

# **LA CONTROVERSI A EN TORNO A LA LEY DE MODIFICACION DE FUEROS («LEY PACCIONADA») DE 16 DE AGOSTO DE 1841**

Ignacio Olábarri Gortázar

---

*Artikulu honen helburua 1841eko Abuztuak 16ko Foruak aldatzeko Legeari («Ley Paccionada») buruz dauzkagun datuak berrikuskatzea da, aurtengoan 150 urte bete bait dira data hartatik. Nafarroaren kasuan berebiziko garrantzia izan duen Lege horri buruzko interpretazio eta balorazioek nafarrak eta nafar errealitatean dihardutenak zaitu dituzte maizetan eta egoera honek sortu du Nafarroako egungo historiak ezagutu duen eztabaidarrik garrantzikoenetakoa. Daukagun bibliografian zeharreko ibilbide bat proposatzen dugu hasiera gisa, puntu eztabaidagarrienak, adostasunik eskaintzen ez dutenak, nabarmenduz. Interpretazio desberdinak aurkezten dira, ondoren, legea onartzeko prozesuari eta garai hartako doktrina paktuzaleei buruzko oharrekin batean. Honenbestean, gertatu zena ezagutzeko dauzkagun datuak eta horiei buruzko interpretazioak batera erabiliz, burubide zehatz batzutura (berriak zenbaitetan) inisteko aukera izan dugu.*

*El objeto de este artículo es revisar el estado actual de nuestros conocimientos sobre la Ley de modificación de fueros («Ley Paccionada») de 16 de agosto de 1841, en el 150 aniversario de su promulgación. La interpretación y valoración de dicha ley -de una importancia trascendental para Navarra- han sido frecuentemente cuestiones que han dividido a los navarros ya los implicados en la realidad navarra, y han provocado una de las principales controversias sobre la historia contemporánea de Navarra. Se comienza haciendo un recorrido rápido por la bibliografía disponible, poniendo énfasis en los aspectos más discutidos, sobre los que no existe hoy un acuerdo. Se contrastan después las diversas interpretaciones vigentes con aspectos como el proceso de aprobación de la ley o las doctrinas pactistas de la época. Se hace así posible llegar a conclusiones (nuevas en algunos extremos) mediante el cotejo de los hechos tal como hoy los conocemos y las interpretaciones que de ellos se han dado.*

*The aim of this article is to review the present state of our knowledge about the Law of the Modification of Fueros («Ley Paccionada») of 16 August 1841, on the occasion of the 150th anniversary of its promulgation. The Navarrese, and others involved in Navarrese affairs, have often been divided over the interpretation and evaluation of this law, which was to have far-reaching significance for Navarra, and it is from these issues that one of the main controversies about contemporary Navarrese history stems. We begin with a brief survey of the available bibliography, emphasizing the most controversial aspects which are still disputed today. The different prevailing interpretations are then contrasted with aspects such as the process of approval of the law, or the «pactista» doctrines of the time. It has thus been possible to draw conclusions, some new, by comparing the facts as we now know them and the interpretations which have been offered.*

Se cumple este año el ciento cincuenta aniversario de la Ley de 16 de agosto de 1841, que concretó para Navarra el arreglo foral que, como consecuencia del Convenio de Vergara, exigía la Ley de 25 de octubre de 1839; un arreglo que, como se sabe, no se hizo en las Provincias Vascongadas y que supuso, para Navarra, la desaparición de su condición de Reino y el establecimiento de un régimen económico-administrativo peculiar que, con profundas transformaciones, ha llegado a nuestros días. (Como se sabe, la Constitución española confirmó de forma expresa la vigencia de la llamada por muchos «Ley Paccionada»).

La interpretación y la valoración de la Ley de 1841 han sido en diversos momentos -también, durante el proceso de transición a nuestro actual régimen político- cuestiones que han dividido a los navarros y a los interesados por la realidad navarra. Probablemente, junto a la actitud de Navarra ante el del Estatuto vasco durante la II República y a la reiteración del mismo asunto a partir de 1975, la discusión en torno a la génesis, carácter y efectos de esta ley ha provocado una de las principales controversias sobre la historia contemporánea de Navarra (1): un debate que no se ha limitado a simples discusiones entre especialistas, sino que en algunos momentos se ha convertido en una verdadera «lucha» (2), tanto por la fuerte oposición entre tesis y antítesis como por la trascendencia de la cuestión (que afecta a la propia conciencia histórica de una comunidad amplia) y porque, precisamente por ello, el debate salta, al menos en parte, a la plaza pública (3).

En los últimos años, el debate en torno a «la Paccionada» ha disminuído de intensidad, probablemente porque las cuestiones discutidas hasta hace pocos años han perdido interés político después de la aprobación, en 1982, de la Ley de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (o se han trasladado a la interpretación de esta Ley). De hecho, el interés por la Ley de 1841 (al menos en la primera mitad de este año) ha sido muy bajo, y no han faltado voces reclamando que no se volviese sobre una controversia que no tiene ya sentido. Sin embargo, creo que -como a mi modo de ver demuestra el estado de la cuestión que constituye el núcleo de este artículo-, el estudio de los aspectos polémicos de la Ley aun no puede darse

---

(1) A pesar de la lejanía en el tiempo, es claro que las tres cuestiones conectan entre sí porque las tres están ligadas al que quizás haya sido en Navarra el principal problema de su trayectoria más reciente: la identidad de la región y de sus habitantes y sus relaciones con las comunidades vecinas en el marco de la nueva organización territorial del Estado español.

(2) Y luchas entre orientaciones o tendencias distintas, no luchas entre métodos: «Richtungskämpfe», según la terminología acuñada por el historiador alemán K. Reppen, 1979. La orientación o tendencia no es método, sino algo metametodológico: el conjunto de concepciones, valoraciones y normas que, a partir del hallazgo de la problemática histórica y a través de la selección de los conceptos y los procedimientos desembocan en la decisión sobre la interrupción del proceso de fundamentación y en la evaluación de los resultados metódicamente obtenidos por el historiador (cfr. op. cit, p. 66 de la traducción castellana).

(3) Uno de los más interesantes de estos debates sobre la Ley de 1841 en la prensa de estos últimos años ha sido recogido por Mina Apat, 1984. Como afirma García-Sanz Marcotegui, 1985, p. 36, «sin gran peligro de caer en la exageración, podría decirse que casi toda la producción historiográfica sobre la Navarra del siglo XIX gira en torno a las causas y circunstancias de la génesis de la Ley Paccionada».

por cerrado, y que las profundas diferencias de opinión que todavía subsisten exigen al historiador -interese o no su labor al político- mayores profundizaciones.

Dos precisiones antes de entrar en faena: la primera, para advertir que me propongo, no solamente presentar las tesis de los principales especialistas en la cuestión, sino también aportar mis propios puntos de vista sobre los problemas en discusión y suscitar quizá alguno nuevo; la segunda, que limitaré mi interés a las obras y autores más recientes, por más que la temática y el debate tengan casi tantos años como la Ley.

Comenzaré haciendo un recorrido rápido por la bibliografía disponible. De él extraeré los aspectos más discutidos, aquellos sobre los que no existe hoy un acuerdo. Expondré después los momentos principales en el proceso de aprobación de la Ley de 1841, me extenderé en el examen de la doctrina política pactista e intentaré, finalmente, llegar a conclusiones firmes mediante el cotejo de los hechos tal como hoy los conocemos y las interpretaciones que de ellos se dan.

## ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION

Es sabido que de la Ley de 1841 hablan tanto los principales historiadores españoles del siglo pasado (Pirala, Valera...) como todos los foralistas navarros (y en menor proporción los del resto de España), desde Alonso e Ilarregui hasta Garrán, Oroz, Aizpún Santafé, etc. Sin embargo, las principales monografías dedicadas a la ley son relativamente recientes y de carácter académico (4).

En 1968 se publicaron en Pamplona dos tesis doctorales: *Origen y Fundamento de/ régimen foral navarro*, del jurista J.I. del Burgo, y *Navarra de Reino a Provincia* del historiador R. Rodríguez Garraza. Más reciente es la tesis doctoral en Ciencias políticas, dirigida (como la de Del Burgo) por el Prof. Lucas Verdú, de M<sup>º</sup> C. Mina, *Fueros y revolución liberal en Navarra*

---

(4) Véanse las referencias bibliográficas y los juicios del Prof. J. Andrés-Gallego, 1987, pp. 229 y 232-3; Luis del Campo, 1985, nada dice sobre la negociación de la Paccionada, aunque su obra, centrada en Pamplona, es de gran interés.

En este apartado recojo la contribución ya hecha por mí mismo y publicada en 1986 (véase la bibliografía). Pero desde entonces han aparecido -más en estudios de corte jurídico que histórico- obras de un gran interés para el asunto. Me refiero, en concreto, a las de Demetrio Loperena (1987) y José Antonio Razquin Lizarraga (1989). Del análisis de Loperena me interesa destacar dos afirmaciones: «No hay que oponerse, sin embargo, a la realidad de la existencia de un acuerdo o pacto entre Gobierno y Diputación. Si lo hubo, político» (p. 59); y «en conclusión, Navarra no pasó a pertenecer al Estado unitario a través de un pacto, solo se dio tal para determinar el contenido de un régimen administrativo especial. El Estado, en suma, se auto-organizó *regionalizadamente* en una parte de su territorio a través de las leyes de 1839 y 1841» (p. 56). Por su parte, Razquin Lizarraga concluye que «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» (p. 107). Como se ve, el asunto que traemos entre manos es abordado cada vez de forma más matizada, aunque las posiciones no lleguen a la unanimidad. Esencialmente de acuerdo con Razquin Lizarraga, yo mismo no estoy de acuerdo (por razones que se expondrán más adelante) con el carácter constitucional que este autor parece querer conferir a la «Paccionada»: «La Ley de 1841 trae causa de la Ley de 1839, ésta última de carácter constitucional, por lo que impregna a aquella de naturaleza jurídico-política» (op. cit., p. 103, fundamentada en n. 225).

Podría preguntarse el lector (como lo ha hecho el propio autor) si después de estas obras tienen algún interés las páginas que siguen (de hecho recogidas ya en parte en la obra de J. A. Razquin). Sólo encuentro una justificación, y es que -como se verá- la información histórica de que yo disponía en 1986, procedente sobre todo de los libros de Del Burgo y Rodríguez Garraza, era errónea en algún punto o no era suficientemente detallada. Mi versión de lo que ocurrió en el proceso de elaboración de la ley se ha modificado por ello, y pienso que estas modificaciones no dejan de tener interés también para los juristas. También trato aquí con mayor extensión el fenómeno del pactismo, que no es sólo navarro ni propio de este momento, pero que es esencial para entender bien la aprobación y las vicisitudes posteriores de la Ley de 1841.

(Madrid 1981), que aprovecha en diversos momentos los resultados de una cuarta memoria de doctorado que permanece inédita, la de Martínez Tomás sobre «La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra».

Recientemente, Jaime Ignacio del Burgo ha vuelto con un importante estudio sobre la cuestión, que ha generado también alguna disputa de interés (5).

A estos estudios hay que añadir, desde luego, las numerosas -y, en ocasiones, importantes- referencias a la Ley del 41 que se encuentran en las Historias generales de Navarra, o de la Navarra contemporánea, y en las obras que tratan de las relaciones entre Navarra y el Estado a lo largo de los últimos siglos.

Pero las investigaciones sobre la Ley de 1841 no están cerradas, desde el momento en que hay hechos o aspectos importantes no suficientemente esclarecidos aún y, sobre todo, porque (aunque puede parecer extraño, después de tantos libros sobre el particular) aún hay archivos (y archivos públicos) que deben ser consultados. Espero que la Prof. Martínez Beloqui, que está realizando su tesis doctoral sobre la aplicación de la «Paccionada» desde 1841 hasta 1876, completará, en los primeros capítulos de su trabajo, nuestra información sobre la génesis y el carácter de tan discutida ley.

Porque se trata de una ley que sigue siendo polémica. Hoy el debate continúa abierto en diversos puntos que indicamos a continuación; con todo, al analizar comparativamente la bibliografía (y en particular las obras de Del Burgo, Rodríguez Garraza y Mina), lo primero que salta a la vista es precisamente el gran número de cuestiones sobre las que hay acuerdo. Señalaré en este sentido cuatro aspectos que me parecen importantes.

a) La relación entre carlismo, liberalismo y fueros. En la introducción de su libro dice la Dra Mina: «Para la historiografía clásica (...), en la guerra carlista, los vascos en general y los navarros en particular lucharon por la defensa de sus fueros frente a un Estado liberal y centralista que trataba de arrebatárselos. El Convenio de Vergara, que puso fin a la contienda, fue un pacto por medio del cual los carlistas bajaron las armas a cambio de conservar sus fueros y la ley paccionada de 1841 fue el resultado de la concreción para Navarra de ese pacto entre entes soberanos y de la necesaria modificación de los fueros para hacerlos compatibles con la unidad constitucional». Tesis que, como es sabido, la autora no comparte; por ello nos dirá en sede de conclusiones que «el fuerismo no es carlista, el fuerismo es liberal», que la ley de 25 de octubre de 1839 no fue la concreción de un pacto entre carlistas y liberales, sino entre liberales moderados vascos (fueristas) y españoles», y que lo mismo debe decirse, por ende, de la propia ley de 1841.

Mina no especifica a qué autores se refiere cuando habla de «la historiografía clásica»; pero, desde luego, no parece que incluya en ella las obras de Del Burgo y Rodríguez Garraza, pues ambos sostienen las mismas tesis de Mina en esta cuestión con sólo un matiz diferencial: que para los autores citados existe tanto un fuerismo carlista como un fuerismo liberal.

b) Otro punto de coincidencia se encuentra -salvo algunos detalles de los que trataré más adelante- en la exposición (no en la interpretación) de los hechos que forman el «iter» ju-

---

(5) Cfr. Del Burgo, J.I., 1987, *passim*, y las puntualizaciones que a las interpretaciones «proforalistas» que se han hecho del prólogo del Prof. García de Enterría que abre el libro efectuadas por Larumbe, P., 1988, puntualizaciones con las que me muestro sustancialmente de acuerdo. Entre 1968 y 1987, Del Burgo ha reiterado sus tesis, apuntadas también en estudios anteriores a su tesis doctoral, de los cuales el más importante se publicó en 1966; son de especial interés su libro de divulgación editado en 1975, y su contribución al Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta (cf. Del Burgo, 1986)

rídico de la ley de 1841. Como afirma Del Burgo en una de sus últimas intervenciones en la polémica sobre la ley, «nadie ha negado que 'formalmente' la ley de 1841 (...) sea una ley ordinaria»; y los diversos momentos por los que pasó el citado texto, a los que se refiere Mina («proyecto del gobierno, debate en comisión, enmiendas en la misma 'aunque no fuesen sustanciales', discusión por artículos, aprobación en las Cámaras, sanción y promulgación con el nombre de 'ley de modificación de los fueros de Navarra'» (Mina, 1984, p. 48) habían sido estudiados también, en detalle, en los libros anteriores.

c) Todos los autores coinciden también en señalar las dos principales consecuencias de la ley: por un lado, la conversión en provincia del reino de Navarra, con todas las implicaciones que tenía, entre ellas la desaparición, verificada ya de hecho durante la guerra, de las viejas instituciones (Cortes, Virrey, Consejo Real, Diputación del Reino, Cámara de Comptos); por otro, el establecimiento de un régimen económico administrativo peculiar, en el cual la pieza institucional clave es la Diputación provincial (más tarde denominada «foral»), que tenía mayores atribuciones que la antigua Diputación del Reino (porque asumía también competencias del Consejo Real) y, por tanto, permitía mayor capacidad de control de la realidad provincial.

d) Hay, finalmente, coincidencia (aunque la exposición adopte formas distintas) a la hora de señalar el carácter «revolucionario» de la ley. Como decía Campión, informalmente hablando, la ley había de considerarse nula (y así lo dijo entonces el isabelino Sagaseta de Ilúrdoz, que había sido Síndico del Reino), porque la Diputación provincial que negoció con Madrid no había sido legitimada para ello por las instituciones del viejo Reino. Por ello, la ley de 1841 supone, en el plano político y jurídico, la culminación en Navarra de la revolución liberal, que se había iniciado, como en el resto de España, en 1808. De ahí que el añejo debate sobre la legitimidad o ilegitimidad de la ley no tenga un gran interés.

Pero vayamos con los motivos de desacuerdo. Dejando a un lado los juicios de valor emitidos sobre la ley y sus consecuencias en Navarra -asunto del que trataremos en otro momento-, la controversia se ha centrado en dos cuestiones por otra parte muy relacionadas entre sí: la naturaleza jurídica y el significado político de la ley, y la posibilidad y el modo de su modificación o sustitución futuras.

Sobre la primera cuestión se han definido básicamente tres opiniones distintas: la de quienes consideran que la Ley de 1841 es una ley pactada («paccionada») entre las instituciones representativas de Navarra y de España; la adoptada por quienes no ven en la Ley de 1841 sino una ley ordinaria; y la posición intermedia -pero no ecléctica- de quienes reconocen el carácter especial de la Ley, que no sería propiamente una ley pactada ni tampoco una ley como las demás.

Defensores del carácter paccionado de la ley han sido autores como Alonso, Olave, Campión, Oroz, Fray Bernardino de Estella, Garrán y Moso, Sainz de Varanda, Aizpún Santafé, Guaita, Aldea, Rodríguez Garraza, Jaime Ignacio del Burgo y Víctor Manuel Arbeloa, y también políticos no navarros como Prim y Sagasta, por no referirse a los aún en activo (6).

«Frente a estos autores que defienden el carácter paccionado de la Ley del 41, aunque diverjan entre sí de la conveniencia o no que reportaba a Navarra -escribía Rodríguez Garraza (1968, p. 433-4)-, existen otras interpretaciones de la misma, de autores no navarros, y siem-

---

(6) Cfr. Rodríguez Garraza, 1968, pp. 422-435 y 443 (conclusión nº 26); Del Burgo, 1968, pp. 501-519, y 1987, pp. 151-183; Mina Apat, 1981, p. 209. Veanse también los recientes libros de Loperena y, sobre todo, de J.A. Razquin, que recoge amplísimamente todos los estudios y valoraciones referidos a la «Paccionada».

pre partidarios del centralismo político», como «Cánovas, Primo de Rivera y algunos gobiernos que no han querido ver más que el contenido literal de la ley, a la que además consideran sin ningún carácter especial (...) y, por lo tanto, susceptible de ser derogada de la misma manera».

En los últimos años se han adherido a esta opinión juristas no navarros como, por ejemplo, Eduardo García de Enterría (7), Tomás-Ramón Fernández y Martínez Tomás, a quienes han seguido autores navarros como Pedro Larumbe, Demetrio Loperena y Maria Cruz Mina, para quien «jurídicamente no cabe la categoría de Leyes paccionadas, ni es posible un pacto entre órganos jurídicamente desiguales»; y, además -añade- «tampoco históricamente se dio el pacto, ni nadie pretendió pactar, ni se llamó paccionada a la Ley» (Mina Apat, 1981, p. 230).

El primer autor en quien aprecio una postura distinta a las dos extremas hasta ahora mencionadas es Pablo Iñarregui, quien como se sabe tuvo alguna participación en el proceso de elaboración de la ley. En su conocida «memoria», y a propósito de las tesis «centralistas» de la R.O. de 30 de abril de 1862, «Iñarregui -tal como afirma Rodríguez Garraza (1968, p. 427)- se conforma con dar a la ley un carácter especial que la distingue de las demás leyes» (8).

Más de cien años después, creo que puede encuadrarse en esta postura la opinión del profesor Andrés-Gallego: «en definitiva lo que importa no es tanto (...) el acierto de ambas partes en encontrar la fórmula jurídica adecuada para dar carácter paccionado al acuerdo, como el que hubiera intención o no de dárselo. Y en esto hay que decir que, sin ser diáfanos los documentos elaborados por unos y otros, sí dejan ver a veces la intención de dar a Navarra ese status nuevo para su inclusión en el nuevo Estado con plena intención de respetarlo» (Andrés-Gallego, 1982, p. 152). El más reciente análisis que llega a esta conclusión es, como ya vimos, el de José Antonio Razquin.

Pero este primer punto del debate en curso -la Ley de 1841, paccionada u ordinaria- se complicó extraordinaria y, a mi modo de ver, innecesariamente, cuando los juristas -como es natural, aquellos que no la consideran como una ley ordinaria- empezaron a buscar en el muestrario de instituciones jurídicas públicas y privadas el traje que mejor le podía convenir a la «Paccionada». En sus dos obras de 1968 y 1987 Del Burgo recoge las diferentes tesis expuestas y las comenta: la tesis del Pacto-Ley como contrato expuesta en primer lugar por José Alonso (1848); la de Oroz Zabaleta (1917), que además justifica el derecho de Navarra a partir de una presunta personalidad política internacional; la que considera que la Paccionada es una ley meramente formal (tesis a la que sólo se refiere en su primer libro), que habría defendido Aizpún Santafé (1952); la de la Ley como pacto de «status» (figura doctrinal acuñada por Carl Schmitt), defendida por vez primera por el ya citado Aizpún Santafé (1952) y admitida por el propio Del Burgo tanto en 1968 como en 1987 (9); la del Pacto-Ley de 1841 como «Vereinbarung» (Binding, Triepel, Duguit) o convención ley, definición que también considera

---

(7) No está de más repetir, dado que el caso fue en su momento muy sonado, que García de Enterría, en su prólogo a la obra de Del Burgo de 1987, no modifica en nada su tradicional opinión sobre el carácter contradictorio del término «ley paccionada».

(8) «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 (...) sobre el modo en que fue preparada por el Gobierno, discutida en las Cortes y sancionada por la Corona (...): cit por R. Rodríguez Garraza, 1968, p. 427.

(9) Más concretamente, habría que considerar el Pacto ley como «pacto constitucional no auténtico», por haberse dado en el seno de una unidad política, que se produjo por razones históricas al igual que las *Constituciones pactadas*: cf. Del Burgo, 1968, p. 509.

aceptable Del Burgo; y, en fin, la de la Ley Paccionada como convención constitucional (Vandeli, Treves), que incluye y acepta en su libro de 1987 (10).

Decía que el debate se complicó extraordinaria y, a mi modo de ver, innecesariamente, porque, independientemente de la adecuación o no de las figuras jurídicas a las que se ha aludido para definir la Ley de 1841, lo que el *historiador* no puede olvidar es que constituye un anacronismo -delito de lesa majestad en nuestra ciencia -recurrir a construcciones teóricas no existentes o conocidas en España en 1841 para intentar comprender un acto de naturaleza jurídica perfectamente delimitada por el Derecho Público español de la época: de acuerdo con la Constitución de 1837, la «Paccionada» es una ley -el único tipo de ley entonces existente- aprobada por las Cortes y sancionada por la Corona. ¿Que se trata de una ley «especial» desde el punto de vista *político*, como se advierte tanto en su proceso de elaboración como con el de aprobación y aplicación? Así me parece, como pareció a Ilarregui o a los profesores Andrés-Gallego, Loperena y Razquin, y voy a continuación a dedicar unas páginas a demostrarlo para poder llegar a conclusiones sólidas; pero recurrir a Schmitt, Duguit o Treves para comprender la naturaleza jurídica de la Ley de modificación de fueros, desde el punto de vista del historiador (distinto, sin duda, del jurista doctrinario o del político), carece por completo de interés intelectual.

Pero hay -decíamos más arriba- una segunda cuestión controvertida en torno a la Ley de 1841, que procede directamente de la primera y es la relativa al modo de su eventual (e históricamente real) modificación o sustitución futuras. Si estamos ante un Pacto-Ley o una Ley Paccionada, hay que concluir que, a la hora de su modificación o sustitución futuras, «era exigible un nuevo pacto entre Navarra y el Estado; por el contrario, una ley ordinaria puede ser anulada o modificada por el poder legislativo español como simple manifestación de su voluntad soberana. Del mismo modo, desde el primer punto de vista, cualquier modificación de la ley de 1841 aprobada unilateralmente por el Estado es un acto contra Derecho, un contrafuero; desde la segunda perspectiva, en cambio, sería perfectamente legítimo derogar o modificar una ley ordinaria como la de 1841, y esas modificaciones unilaterales estarían perfectamente ajustadas a Derecho.

## PRINCIPALES MOMENTOS DEL PROCESO DE ELABORACION Y APROBACION DE LA LEY DE 1841

Un repaso al proceso de elaboración y aprobación de la ley de 1841, apoyado sobre la información que nos dan las obras que estamos examinando, puede darnos luz sobre las cuestiones discutidas que más arriba hemos señalado, y especialmente sobre la primera.

El comienzo del citado proceso está en el Convenio de Vergara, que acabó con la primera guerra carlista. Los autores contrarios al carácter pactado de la Ley del 41 han llamado la atención sobre el hecho de que el artículo 1º del Convenio hable de «*recomendar*» (11). «la concesión o modificación de los fueros» Mina (1981, p.207) ha puesto de relieve también que, como la guerra continuó en Navarra después del Convenio, «ninguna obligación en materia de fueros ataba a la nación con esta provincia»

El Convenio de Vergara dio lugar a la aprobación de la ley de 25 de octubre de 1839, por la que «se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de

---

(10) Un tratamiento detenido de la cuestión, en Del Burgo, 1968, pp. 501-519; y Del Burgo, 1987, pp. 151-183, en particular pp. 167-183. Mina Apat, 1981, pp. 208-218, critica no sólo las tesis pactistas en general, sino la del pacto de «status» en particular.

(11) Este y los siguientes subrayados son míos.



la unidad constitucional de la Monarquía» (art. 1º). El art. 2º establecía que «el Gobierno... oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable» de los Fueros; también los autores contrarios al carácter pactado de la ley se han fijado en ese oyendo, mientras del otro lado se recordaba que, en las Cortes, un influyente parlamentario, el marqués de Viluma, había afirmado que la citada expresión debía entenderse en el sentido de la necesidad de llegar a un Convenio entre las provincias y el Gobierno, afirmación que nadie había discutido.

También el R.D. de 16.XI.1839, que establecía la forma en que las provincias iban a «conferenciar» con el Gobierno, es subrayado por quienes consideran la ley del 41 una ley ordinaria, y no sólo por la expresión citada. Señalan también que el citado Decreto modifica sustancialmente los fueros sin consulta, al menos conocida, a Navarra, mientras otros autores opinan que dicha consulta debió existir. Para afirmarlo, se basan en el profundo conocimiento de las instituciones navarras que tuvieron que poseer los autores del Decreto; por otra parte, los profundos cambios que dicha norma introducía en la organización institucional de Navarra estaban en la línea de lo solicitado por la Diputación en la Exposición de 24 de octubre de aquel mismo año.

Tanto en dicha Exposición como en la proclama de 29 de marzo de 1840 se utilizan expresiones como «manifestar al Gobierno», «oyendo previamente a la Navarra».. que también subrayan quienes niegan el carácter paccionado de la ley; sus contradictores se limitan a quitar importancia a este lenguaje, que debería interpretarse como lo hizo Viluma con la ley de 25 de octubre de 1839. Por el contrario, insistir, como lo hace Mina, en el hecho de que las bases de negociación aprobadas el 1 de abril de 1840 por la Diputación no recogían ninguna pretensión de poder legislativo para Navarra, a mi modo de ver, no tiene mucho sentido: no es contrario a la teoría del pacto el que las pretensiones de la parte navarra en la negociación no fueran maximalistas.

En cambio, la existencia misma de las negociaciones, que culminaron con éxito en diciembre de 1840, abona la tesis del pacto, como lo hacen algunos detalles del proceso negociador: por ejemplo, el que desde junio de 1840 tanto la Diputación como el Gobierno hablaran del plan de *arreglo* de fueros, o de las condiciones en que Navarra había de formar parte integrante de la Nación española, lo cual significa que el punto de partida era la situación de Navarra como Reino de por sí. Hay otras pruebas de que la Diputación era consciente de la importancia del arreglo; en un momento especialmente difícil de las conversaciones, la Diputación envía unas instrucciones tajantes a los comisionados navarros, en las que después de varios otros argumentos, se afirma: «Existen también derechos radicales en la causa foral navarra, que la Diputación no quisiera verse en el caso de alegar y desenvolver para poner a cubierto su responsabilidad hacia los intereses públicos que le están encomendados. Navarra se unió a Castilla con ciertos pactos que no pueden en rigor alterarse sino de mutuo consentimiento; no acordando en ello quedaría disuelta la sociedad, y la Diputación desea evitar a todo trance este extremo» (12).

Las negociaciones se interrumpieron por los acontecimientos políticos nacionales (exilio de María Cristina, Regencia de Espartero) y sólo en noviembre se reanudaron; parece que la Diputación quiso aprovechar lo que pensaba era una situación más favorable a los intereses navarros y acordó modificaciones en las bases de negociación. Martínez Tomás afirma (y Mina le sigue) que ante las nuevas exigencias de la Diputación el Gobierno resuelve sin tenerlas

---

(12) Cit. por Rodríguez Garraza, 1968, p. 388.

en cuenta y sin haber siquiera discutido con los comisionados. Los datos disponibles son, por el contrario, que hubo una reunión final el 7 de diciembre en la que se habló de las nuevas bases, que se aceptaron en parte.

Uno de los argumentos de mayor fuerza a la hora de establecer el carácter pactado de la ley de 1841 es que las referidas negociaciones concluyeron en un verdadero convenio: el mismo 7 de diciembre de 1840 el Gobierno hizo llegar a los comisionados navarros «el Concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de la provincia de Navarra, a fin de que remitiéndolo a aquella Diputación pueda aprobarlo y procederse en su consecuencia a formalizar como corresponde» (Ese «y» subrayado ha dado lugar a una pequeña polémica, planteada por Martínez Tomás y Mina, quienes creían que el documento original colocaba en su lugar un «o», lo cual les había llevado a interpretar de forma muy diferente el Convenio de diciembre de 1840. Hoy está demostrado que el documento recoge la «y» o, para ser más exactos, la «i») (13).

El lenguaje de los demás documentos referidos al Convenio es muy parecido. También el mismo 7 de diciembre los comisionados piden la aprobación de la Diputación (necesaria para la culminación de las negociaciones) y la contestación de 10 de diciembre habla del «concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de esta provincia» (14). Un R.D. de 17 de diciembre puso en vigor el Convenio, que fue escrupulosamente respetado por ambas

---

(13) Véase, sobre esta polémica, Mina Apat, 1984, *passim*, y Del Burgo, 1987, pp. 58-60. Después de la consulta detenida de ambos trabajos, he de decir que, en el aparentemente minúsculo debate sobre la «y», o la «o», considero que J.I. del Burgo parece demostrar, bien desconocimiento de algunos datos, bien poca finura en su análisis. Justifico brevemente mi juicio: J.I. del Burgo no puede ignorar que, cuando se encontró «el expediente que contiene la mayor parte de la documentación original transcrita en las actas de la Diputación», que demostraba que en el original del Convenio de diciembre de 1840 se hablaba de «aprobarlo (el Convenio) i procederse en consecuencia a formalizar como corresponda», desde las páginas de *Diario de Navarra* se denunció una supuesta manipulación de la historia por parte de Mina que «al igual que Martínez Tomás- había afirmado que, de acuerdo con el tenor del libro de actas de la Diputación, el documento decía «aprobarlo o procederse...»; y se afirmó también que, dada la gran diferencia que a la hora de la interpretación se derivaba de una u otra lectura, Mina había acusado falsamente a Ilarregui y Del Burgo de una tergiversación consciente que el hallazgo de la documentación original probaba que no había existido.

El trabajo de Mina, 1984, nace precisamente de la circunstancia de que *Diario de Navarra* no publicó la defensa que de sus razones y su posición quiso hacer la citada autora. Del Burgo silencia esta realidad, desconoce (o, en todo caso, no cita en ningún momento) el artículo de Mina de 1984 y pasa por alto, por tanto, el núcleo de la defensa-ataque que Mina hacía en su respuesta no publicada en la Prensa. En esencia, la postura de Mina es la siguiente: el documento manejado por Del Burgo en 1968 no es el original, recientemente recuperado, sino su transcripción en el libro de actas de la Diputación; pues bien en el libro de actas, lo que aparece es la «o» y no la «i»: y, mientras Martínez Tomás y Mina, que también pudieron utilizar únicamente el libro de actas, reproducen fielmente esa «o», Del Burgo recoge una «y».

Del Burgo (1987, p. 60), sin citar -repito- este trabajo de Mina de 1984, explica el porqué de su decisión de 1968: «He consultado las fichas que [en aquel año] obtuve en el Archivo de Navarra y curiosamente tengo enmarcado en un cuadrilátero la letra «o», lo que quiere decir que me llamó entonces la atención, entre otras razones porque la frase es incongruente sin la conjunción ilativa. La Regencia remitía el Convenio a la Diputación para su aprobación y, en su consecuencia, es decir, como consecuencia inmediata de dicha aprobación, procederse a formalizar como corresponda. La conjunción «o», carece de sentido en el contexto mismo de la frase, por lo que claramente se deduce que se trata de una errata. En la 'memoria' de Ilarregui figura el texto correctamente transcrito y supuse que el copista de la Diputación sufrió una equivocación, pues no era lógico que el comisionado tratara de manipular un texto que estaba al alcance de cualquiera que examinara el expediente de la Ley Paccionada, bien de Madrid, bien de Pamplona. Resulta por ello escandaloso que Mari Cruz Mina acuse a Pablo Ilarregui de falsificar».

La explicación es plausible, y la actitud de Del Burgo correcta si, en su tesis doctoral de 1968, la hubiera dado al menos en nota a pie de página para justificar lo que a su juicio era una errata. También es rechazable la «tergiversación» consciente cometida por Ilarregui, de la que habla Mina, pero Del Burgo debería haber sido más cuidadoso y no fiar al ciento por ciento su relato en la «memoria» de Ilarregui que, como explicamos más adelante, se equivocó por ejemplo -error en el que le sigue Del Burgo-, en las fechas relativas a la introducción en el Congreso del proyecto de ley y a su discusión en la Comisión.

(14) Cit. por Rodríguez Garza, 1968, p. 398.

partes; por otro lado, el art. 3º del R.D. aprobaba el Convenio «sin perjuicio de hacer de común acuerdo cualquier variación que la experiencia hiciese necesaria» (15).

Aunque muy importante, el concierto de diciembre de 1840 no era definitivo, como con razón afirma Mina. En marzo de 1841 el Gobierno envió el correspondiente proyecto de ley al Congreso, que -eso sí- recogía íntegramente el texto del Convenio. Como cualquier otro proyecto de ley, el de modificación de fueros de Navarra pasó- como ya hemos visto que recalca también Mina- por la correspondiente Comisión y el Pleno del Congreso y después por el Senado, para acabar siendo sancionado y promulgado por el Regente.

La Comisión del Congreso introdujo algunos cambios en el texto del proyecto; cambios que, mientras para Martínez Tomás y Mina son expresión de la soberanía legislativa de las Cortes, para Del Burgo, que no los niega, son de poca monta, además de favorables a Navarra y de que se hicieron con conocimiento de la Diputación. Como explica Del Burgo (1968, p. 426), Ilarregui, «uno de los comisionados de la Diputación que había participado en las conversaciones para la conclusión del Convenio, era también por entonces diputado a Cortes por Navarra, e inmediatamente tomó contacto con los diputados navarros de la Comisión del Congreso. Singularmente con el señor Goyeneche (...) sostuvo varias entrevistas y en ellas quedaron de acuerdo para introducir determinadas mejoras en el proyecto, según las instrucciones de la Diputación. En efecto, con la conformidad del Gobierno se modificaron algunos aspectos del Convenio. Las enmiendas se hicieron por tanto de común acuerdo entre el Gobierno y los representantes de Navarra, y no afectaron de todos modos a ningún aspecto sustancial del Pacto».

Las afirmaciones hechas por Del Burgo en 1968, la posición contraria de Mina y Martínez Tomás, así como una puntualización de Del Burgo (1987, p. 56) a Mina, plantean al menos dos géneros de dudas: la primera, si -como sostiene Del Burgo (1968, p. 429)- «las enmiendas no afectaron a ningún principio esencial del Convenio. La mayor parte de ellas favorecían a los intereses de Navarra y el resto se refería a medidas provisionales ya ejecutadas o de nula importancia»; la segunda, si estas enmiendas se introdujeron según las instrucciones que venía dando la Diputación a sus comisionados desde abril de 1840, como afirma Del Burgo, o a nuevas y concretas instrucciones dadas por la Diputación el propio mes de julio de 1841, tal como entiendo Mina las palabras de Del Burgo referentes a las gestiones dirigidas por Ilarregui.

Después de un necesariamente farragoso análisis de documentos y argumentaciones (16), convergo con Del Burgo en que las enmiendas no afectaron a ningún principio esencial

(15) Cit. por J. I. Del Burgo, 1968, p. 417.

(16) Las enmiendas de la Comisión afectan a las siguientes disposiciones del Convenio de diciembre de 1840, que no cito aquí siempre literalmente porque están recogidas por Rodríguez Garraza y Del Burgo y para no alargar más aún la exposición.

1º) Supresión de dos incisos en la Disposición 2º. Es favorable a Navarra, pero nunca había habido instrucciones expresas de la Diputación en favor de dichos cambios.

2º) Supresión de la Disposición 5ª: según ella, «el Gobierno en la provisión de plazas de magistrados y jueces de Navarra tendrá presente por ahora, y en la forma que lo estime, la conveniencia y aún necesidad de que sean conocedoras de su legislación privativa». Es verdad que, en sus instrucciones, la Diputación no había pedido expresamente esto, pero me parece evidente que su supresión no pudo aprobarse por iniciativa navarra. La explicación de Del Burgo (1968, p. 428) me parece muy artificiosa: «¿Qué razones -se pregunta- tuvieron los representantes navarros para introducir esta enmienda? Suponemos que lo hicieron para evitar un precepto inútil, e incluso peligroso, pues parecía que quedaba al arbitrio del Gobierno que los jueces conocieran o no la legislación foral. Y acaso, ¿no es obligación de todo juez conocer la ley aplicable? Se trataba, pues, de una disposición de carácter transitorio cuyo cumplimiento, además, quedaba por entero reservado al criterio del Gobierno».

3º) Disposición 10ª. Su enmienda no podía ser de iniciativa navarra, puesto que anula dos aspectos apetidos expresamente por la Diputación. Según la base 2ª de las propuestas por la Diputación para la negociación

del Convenio y en que buena parte de ellas fueron favorables a Navarra. Sin embargo, considero que hubo enmiendas que es muy poco probable fueran introducidas por navarros, que no todas las enmiendas favorables a Navarra respondían a las instrucciones que venía dando la Diputación a sus comisionados desde abril de 1840, y que, por consiguiente, no les falta razón a Martínez Tomás y a Mina cuando consideran que las enmiendas aprobadas por la Comisión eran expresión de la soberanía legislativa de las Cortes.

Pero hay una segunda duda, que se refiere a la supuesta aprobación de las enmiendas por la Diputación, según afirma Del Burgo. Este autor se basa en los acuerdos tomados por la Diputación en su sesión del 12 de julio de 1841. Ese día la Diputación decide enviar unas instrucciones a los Diputados a Cortes por Navarra, en las que se recogen dos puntos que parecían interesantes para el bien de la provincia, por si podía obtenerse «en la próxima discusión de modificación de fueros»: el derecho de sobrecarta y la necesidad de separar el Gobierno político de la intendencia. Y se decía después, en aparente contradicción con lo anterior, que los diputados navarros debían procurar por todo los medios «que no se haga la menor alteración en las bases de la ley general propuesta por la Comisión del Congreso, pues cualquiera mudanza de lo actualmente establecido podía producir funestas consecuencias en el espíritu

---

el 1-IV-1840, «(...) los diputados navarros no podrán renunciar y recibirán un sueldo módico de los fondos de la provincia en atención a las mayores atribuciones y necesidad de la constante permanencia en las juntas», (Rodríguez Garraza, 1968, p. 377). Ambos puntos serán suprimidos por la Comisión.

4ª) Disposición 12ª. Su modificación es claramente favorable a Navarra y los comisionados presionaron en el mismo sentido ya en junio de 1840 (cf. Rodríguez Garrara, 1968, pp. 383-4).

5) Disposición 13ª: según Del Burgo (1968, p. 429) «se suprimió por estimarse, posiblemente, innecesaria». Pero la Diputación en sus instrucciones había pedido por dos veces su inclusión: «Las atribuciones de la Diputación serán (...) las que ejerzan las demás Diputaciones provinciales y sean compatibles con el sistema particular de Navarra» (Base 2ª, abril 1840: Rodríguez Garraza, 1968, p. 337); «Las atribuciones serán (...) las que siendo compatibles con ellos [los Fueros] señalará en adelante la ley general de Diputaciones provinciales ...» (Base 4ª, junio 1840: Rodríguez Garraza, 1968, p. 382).

6ª) Disposición 14ª La supresión del adverbio «siempre» al tratar de la presidencia de las sesiones de la Diputación por el Jefe Político es claramente favorable a Navarra. Las bases iniciales de la Diputación querían que la corporación fuese «presidida por individuos de su seno, nombrados por la misma». Rechazada de plano esta petición por los comisionados del Gobierno, en junio y julio de 1840 se buscan soluciones de compromiso: «Esta Diputación será presidida por el jefe político en la forma y todos aquellos casos comunes a las demás Diputaciones, pero en las que sean peculiares, tendrá un presidente nombrado de su seno por ella misma con derecho de convocarla»; «El jefe político presidirá siempre la Diputación provincial y que sólo dejaría de tener veto en los negocios que antiguamente correspondían a la Diputación foral permanente y que hoy seguirán a cargo de la Provincial, y que en ausencia de aquél [el Jefe Político] el de más edad de la Corporación ocupará su lugar». Pero tampoco estas soluciones de compromiso serán aceptadas por el Gobierno: «La novedad que se observa en el [artículo] 14 -escribirían el 10 de diciembre de 1840 sus comisionados a la Diputación- es debida a que el Gobierno no considera con la dignidad que le corresponde al jefe político desnudo de voto en los casos que dicho artículo comprende, y habiéndonos rogado lo recomendásemos a V.E. (sic) no ha sido posible que el Gobierno. lleno de los mejores deseos v hasta convencido de la reforma propuesta por V.E., pudiese acceder a ella, porque no es fácil improvisar un nuevo sistema que sería necesario para el objeto». (Todos los textos aludidos o citados, en Rodríguez Garraza, 1968, pp. 377, 380-1, 382, 385, 392). Después de todo este proceso, la supresión del incómodo «siempre» es un claro triunfo de los deseos navarros.

7ª) Disposición 23ª. Verificado ya el traslado de las aduanas, era inútil su mantenimiento, tal como sostiene Del Burgo (cf. 1968, p. 429).

8ª) Disposición 31, párrafo 1º: El que de ella se suprimiese la aclaración de que la cantidad fijada como cupo anual era la que «proporcionalmente a su riqueza le corresponde de la suma que las de dicha clase [de contribuciones] importan hoy», dejaba claramente las manos libres a Navarra ante eventuales exigencias posteriores del Gobierno. No podemos ilustrar más las razones de esta importante modificación, porque la Diputación nunca había pedido expresamente el cambio, ni -por lo que hasta ahora sabemos- nadie había discutido la inclusión de esta expresión al negociarse el Convenio de 1840. Lo que sí es claro es que la supresión de esta aclaración refuerza la tesis de quienes sostienen que los Convenios de 1877 y 1927 se firmaron ambos después de un inicial contrafuero, porque el Gobierno central, en ambos casos, forzó, sin que se pudiera impedirlo la Diputación, el aumento del cupo, aunque después los navarros se sentaran a la mesa de negociación para convenir sobre el monto y la forma del incremento.

público». Como he dicho, estos acuerdos se toman el 12 de julio, el mismo día en que la Comisión del Congreso emitió su dictamen. Caben dos posibilidades: 1º) que la Diputación no conociera el mencionado dictamen, en cuyo caso carecemos de pruebas para afirmar, como hace Del Burgo, que la Corporación navarra aprobó las enmiendas introducidas; 2º) que la Diputación conociera y aprobara el dictamen en dicha sesión y que por ello pedía que no se alteraran las bases de la ley foral, lo cual difícilmente encaja con sus nuevas exigencias, que, en cualquier caso, no fueron contempladas siquiera ni por la Comisión ni por el Gobierno.

En este punto debo modificar mi anterior análisis (17). La cuestión clave (dado el posterior «iter» de la ley en el Pleno del Congreso y en el Senado) estaba, a mi modo de ver, en las enmiendas que en el proyecto de ley presentado a las Cortes por el Gobierno (proyecto que coincidía en un todo con el Convenio de diciembre de 1840) hizo la Comisión del Congreso. Rodríguez Garraza (1968, p. 413) no trata de esta cuestión: incluso podría decirse que la deja a un lado al afirmar que «el dictamen de la Comisión, dado el 3 de julio, es enteramente favorable al proyecto presentado en todas sus partes». En cuanto a la Dra. Mina, ella misma advierte (1981, p. 208) que no va a hacer «una exposición pormenorizada del desarrollo de las negociaciones que procedieron (sic) a la mal llamada Ley paccionada de 1841 [...ya que] el tema ha merecido numerosos estudios, desde la Memoria de Pablo Ilarregui, testigo excepcional de las negociaciones como comisionado que fue de la Diputación, hasta las tesis doctorales recientes de Rodríguez Garraza, Jaime Ignacio Del Burgo y Martínez Tomás».

Por ello, y en lo que se refería a la «exposición pormenorizada de los hechos», seguí principalmente la obra de Del Burgo. Pues bien, Del Burgo fija la fecha de aprobación del dictamen por la Comisión del Congreso el día 12 de julio (18). Este dato es erróneo. Acudiendo directamente al *Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso. Legislatura de 1841*, se puede comprobar que el proyecto de Ley fue presentado a la Cámara el 31 de marzo de 1841 (19). La Comisión fue nombrada el 2 de abril de 1841 y su dictamen, fechado el 2 de julio, fue leído en el Pleno del Congreso del día 3 (20).

Tan detallada exposición era necesaria para explicar la perplejidad que me produjo encontrarme con que el mismo día en que (según Del Burgo) se hacía público el debate de la Comisión, es decir el 12 de julio, la Diputación de Navarra se reúne y, por primera vez al menos desde comienzos de junio, si se atiende únicamente a la información suministrada por los libros de actas, aborda la cuestión de la marcha en las Cortes del proyecto de ley de arreglo de fueros. En síntesis, y en lo que para nosotros más interesa, lo que la Diputación decide es enviar unas instrucciones a los Diputados a Cortes por Navarra, en las que se recogen dos puntos que parecían interesantes para el bien de la provincia, por si podían obtenerse «en la próxima discusión de modificaciones de fueros»: el derecho de sobrecarta y la necesidad de separar el Gobierno político de la intendencia. En todo caso, la Corporación navarra dejaba a juicio de los diputados «la justicia y conveniencia de estas indicaciones», solicitándoles simplemente que «obrarán según su acreditado patriotismo e ilustración les dictare» (21). Pero después, en aparente contradicción con lo anterior, acaba pidiéndose a los diputados nava-

(17) Cf. Olabarri Gortázar, 1986, p. 96.

(18) Y no se trata de una errata, puesto que lo hace por dos veces, en pp. 429 y 431 de su obra.

(19) No el 3 de julio, como dicen Ilarregui, 1966, p. 55 y -siguiendo probablemente la Memoria del citado autor- Del Burgo, 1968, p. 427; Mina, 1981, p. 217, da la fecha de 31.II.1841, lo cual probablemente procede de una simple errata.

(20) Tal como afirma Rodríguez Garraza, 1968, p. 413; aquí también la información de Mina, 1981, p. 218, puede llamar a confusión, porque da la fecha de 15 de julio, que es la del comienzo de los debates en el Pleno. En su obra de 1987, Del Burgo no rectifica estos errores (cf. p. 41).

(21) AGN, *Actas de la Diputación*, Sesión de 12 de julio de 1841.

rros que procuraran «por todos los medios que no se haga la menor alteración en las bases de la ley general propuesta por la Comisión del Congreso, pues cualquier mudanza en lo actualmente establecido podría producir funestas consecuencias en el espíritu público» (22).

Una vez detectado el error de Del Burgo, las decisiones de la Diputación de 12 de julio no son difíciles de interpretar: se conocía y se daba por bueno el dictamen de la Comisión del Congreso y se sugería a los Diputados navarros -que al parecer no consideraron conveniente hacerlo- que intentasen, en la discusión plenaria del proyecto, que había de comenzar el día 15, conseguir nuevas ventajas para Navarra.

Hubo, por tanto, enmiendas introducidas por la Comisión, no todas favorables a Navarra, sin que, muy probablemente, hubiera aprobación de la Diputación. Si la hubo, como ya vimos, del Gobierno, pues el dictamen de la Comisión habla de «algunas modificaciones, en que está de acuerdo el Gobierno de S.M. y se dirigen a robustecer y hacer más completa la unidad constitucional» (afirmación que, dado el contenido de la mayoría de las enmiendas, parece más bien dirigida a crear un ambiente favorable al proyecto de ley), Pero otros puntos del dictamen merecen ser subrayados: las referencias al «arreglo», al «convenio» entre el Gobierno y la Diputación; el elogio a los representantes navarros porque, «animados del más vivo deseo de identificarse con la Nación de que naturalmente forma parte aquella provincia, sus exigencias fueron siempre racionales y prudentes, sin que jamás hubiesen insistido en las que se les manifestaba eran opuestas a la unidad constitucional»; o las congratulaciones por el hecho de que «el Gobierno enviara el convenio a la aprobación de la Diputación y de que ésta lo aprobara...» (23).

En el Pleno del Congreso, unos insisten en que se presentó una enmienda y después se votó, mientras los otros subrayan que la enmienda se retiró y el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad. Para Mina, estamos ante una manifestación de generosidad por parte del Congreso, plenamente capacitado para discutir y modificar el proyecto de ley. Del Burgo pone de relieve algunas afirmaciones tomadas de los discursos de aquellos días: así, el navarro Goyeneche, en nombre de la Comisión, dijo que «justo es que, una vez que Navarra se ha mostrado dispuesta al sacrificio, (...) no ofrezca ahora la más leve idea de retractación de aquella *promesa*, *aquel* pacto que la Diputación de Navarra y sus comisionados contrajeron con el Gobierno», y destacó el significado de la ley, esto es, la unión voluntaria de Navarra al resto de la Monarquía española, sin conquista como en 1512. Pero también se refirió a la generosidad del Congreso al renunciar a la discusión, «no obstante de que sobre algunos artículos hubiera podido haberla porque pudiera parecer no estaban en perfecta armonía con las leyes generales» (24).

En cuanto al Senado, se puede volver sobre el hecho de que el proyecto de ley quedara aprobado sin discusión ni modificaciones, o recordar que, de los 78 senadores que votaron el proyecto de ley, 19 lo hicieron negativamente.

## EL PACTISMO, ¿DOCTRINA POLITICA O MITO?

«Las teorías pactistas medievales -afirma Mina (1981, pp. 209.210)- explicaban las relaciones políticas de una formación social en que los instrumentos de poder estaban divididos y el rey, que necesitaba el apoyo de la nobleza, tenía que doblegarse a las condiciones que és-

---

(22) Loc. cit. Informa también de las decisiones de la Diputación de 12 de julio pero sin encajarlas en el marco del proceso de aprobación del proyecto de ley por el Congreso, Rodríguez Garraza, 1968, p. 412.

(23) Cit. por J.I. Del Burgo, pp. 429-431.

(24) DSC, *Congreso. Legislatura de 1841*, pp. 2.300-2.301.

ta le imponía para lograrlo. En la Edad Moderna, aunque la situación política no lo hiciera realmente necesario, y la concentración de los instrumentos de poder hiciesen del rey el único soporte real de la soberanía, se generalizaban las teorías del pacto como legitimadoras del poder real frente a las que trataban de fundamentarlo en su origen divino. En uno y otro caso, se trataba de concepciones ideológicas sin ningún soporte jurídico; de la misma forma que la figura del contrato social serviría de soporte legitimador del poder de la nueva doctrina democrática y de la soberanía nacional.

«La historiografía navarra ampliaría la teoría del pacto a las relaciones de Navarra con Castilla y aunque a lo largo de la Edad Moderna, los efectos de la soberanía real no excluyesen al reino, se recordaría constantemente el carácter contractual de sus relaciones con la Monarquía, sobre todo, a la hora de conceder el donativo. La vieja tesis pactista, apoyada en el particularismo navarro, seguirá siendo un arma ideológica empleada con distinto éxito y cuya posible aceptación por parte de quien la padece (el poder central) dependerá más de razones políticas que de razones jurídicas».

Este sería para Mina (op. cit., p. 208) «uno de los mitos históricos que en la España democrática de 1979 sigue funcionando y condicionando el acontecer político»; mito que -como sabemos- Mina se encarga de destruir «a radice»: concretamente, respecto a la ley de 1841, «si jurídicamente no cabe la categoría de leyes paccionadas; ni es posible un pacto entre órganos jerárquicamente desiguales, tampoco históricamente se dio el pacto; ni nadie pretendió pactar, ni se llamó paccionada a la ley» (op. cit, p. 230).

La tesis de la Dra. Mina aborda un punto central no ya en la historia de Navarra, sino también en la del pensamiento político occidental. Dos estudios todavía útiles (los de Höpfl-Thompson, 1979, y Varios, 1980) nos servirán de guía en esta tarea, si bien lo primero que hay que decir es que, desgraciadamente, una vez más, de la comparación entre ambos se puede deducir que los tratadistas españoles y los anglosajones recorren caminos que prácticamente nunca se cruzan, y que el trabajo cronológicamente más reciente (el Simposio organizado por el Instituto de España en 1980) está teórica y metodológicamente mucho menos desarrollado que el artículo publicado por Höpfl y Thompson un año antes.

Ambos estudios coinciden en señalar que el pactismo, no ya en la Navarra del siglo XIX, sino en la historia del pensamiento político occidental, es algo más que un mito. Ciertamente, está claro que, antes que nada, es necesario definir lo que se entiende con dicho término. Como dice García-Gallo, «el *pactismo* como sistema de organización política que se basa en el pacto es un concepto amplio y ambiguo que abarca muy distintas cosas, según qué se entienda por pacto y en qué aspectos éste se realice» (Varios, 1980, p. 145). El profesor Lalinde insiste en que «para hablar de 'pactismo' (...) se necesita una previa y meticulosa precisión conceptual», teniendo en cuenta, sobre todo que «la etiqueta se ha elaborado con terminología vulgar o, al menos, devenida vulgar. En cuanto 'pacto' -sigue diciendo con sorna- ha dejado de diferenciarse de 'contrato', lo que, como se sabe, no ocurría entre los romanos, y por él puede entenderse todo concurso de voluntades, y en ese sentido cada uno de nosotros está 'pactando' desde que se levanta y si se me apura, a veces, durante el sueño, es probable que no haya régimen que en algún momento no pueda ser certificado de 'pactista', máxime si alguna vez deja deslizar el vocablo con ocasión de actuación política o doctrinal» (op. cit., p. 117). A dichas dificultades se añade la que señala el profesor Sánchez Agesta: «Hay una dialéctica entre el pensamiento y la realidad histórica en virtud de la cual unas veces los hechos van delante del pensamiento y éste construye después teorías más o menos utópicas que después los hombres tratan de realizar en la Historia. La doctrina del pacto aparece con estas dos presentaciones. Algunas veces precede a los hechos que tratan de confirmarse como un

acuerdo, un pacto o un contrato. Otras veces, el acuerdo tácito o expreso surge de una manera espontánea y una teoría del pacto surge después para legitimar el convenio realizado» (op. cit., p. 171).

Del volumen al que nos venimos refiriendo surgen al menos dos sugerencias interesantes de cara a la precisión del sentido del término. El mismo Lalinde afirma: «El 'pactismo' no es una categoría única sino que hay dos 'pactismos' claramente diferenciados o dos visiones distintas, como son la 'filosófica' y la 'historicista'. En la primera, el 'pacto' pertenece al mundo de las ideas, mientras que en la segunda pertenece al mundo de los hechos. Con arreglo a ésta, el 'pacto' se ha dado realmente en un momento o lugar concretos, con asistencia de personas de carne y hueso, en tanto que la primera opera con fuerzas abstractas y todo lo más a que puede llegar en el terreno de las realidades es a no excluir, e, incluso a desear que se produzca en el futuro. La visión filosófica arranca de la sofística griega por lo que se refiere al mundo occidental, ocupa lugar importante dentro del escolasticismo y desemboca, finalmente, en el iluminismo para mantener su forma más pura en tanto Rousseau no aparece tan manifiestamente antihistoricista. El 'pactismo' de Aragón y de Valencia [y el de Navarra: cf. *op. cit.*, p. 116] es puramente 'historicista' y, por tanto, no tiene nada que ver con las anteriores doctrinas, aunque en la edad moderna trate de conectar con ellas, especialmente con la de Suárez, como se informa más adelante en el caso de Aragón» (op. cit., pp. 117-119).

En cuanto a Vallet de Goytisolo, enfrentado a Lalinde en muchos aspectos, se atreve en su ponencia a definir el «pactismo» en los siguientes términos: «aquel sistema en el cual, aceptando la trascendencia de un orden divino, revelado y natural, las fuentes del derecho positivo, en caso de no ser consuetudinariamente establecidas, requerían el concurso *paccionadamente concordado* (25) de varias voluntades socialmente representativas. Es decir, que sus normas no eran el producto unilateral de la voluntad de quien o quienes ostentan el poder político ni tampoco de la suma de voluntades mayoritarias de un ámbito comunitario dado, sino el resultado de una convención o acuerdo racional, estatuyente o normativo, entre los diversos componentes de una comunidad y, en su grado más elevado, entre la autoridad suprema de esas comunidades y los representantes de todos y cada uno de los estamentos integrantes de la misma» (p. 84).

Este tipo de formulaciones definitorias nos lleva de la mano a la contribución de Höpfl y Thompson (1979), que afirman que, «como historia intelectual, la historia del contractualismo [o pactismo] europeo fue creada por la mente formidable del jurista universitario alemán Otto von Gierke, a finales del siglo XIX» (p. 919), para pasar después a exponer y criticar las tesis de Gierke (26).

---

(25) El subrayado es mío Vallet de Goytisolo habla reiteradamente en su ponencia -en realidad, dedica su ponencia- a las «leyes paccionadas o constituciones generales», que eran -en Cataluña- «las disposiciones legales aprobadas por el rey y por los tres brazos de las Cortes» (op. cit, p. 84); añade que «el mismo valor que las leyes paccionadas lo tenían los privilegios, libertades, franquicias y buenos usos confirmados por constituciones generales» (p. 88); deduce que «como consecuencia de la institución de las leyes paccionadas (...) no era posible al Príncipe: a) Legislar sin las Cortes (...y) b) Hacer pragmáticas ni rescriptas en contra de las Constituciones generales, ni otorgar privilegios en contraposición con ellas o en contra de otros privilegios primeramente jurados (pp. 92-3); y precisa que la interpretación auténtica de las leyes «presentó en Cataluña especiales peculiaridades dimanantes del específico carácter de las Constituciones pactadas.. Mieres lo expuso: 'regulariter interpretatio, Principis ius facit'; pero, 'Fallit in istis constitutionibus Cathaloniae'. La razón de esa particularidad radicaba precisamente en el carácter paccionado de éstas que no emanaban sólo del Rey sino del pacto entre éste y las Cortes» (p. 105)

(26) «Gierke defendía que hay una teoría-modelo [del pactismo], que las partes del modelo están lógicamente articuladas y no arbitrariamente asociadas, y que la tarea del historiador es la de contrastar los escritos



Desde esta nueva perspectiva, lo que habría de hacerse es analizar, caso por caso y para toda la Cristiandad en las épocas medieval y moderna, las doctrinas pactistas (en plural), su plasmación o no en el Derecho público de cada *res publica* y la muy variada y desigual relación que se establece en cada momento y en cada caso entre la *doctrina* política pactista y una *normativa* política expresa o implícitamente basada en tal doctrina.

¿Qué utilidad puede tener esta propuesta de Höpfl y Thompson para el caso navarro y, más concretamente, para la interpretación de la ley de 1841?. A mi modo de ver, su planteamiento incita a preguntarse sobre la *doctrina* y la *normativa* contractualistas en Navarra y su pervivencia y/o influjo a las alturas de los años 1839-1841. Es una lástima que ambos autores, que demuestran conocer bien otros aspectos de la historia del contractualismo en España (27), no se refieran para nada al caso navarro. No es difícil, sin embargo, en una primera y muy somera aproximación, que de seguro medievalistas y modernistas sabrán desarrollar, recordar que, como ha precisado recientemente Floristán Imizcoz (1988, pp. 23-4), «si las leyes de Cortes [de las Cortes navarras] hasta entonces [1569] podían considerarse formalmente como «le yes otorgadas», a partir de este momento [de la reunión de las Cortes de 1569] hay que considerarlas como «leyes pactadas» en la medida en que no se publicaban aquellas que no hubieran sido decretadas [por el Virrey] positivamente» (28). No puede olvidarse, por tanto, esa vigencia doctrinal y legal del pactismo en Navarra hasta los años treinta del siglo XIX.

Es innegable que tal situación se modifica sustancialmente cuando, en la doctrina y en la normativa constitucional, se impone en España (y en Navarra) la tesis liberal de la soberanía nacional. Con todo, deben tenerse en cuenta, para entender mejor las diversas posturas del momento que, como oportunamente hace notar, entre otros, Sánchez Agesta (29), la «doctri-

---

contractualistas del pasado con la «precisión jurídica» con la que el modelo aparecía en ellos. Y la obra de Gierke es también la fuente de la firme convicción de que un argumento contractual propiamente dicho debería contener dos componentes, *el Gesekchafts vertrag* («pactum societatis») y *el Herrschabvertrag* («pactum subjectionis») (op. cit., p. 923).

Después de señalar una serie de contradicciones, Höpfl y Thompson consideran que éstas de ninguna manera se deben a una mera inadvertencia por parte de Gierke. «Más bien -continúan- surgen de graves defectos en las ideas organizadoras de Gierke. El pensamiento de Gierke estaba permeado por la convicción de que hay (...) una o la teoría del contrato, un modelo al que los distintos escritores de las épocas medieval y moderna se conformaban más o menos. (...) Hasta que esta aproximación no sea rechazada -aseguran- no será posible una historia del contrato [o pacto]. Lo que se necesita -y ellos encuentran en Pocock y Skinner (cf. Höpfl, H., 1975, *passim*)- es una aproximación que no interponga un conjunto altamente estructurado de expectativas y presupuestos entre el historiador y su evidencia y al mismo tiempo permita discriminar entre lo que debería y lo que no debería excluirse en una historia del contractualismo» (p. 927).

(27) Aunque hay que añadir en su «debe» que desconocen o parecen desconocer la bibliografía española sobre el asunto, Höpfl y Thompson, citando una extensísima literatura sobre el tema, se refieren al caso de Aragón (J.H. Franklin), a los teóricos españoles del derecho natural de los siglos XVI y XVII, en particular Suárez y Vitoria (Gough, Kleinhampl, Wilenius, Murray, Hamilton, Wright, Copleston, Lares, Lewy) y Juan de Mariana (Atger, Lewy) y de nuevo al caso de Aragón y también al de Castilla (Giesey, Elliott, Griffiths) (cf. op. cit., pp. 920-1, 930 y 936).

(28) El propio Floristán Imizcoz aclara (op. cit., p. 36) que, aunque Lalinde Abadía entienda que las leyes de Cortes navarras son leyes otorgadas, en las que el reino es mero suplicante, y otro historiador del Derecho, F. de Arvizu, se inclina por el carácter pactado de las leyes de Cortes, «ambas interpretaciones no son excluyentes si tenemos en cuenta (...) la progresiva afirmación de este segundo modelo a partir del primero, que se produjo durante el reinado de Felipe II. A partir de entonces se puede hablar (en la medida en que conocemos con detalle la evolución de las reuniones de Cortes navarras desde finales del siglo XVI hasta las últimas de 1828-9) de una *doctrina* y de una *normativa* pactistas en Navarra (la relativa a las «leyes contractuales»), aunque ciertamente, ya desde el s. XVIII, ambas fueron puestas en cuestión desde posiciones absolutistas y desde posiciones liberales».

(29) En su contribución a la obra ya citada de varios autores, *El pactismo...* 1980, pp. 180-1. En este libro, publicación de las actas de un simposio cuyos participantes tratan con detalle, no sólo de la escolástica medieval y moderna, sino también de los casos de Cataluña (Sobrequés Callicó y Vallet), Aragón y Valencia (La-

na del pacto de instituciones sociales consolidadas en la historia es, sin duda, la más interesante del siglo XIX». Esta doctrina del pacto se barrunta hacia 1834 (en las «famosas consideraciones sobre la diplomacia publicadas en 1834» por el Donoso de la primera juventud), «pero cuando hace su explosión política es en la Constitución de 1845, en cuyo preámbulo va a aparecer oficialmente consagrada» Esta nueva doctrina pactista está basada en la teoría de la «Constitución interna», desarrollada tanto por el primer Donoso como por Balmes y Pedro Pidal y pasará, por obra de Cánovas, a la Constitución de 1876. Aunque Cánovas formulara diversas teorías sobre la cuestión, su última versión se organiza, según Sánchez Agesta, sobre el siguiente esquema: «justificación de unos poderes preexistentes que se ponen de acuerdo entre sí para establecer la constitución escrita» (*op. cit.*, pp. 180-1).

En definitiva, y para no extenderme en una cuestión muy conocida, debe tenerse en cuenta que no sólo buena parte de la doctrina del Antiguo Régimen reposa en las teorías contractualistas, sino que también el liberalismo, en más de una de sus versiones, tiene por base el «contrato social» de Rousseau o, en el mundo anglosajón, la renovación de las viejas doctrinas pactistas a lo largo de los siglos XVIII y XIX.

Esta vía de acceso podría ayudar a resolver un problema que tanto desde la interpretación de Mina como desde la de Del Burgo me parece que tiene difícil salida. Al tratar, más arriba, de la naturaleza jurídica de la ley de 1841, insistíamos en la necesidad de un tratamiento histórico de la cuestión y en la inconveniencia de caer en anacronismos al aplicar a aquella disposición figuras jurídicas impropias de la época.

Desde la misma perspectiva, parece que es incontestable la razón de Mina cuando habla (1981, p. 212) de «la soberana potestad del legislativo» como expresión a su vez del principio liberal de la soberanía nacional. Para Del Burgo, «este concepto de la soberanía ilimitada es gravemente peligroso y amenaza la libertad», «es evidente que el principio de la supremacía de la ley, como expresión de la voluntad general, no puede invocarse en un sistema democrático con carácter absoluto» y lo mismo que «los derechos y libertades de las personas, por ejemplo, no pueden quedar quebrantados so pretexto de contar con la voluntad general para tal finalidad», «lo mismo ocurre con lo que en nuestro ordenamiento constitucional vigente se ha dado en llamar 'derechos históricos', que, evidentemente constituyen una limitación al principio de la soberanía del Estado y que tienen una justificación en la raíz misma de la conformación de la nación española» (1987, p. 53).

Los argumentos de Del Burgo serían atendibles si el ordenamiento constitucional vigente en 1841 fuera el mismo vigente hoy. No hay, en la Constitución de 1837, ningún reconoci-

---

linde), Castilla e Indias (García-Gallo) y la España del XIX (Sánchez Agesta), hay también (como en el artículo de Höpfl y Thompson) un flagrante olvido del caso de Navarra, tan interesante para el estudio del pactismo en España. Solamente hay una referencia de Lalinde (cf. *op. cit.*, p. 116: comparación con los casos de Aragón y de Valencia) y el siguiente párrafo que le dedica A. García-Gallo: «Si hubo en tiempos antiguos pactos análogos de integración de población cristiana en un reino y de reconocimiento de la autoridad del rey de éste, no lo sabemos. De hecho parece haberse efectuado uno tras la ocupación por Alfonso VI de la Rioja navarra, al ser reconocido y jurado por los señores y la ciudad de Nájera en 1076. Pero el Fuero de esta ciudad no habla para nada de un pacto de sumisión y sí de que Alfonso VI adquiere el reino por sucesión; de que él es quien desea conocer los antiguos fueros concedidos por los reyes de Navarra para, como acto de generosidad, confirmarlos y mejorarlos. *Un pacto de este tipo se encuentra, en cambio, en fecha muy avanzada en la Capitulación de rendición de la ciudad de Pamplona a Fernando el Católico en 1512*» (*op. cit.*, pp. 148-9; el subrayado es mío)

En esta misma obra formula García-Gallo una consideración que merece ser recogida: «La idea del pacto político aparece proclamada abiertamente, y de ella deducidas sus consecuencias, de un modo brusco, espontáneo y general en España y América en 1808. El que de este modo aparezca (...) revela que la concepción pactista, aunque de ella no se encuentren en años anteriores declaraciones expresas, yace vive en la conciencia de los españoles y americanos» (*op. cit.*, p. 166).

miento de los derechos históricos de los territorios forales; y la soberana potestad del legislativo parece algo incontestable para quienes gobiernan el Estado.

Sin embargo, tal y como hemos expuesto, el liberalismo doctrinario que asumen tanto los moderados como buena parte de los progresistas durante el reinado de Isabel II entendía que, al igual que a la hora de presentar la historia de España era necesario -como lo habían hecho los franceses- llegar a una síntesis entre Antiguo Régimen y Revolución, entre Monarquía y democracia, que constituyera la base doctrinal del nuevo régimen, en las Vascongadas y Navarra era necesaria la búsqueda de una coexistencia entre Constitución y Fueros. El liberalismo doctrinario de moderados y también progresistas, vascongados, navarros y en muchos casos también del resto de España, suministró la base para la pervivencia en dichos territorios -como en el resto de España- de la vieja doctrina pactista procedente de la Edad Media: eso sí, en lucha con la doctrina del liberalismo democrático que nada quería saber de pactos que limitaran la ilimitada soberanía de las Cortes, expresión de la voluntad nacional, y que tuvo también, como se sabe, sus momentos de alza en la política española del siglo XIX. Pero estas consideraciones exigen un planteamiento más amplio de lo que fue la revolución liberal en Navarra, que desgraciadamente no nos es posible desarrollar aquí.

## CONCLUSIONES

Aunque pueden traerse a colación otros aspectos, creo que el «iter» de la ley de 1841 analizado en las páginas anteriores y la discusión sobre la doctrina pactista, permiten alcanzar conclusiones sólidas en la discusión sobre la naturaleza jurídica y el significado político de la ley, y, en cuanto este segundo punto depende del primero, sobre el camino a seguir para modificar o derogar esa misma ley.

1º ) 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, como por ejemplo el utilizado en estos últimos años para la aprobación del Concuerdo entre Vascongadas y el Estado o para la propia Ley de Amejoramiento del Fuero navarro. 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; son los diputados los que, por propia iniciativa, renuncian «generosamente» a modificar un proyecto de ley. La figura de la «ley contractual», propia de la doctrina navarra del Antiguo Régimen, no es aplicable al concepto liberal de «ley».

2º) Tampoco se puede decir que la ley de 1841 fuera el fruto de un pacto anterior formalizado en términos jurídicos por ambas partes. Es verdad que el Convenio de 1840 fue el fruto de un pacto, pero también lo es que, en el Congreso, dicho pacto sufrió modificaciones sin que el proyecto modificado hubiera sido remitido después a la Diputación para una nueva aprobación, exigencia que era formalmente necesaria para que se pudiera hablar de un Convenio o Pacto entre las instituciones representativas de España y de Navarra (30).

---

(30) No he modificado esta conclusión respecto a la recogida en mi anterior trabajo (1986) sobre el asunto. Indudablemente, y aunque sea verdaderamente paradójico, el error de Del Burgo, que me indujo también a mí a confusión, favorece la tesis del propio Del Burgo, quien, como hemos visto más arriba, afirma que los diputados navarros de la Comisión (Fernández de Gamboa y Goyeneche), a instancias de Illarregui -diputado por Navarra entonces-, «quedaron de acuerdo para introducir determinadas mejoras en el proyecto, según las instrucciones de la Diputación. En efecto, con la conformidad del Gobierno se modificaron algunos aspectos del Convenio. Las enmiendas se hicieron de común acuerdo entre el Gobierno y los representantes de Navarra y no afectaron de todos modos a ningún aspecto sustancial del Pacto», (Del Burgo, 1968, p. 427; los subrayados son míos). Y después de analizar cada una de las enmiendas concluye: «queda demostrado que las enmiendas no

3º) Es claro, por otro lado, que, por ambas partes, 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; y, aunque la Comisión del Congreso modificó en algunos puntos el proyecto, de los textos se deduce claramente que el Gobierno y sus diputados procuraron respetar al máximo lo convenido con la Diputación, que suponía -y todos los protagonistas eran conscientes de ello- la conversión del antiguo reino de Navarra en provincia integrada en la unidad de la Monarquía constitucional española.

4º) Precisamente por ello -porque hubo pacto político entre Navarra y el Estado-, desde los primeros momentos de su aplicación son muy abundantes en la documentación las referencias al pacto, al concierto, al carácter «especial» de la ley de 1841 (31) e incluso al carác-

---

afectaron a ningún principio esencial del Convenio. La mayor parte de ellas favorecían a los intereses de Navarra y el resto se refería a medidas provisionales ya ejecutadas o de nula importancia» (op. cit, p. 429).

En mi opinión, la tesis de Del Burgo sigue sin ser completamente convincente porque, como afirman Martínez Tomás y Mina (cf. 1981, p. 217), el proyecto de Ley, una vez enmendado por la Comisión, no fue remitido después a la Diputación para una nueva aprobación, exigencia que -como digo en el texto- era formalmente necesaria para que se pudiera hablar de un Convenio o Pacto entre las instituciones representativas de España y Navarra.

Pero es que, además, las dos afirmaciones de Dei Burgo que he subrayado más arriba no están probadas, y creo que se puede decir que, salvo que aparezca nueva documentación muy distinta a la hasta ahora manejada, no se podrán probar. De la Memoria de Iñarregui -muy seguido en este punto por Del Burgo- no se desprende ni que las enmiendas introducidas por la Comisión favorables a los intereses de Navarra lo fueran «según las instrucciones de la Diputación», ni que hubiera una «conformidad del Gobierno» respecto de dichas enmiendas. Iñarregui se limita a relatar su propia participación personal: sus sugerencias a los dos miembros navarros de la Comisión, y que, por «insuación suya» se hicieron «algunas enmiendas interesantes», esto es, favorables a Navarra, en el proyecto (Iñarregui, 1966, p. 55). Que a la Diputación no le pareció mal el texto resultante está claro a la vista del acta de la sesión del 12 de julio; pero que no estaba «cerrando la negociación» con los representantes del Estado español es evidente, dado que en la misma sesión sugería la introducción de dos nuevas e importantes enmiendas al proyecto que no llegaron a plantearse ni en el Congreso ni en el Senado. Pero es que, además -y para concluir con este punto-, del análisis de las enmiendas introducidas por la Comisión (cf. *supra*, nota 16), se desprende, ciertamente, que gran parte de ellas fueron favorables para Navarra, pero no todas: es muy poco probable que las enmiendas a las disposiciones 5ª y 10ª, por ejemplo, fueran introducidas por los navarros.

Digamos, por último, que en este punto, mi opinión coincide plenamente con lo que afirmaban Mariano Arrasate, Pedro Uranga y un tercer letrado en carta o dictamen emitido el 20 de agosto de 1930, en relación con el Convenio de 1927. Después de explicar en él cómo en diciembre de 1840 se llegó a un acuerdo entre el Gobierno y los comisionados de la Diputación, se afirma: «El deber del Gobierno era después de esto elevar su propuesta a las Cortes y presentó en efecto el correspondiente proyecto de ley con arreglo a lo convenido con la Diputación. Pero las Cortes lo modificaron en los artículos 5, 10, 12, 14 y 31. Y el proyecto, de esta manera modificado unilateralmente y con estas modificaciones aprobadas por las Cortes, se mandó observar como ley, sin que sepamos que sobraron las alteraciones fuera la Diputación de Navarra consultada». Añade dicho texto (que me ha facilitado amablemente S. Martínez Beloqui y se halla en AGN, Carpeta «Fueros. Modificaciones del donativo foral») que, por ello, hay que buscar fuera de la ley de 1841 las razones más firmes para asentar su inalterabilidad jurídica.

(31) Javier Nagore Yarnoz, 1989, p. 500, al mismo tiempo que afirma el carácter paccionado de la ley, que precisamente por ello no puede ser modificada unilateralmente, emplea, para referirse a ella, un término técnico que me parece debe considerarse. «Se trata -afirma- de una ley *fundamental* (el subrayado es mío): por su fondo, que afecta a la Constitución de España y de Navarra; y por la forma, por cuanto su alteración requiere -como todo convenio o pacto- la concurrencia de dos voluntades». Quien haya leído las páginas anteriores advertirá claramente que no puedo coincidir con estas afirmaciones. El concepto de «ley fundamental» muy empleado en el Antiguo Régimen (también en el siglo XIX) para referirse a lo que otros integrarían en la «constitución interna» de España, no es aplicable a la normativa constitucional liberal, de la que emana la ley de 1841; pero sí que podría argumentarse que la ley del 41 es una ley «especial» que *de hecho*, y en cuanto fruto directo de la ley de 25 de octubre de 1839, condiciona la *interpretación* que habría de darse, para los casos de Navarra y las Provincias Vascongadas, a la Constitución de 1837. La muy influyente doctrina política de los doctrinarios en este punto, de la que ya hemos hablado más arriba, confiere aún mayor relieve a este indudable y al mismo tiempo difícil de definir con más precisión «carácter especial», de la ley de 1841. A este respecto, un autor de muy distinta orientación a la de Nagore, G. Monreal Zia, en un importante trabajo (1986, p. 64), llega a afirmar -aunque en el debate que siguió a su intervención, mientras unos autores como el Dr. Lucas Verdú, se mostraban de acuerdo, otros, como el Prof. Clavero, consideraban, no sin razón, que tal expresión técnica constituía un evidente anacronismo- que «la Reforma foral va a girar (...) en torno aleje de la ley de 25 de octubre de 1839 *que debiera ser conceptualizada como una auténtica Disposición Adicional material de las Constituciones de 1837, 1844 y 1869*» (el subrayado es mío).

ter «paccionado» de la ley (32). Por otro lado, no puede olvidarse que la clara e inequívoca afirmación que hace en 1848 José Alonso de ese «carácter paccionado» de la ley, procede de quien era no sólo un ilustre jurista navarro sino también ministro del Gobierno de Madrid en el momento en que se aprobó la ley.

5º) Como todas las disposiciones legales, la ley de 1841 es susceptible de diversas interpretaciones, y de hecho ha sido interpretada de muy diferentes formas desde su aprobación hasta hoy: las dos más usuales han sido, por decirlo coloquialmente, la «foralista» y la «centralista». La primera se basa en el pactismo que, contra lo que dice Mina, no es tanto un mito como una doctrina política muy antigua y todavía presente en muchos círculos políticos e intelectuales a mediados del siglo XIX, lo mismo que es una doctrina política la que defiende la soberanía ilimitada del Estado nacional (33).

Según la fuerza que a lo largo de los años han tenido una u otra doctrina han sido distintas las tomas de postura de la Diputación navarra y del Gobierno español, y diferentes los resultados en lo que se refiere a la aplicación de la ley «paccionada» de 1841. Un argumento que emplean los partidarios 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 fue expresamente modificado por la ley de 1841 (34).

6º) No se podría explicar adecuadamente la pervivencia hasta nuestros días de la «paccionada» si la ley no tuviese un carácter «especial», que le dio el arreglo político del que fue fruto; pero tampoco se entenderían los relativamente frecuentes (y en bastantes casos no enmendados) contrafueros, si el arreglo hubiese sido el producto de un pacto formalizado en términos jurídicos entre dos entidades soberanas.

Una última observación. Como decíamos al hablar del estado actual de la cuestión, a pesar de la abundancia de publicaciones sobre la ley de 1841, quedan por aclarar puntos oscuros tanto en su elaboración y tramitación como, sobre todo, en su aplicación posterior, que, una vez conocida, ayudará a entender de forma más precisa el carácter de la propia ley. Nue-

---

(32) Entre tantos ejemplos como se pueden poner de ese carácter «especial» de la Ley, a través de la terminología empleada por unos y por otros tanto en diciembre de 1840 como en julio de 1841, me parece especialmente interesante el que sigue a continuación. Pendiente aún la aprobación de la Ley -concretamente, el mismo día que comenzaba su discusión en el Pleno del Congreso-, la Diputación, en una exposición al Regente acerca de una contribución extraordinaria de guerra que creía no aplicable a Navarra (porque «sólo desde el 1 de marzo de 1841 -fecha del traslado de las aduanas acordado en el Convenio de diciembre de 1840. debe contarse la nueva era constitucional de Navarra»), afirmaba, entre otras cosas, que la exacción en Navarra de dicha contribución «sería (...) enseñar la justa persuasión en que los navarros están de que el Gobierno jamás se separará de lo acordad;», infundiendo al mismo tiempo un funesto temor hacia la confianza que para lo futuro debiera inspirarles el nuevo pacto foral» (actas de la Diputación, sesión de 15.VII.1841; este texto había sido recogido ya por Rodríguez Garraza, 1968, p. 410; el subrayado es mío).

Azaola, 1988, en el mismo sentido recoge una Real Orden del ministerio de Hacienda de 15 de mayo de 1841, en la que se hablaba del «Convenio» de 15 de diciembre (cf. p. 300).

(33) En el fondo, la propia Dra. Mina viene a reconocerlo cuando -recuerdo unos párrafos antes citados- afirma que las diversas teorías del pacto habían de ser entendidas como (concepciones ideológicas sin ningún alcance jurídico, *de la misma forma que* la figura del contrato social serviría de soporte legitimador del poder de la nueva sociedad democrática y de la soberanía nacional» (1981, p. 210; el subrayado es mío).

(34) «Con mi mayor respeto por el autor de ese (sic) libro, que es uno de esos juristas luchadores, esa historia [la de la luchas de los navarros partidarios de las tesis pactistas] no me parece ser tanto la de la lenta maduración de una cierta idea del fuero, que terminaría por imponerse por su propia fuerza, como la de una larga batalla forense, en que cada parte utiliza todos los resortes a su alcance, incluyendo los desfallecimientos y descuidos del adversario, como instrumentos de una idea de fondo del derecho o de la justicia de la causa» (García de Enterría, en su prólogo a Del Burgo, 1987, p. 18).

El argumento señalado al final del párrafo lo sostiene, entre otros foralistas, Raimundo Aldea: cf. Rodríguez Garraza, 1968, p. 432. Véase también Nagore Yánoz, 1989, p. 500, que a su vez cita a Aizpún Santafé.

vas consultas en el Archivo General y Real de Navarra, el Archivo de las Cortes y el Archivo General de la Administración en búsqueda de documentación hasta ahora no utilizada (35), pueden enriquecer -y modificar- nuestro actual conocimiento de la que sin duda es la ley más importante de la historia contemporánea de Navarra.

---

(35) Además, por supuesto, de los archivos privados de los políticos de la época. Sorprende un poco, en este sentido, que los autores que más recientemente han estudiado el asunto no hayan tenido en cuenta la biografía del político navarro Fermín Arieta, hermano de uno de los miembros de la Diputación de 1840 y él mismo Jefe Político de Navarra en 1839-1840 (cfr. Trenas, 1971). En ella se recogen unas interesantes cartas de Yanguas y Miranda a Arteta del año 1839 (cfr. pp. 166-170), además de otras noticias sobre la negociación foral (pp. 164-179) que seguramente podrían ampliarse y precisarse de ser consultado el archivo de Arteta por un especialista en el tema.

En el Prólogo que el Conde de Rodezno escribió para las *Memorias* (1952, p. 19) de Joaquín Ignacio Menos, Barón de Bigüezal y más tarde Conde de Guendulain, se dice: «No intervino el Barón en los tratos de 1841, mas los siguió de cerca y comentó en una Memoria que, entre sus papeles, dejó también inédita. Trátase de unos comentarios a las bases que sirvieron para confeccionar la ley. Según Bigüezal, los comisionados no debieron apresurar la negociación con un Gobierno 'apenas incubado entre el polvo de la anarquía y de la revolución'. Proponía una razonable suspensión para cuando el trono y el país pudieran contar con 'un día seguro de existencia y orden'. En cuanto a las bases que desarrollaron el texto del articulado de aquella Ley, toda su preocupación parece montada sobre el temor de que su vigencia fuera efímera ante la aparición de los Códigos generales para toda la Monarquía. Afortunadamente, en esto, se equivocó -concluye Rodezno-, como tal vez tantos otros de los interventores en tal convenio».

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉS-GALLEGO, J., 1982: *Historia Contemporánea de Navarra*, Pamplona, Elsa.
- 1987: «Génesis de la Navarra Contemporánea», en *Primer Congreso General de Historia de Navarra*, 1. Ponencias, Príncipe de Viana, XLVII, Anejo 6, pp. 195-234.
- AZAOLA, J.M.de, 1988: *El País Vasco*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- BURGO, J.I. del, 1966: *Ciento veinticinco años de vigencia del pacto-ley de 16 de agosto de 1841*, Pamplona, Editorial Gómez.
- 1968: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, Institución Príncipe de Viana.
- 1975: *El fuero: pasado, presente, futuro...*, Pamplona, Eunsa.
- 1986: «El milagro de la Ley Paccionada» en la obra colectiva *Estudios de Derecho Público de Navarra. Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta* (San Sebastián, Eusko Ikaskuntza), pp. 43-50.
- 1987: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*. Prólogo de Eduardo García de Enterría, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- CAMPO, L. del, 1985: *Pamplona durante la regencia de Espartero (Septiembre 1840-Julio 1843)*, Pamplona, Grafinas.
- FLORISTAN IMIZCOZ, A., 1988: «Las Cortes de Navarra después de la conquista: renovación e innovación institucional en el siglo XVI». Ponencia presentada en «Las Cortes de Cataluña, Congreso de Historia Institucional» (Barcelona, Generalitat de Catalunya), en prensa.
- GARCIA-SANZ MARCOTEGUI, 1984., *Demografía y sociedad de la Barranca de Navarra (1760-1860)*, Pamplona, Institución Príncipe de Viana.
- HÖPFL, H., 1975: «John Pocock's New History of Political Thought», en *European Studies Review*, 5, pp. 193-206.
- HÖPFL, H.-THOMPSON, 1979., «The history of contract as a motive of political thought», *The American Historical Review*, vol. 84, pp. 919-944.
- ILARREGUI, P., 1966: *Memoria sobre la Ley de modificación de los Fueros de Navarra*, recogida en el volumen titulado *Temas forales* (Pamplona, Institución Príncipe de Viana), pp. 11-136. La primera edición se publicó en Pamplona en 1872.
- LARUMBE BIURRUN, 1968; «El régimen navarro en el franquismo», en *Instituto Gerónimo de Ustáriz, Boletín*, 2, pp. 49-54.
- LOPERENA, D., 1984: *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati, IVAP.
- 1988: *Derecho histórico y régimen local de Navarra: Alcance institucional y competencial de la Disposición adicional primera de la Constitución española*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- MARTINEZ TOMAS, A., 1972: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.

- MENCOS, J.L. de, 1952: *Memorias de D. Joaquín Ignacio de Mencos, Conde de Guendulain, 1799-1882*, Pamplona, Ed. Aramburu.
- MINA APAT, M.C., 1981: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, Alianza Editorial.
- 1984: «Una polémica pendiente: el baile de las letras y otras cosas», *Langaia*, 5 (Abril 1984), pp. 41-51,
- MONREAL ZIA, G., 1986: «Entidad y problemas de la cuestión de los derechos históricos vascos», en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos* (Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco), pp. 47-82.
- NAGORE YARNOZ, J., 1989: «Fueros navarros y Estatutos de autonomía», en *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo* (Madrid, Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España-Consejo General del Notariado), I, pp. 489-525.
- OLABARRI GORTAZAR, I., 1986: «Génesis y significado de la Ley de modificación de fueros (Ley Paccionada) de 1841», en la obra colectiva *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra* (Pamplona, Eunsa), pp. 127-142.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., 1989: *Fundamentos jurídicos del mejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- REPGEN, K., 1979: «Methoden-oder Richtungskämpfe in der deutsche Geschichtswissenschaft seit 1945?», en *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 30, pp. 591-610; traducido por la *Revista de estudios Sociales*, 3ª época, I, 1979, pp. 59-84, bajo el título «Historiografía alemana actual: Métodos científicos o luchas de orientaciones ideológicas».
- RODRIGUEZ GARRAZA, 1968; *Navarra de Reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona, Universidad de Navarra-Institución Príncipe de Viana.
- TRENAS, J., 1971; *Fermín Arteta, ministro de Isabel II* (La anticipación de un tecnócrata), Madrid, Publicaciones de la Fundación Juan March-Guadarrama.
- VARIOS, 1980: *El pactismo en la historia de España*, Madrid, Instituto de España.



## ADDENDA

En el momento de corregir las pruebas de imprenta de este artículo, he de referirme a un importante libro de recentísima aportación (Martín-Retortillo, S., dir., *Derecho público foral de Navarra*, Madrid, Gobierno de Navarra, Ed. Civitas, 1992), cuyas dos primeras contribuciones son de interés para el mejor conocimiento de la «Paccionada».

La segunda de ellas, debida al propio Martín-Retortillo, se adentra en el poco conocido asunto de la aplicación de la Ley de 1841 que, como decíamos en el último párrafo de este artículo, ayudará también (sobre todo cuando se trata de los años inmediatamente posteriores a 1841) al entendimiento de la propia Ley. Es lástima que la interesante síntesis del autor para este primer período (pp. 60-67) no tenga en cuenta el trabajo de S. Martínez Beloqui «Conflictos en la aplicación de la ley “paccionada”, 1841-1900», publicado en la obra colectiva *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea* (Pamplona, Eunsa, 1986), pp. 103-114, pues le hubiera suministrado nuevas informaciones.

En cuanto a la primera de las contribuciones citadas («Las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional»), Juan Alfonso Santamaría Pastor aborda ambas disposiciones desde las clásicas perspectivas histórica y jurídica, a las que añade un refrescante punto de vista político-constitucional. Creo que, en conjunto, sus conclusiones y las mías apuntan en una misma dirección. Sin embargo, considero necesario hacer las dos siguientes observaciones:

1ª. Santamaría Pastor está de acuerdo con Monreal Zía (cf. nota 31 de este artículo) en dar carácter constitucional a la ley de 25 de octubre de 1839 en cuanto «Disposición material adicional» o «acta adicional» de la Constitución de 1837, aunque niega que se le pueda atribuir este papel respecto a las Constituciones posteriores y rechaza también las tesis de J.A. Razquin Lizarraga (1989, pp. 103-105), quien amplía este carácter constitucional a la Ley de 1841.

Como ya advertía de pasada en la nota citada de este trabajo, soy contrario a dar esta consideración a cualquiera de las dos leyes: en primer lugar porque, como hizo notar el Prof. Clavero en el coloquio que siguió a la exposición oral del trabajo del Prof. Monreal antes citado (recogido en la obra colectiva *Jornadas de estudio sobre la actualización...*, 1968), «yo creo que en el siglo XIX a nadie se le ocurrió esta explicación (...), esta es una explicación a posteriori» (p. 204; el propio Prof. Monreal reconoció a continuación, p. 206, «la distorsión que produce [la aplicación al pasado] de la dogmática moderna»).

El profesor Santamaría asegura que «el que no existan testimonios parlamentarios de que las Cámaras, al aprobar la Ley de 1839, fueran conscientes de llevar a cabo una innovación constitucional (o, al menos, de autorizarla) no es, desde luego, un argumento en contra» de la tesis favorable al carácter constitucional de dicha ley.

Dicha afirmación cobraría mayor solidez si los legisladores de 1839 no dispusieran de ninguna técnica jurídica distinta de la ley pura y simple para casos de particular importancia. Sin embargo, no sólo la Constitución de 1837 prevé, en sus artículos 48, 73, 77 y primer artículo adicional la posibilidad de «leyes especiales», sino que el marqués de Viluma, en el voto particular que, como miembro de la Comisión que había de dictaminar el proyecto de ley de 1839, presentó al Senado, hizo referencia expresa a la posibilidad de emplear dicha técnica jurídica sin necesidad de convocar unas Cortes Constituyentes (cf. Rodríguez Garraza, 1968, p. 492).

2ª. Es original la valoración que el Prof. Santamaría Pastor hace del significado de la «Paccionada»; no ciertamente cuando afirma que «fue, dicho con absoluta franqueza, la norma que consumó el proceso de extinción del antiguo régimen navarro», pues en una afirmación así hay acuerdo general; sino cuando, después de examinar las «especialidades» que la «Paccionada» consagraba para Navarra en relación con el régimen local común, concluye por «calificar a la Ley de 1841 como una norma abolicionista y uniformista, como el auténtico Decreto de Nueva Planta para Navarra». Claro que, desde la óptica de la teoría y de la sociología políticas, parece que el autor devuelve a la Ley de 1841 (y a la antecedente Ley de 1839) las virtualidades que en una consideración meramente jurídica les había negado. En síntesis, el razonamiento es el siguiente: las ideas de singularidad y de pacto son ideas políticas, expresión de una cierta autoconciencia política del pueblo navarro; fue función de la *intelligentsia* navarra la de aplicar, *après coup*, dichas ideas a las Leyes de 1839 y 1841; a ello ayudó tanto el que su propia existencia suponía la admisión de una cierta singularidad política de Navarra como el hecho de la negociación de 1840; después, la nueva Diputación provincial se embarcó en una tarea de erección, partiendo de cero, de una nueva versión del sistema foral, mediante la referencia constante a un modelo histórico foral, la congelación del status otorgado por la Ley de 1841 y el principio pactista.

Son muchos los aspectos constructivos de la propuesta del profesor Santamaría Pastor. Sin embargo, a mi modo de ver es equivocada su interpretación de la Ley de 1841. Lo de menos son mis discrepancias respecto a la caracterización del régimen de ella nacido, aunque encuentro en tal caracterización algunas inexactitudes: por ejemplo, en lo referente a la composición de la Diputación provincial, a la importancia real de las atribuciones de los antiguos Consejo Real y Diputación del Reino que asume ahora la Diputación provincial, al carácter - inamovible para los navarros desde 1840- del cupo fijado. Creo también que, a la hora de analizar los preceptos de la Ley, no se tiene en cuenta la continuidad del régimen navarro antes y después de 1841, por ejemplo en cuanto a la forma de la contribución (antes Donativo); ni tampoco lo que recuerda en su contribución, a esta misma obra S. Martín Retortillo, es decir, que «para los foralistas (y -añado yo, a partir de los primeros resultados obtenidos por Martínez Beloqui en su tesis doctoral en curso- también para la propia Diputación navarra en sus primeros conflictos con el Estado sobre carreteras y montes) la ley se limita a la modificación de lo que resulta indispensable, manteniéndose por lo demás las competencias que cabe deducir del régimen foral que se confirma». Más importante es el que, a mi juicio, el autor no tiene en cuenta que ya las bases negociadoras de las que partió la Diputación navarra apuntaban en general en el mismo sentido que la normativa finalmente aprobada (no olvidemos que eran liberales quienes negociaban de una y otra parte y lógicamente, el modelo al que apuntaban unos y otros no podía ser muy diferente). Por otro lado, si, como afirma Santamaría Pastor, «la práctica totalidad de su contenido [de la ley] se dedica (...) a la aplicación a Navarra del régimen común de cuantos aspectos aborda» la técnica jurídica seguida -y obviamente no fue ése el caso- hubiera sido la de limitarse a remitir en cada caso a las normas correspondientes del régimen común; y si no fue así es porque existió no sólo una negociación, sino también un pacto político reales, lo que impide hablar de «Decreto de Nueva Planta». Finalmente, hay que tener en cuenta que fue la misma *intelligentsia* navarra (el caso más importante y conocido es el del historiador y político liberal Yanguas y Miranda, que fue Secretario de la Diputación entre 1835 y 1863) la que «pactó a la baja» (porque lo creía bueno para Navarra) en 1840 y la que desarrolló (y no sólo congeló) su propio régimen a partir de 1841, encontrándose en ocasiones con el reconocimiento gubernamental del mismo y viéndose forzada otras veces a aceptar preceptos uniformistas contrarios a sus convicciones e intereses.