Constitución presupone el reconocimiento de su carácter preconstitucional al tiempo que el de la virtualidad del mismo para su reforma y modernización mediante el procedimiento paccionado. De ahí que el Amejoramiento del Fuero no haya supuesto otra cosa que una novación modificativa de la Ley Paccionada, para acomodar el régimen foral al concepto de unidad constitucional subyacente en la Constitución de 1978 que se asienta sobre supuestos radicalmente diferentes a los de la Constitución de 1837, por cuanto ésta reconoce no sólo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España sino que ampara y respeta los derechos históricos.

La disposición adicional primera de la Constitución implica un cambio histórico en el tratamiento de la foralidad. Gracias a la Ley Paccionada Navarra mantuvo permanentemente encendida la llama de las libertades forales injustamente tratadas e, incluso, quebrantadas por el Estado centralista.

Hubo mucho de esfuerzo sobrehumano —«milagro»— en la permanencia en el tiempo de la Ley Paccionada. Por curiosa paradoja, el triunfo definitivo de su fundamento jurídico y el reconocimiento sin ambages de su naturaleza bilateral se ha hecho en virtud de una Ley Paccionada —el Amejoramiento del Fuero— que mantiene su vigencia pero introduce una reforma sustancial en la organización político-administrativa diseñada en aquélla.

(9) Véase la voz «Convenzioni costituzionali» de Giuseppino Treves en «Enciclopedia el Diritto», (Milán, Giuffrè, vol X, 1962, págs. 524 y ss.) y el libro de Luciano Vandelli: «El ordenamiento español de las comunidades autónomas», (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, págs. 406 y ss.)