

# FORALIDAD NAVARRA Y REGIONALISMO FUNCIONAL

Por ALEJANDRA VANNEY\*

## 1. Introducción: realidad y naturaleza del derecho foral

Navarra tiene un régimen foral, una autonomía preconstitucional derivada sin solución de continuidad del Fuero General medieval, vertido en la España liberal a través de la Ley de 1841 y «amejorado» en 1982. Pero Navarra no recorrió ninguna de las vías autonómicas inicialmente previstas en la Constitución de 1978, sino que se arbitró un cauce especial para salvar, precisamente, su especificidad.

La presente investigación tiene como objetivo el análisis de la naturaleza político-jurídica del concepto de foralidad y, a fin de evitar equívocos, de otros términos relacionados con éste que generan no pocas confusiones, con el objetivo de desentrañar su sentido más propio en el contexto de la realidad histórica y jurisprudencial del Fuero de Navarra, entendida como coexistencia de unos ordenamientos regionales (derechos «forales») dentro de una unidad política superior, la de España. A partir de este análisis se proyectará un esbozo de conciliación de la foralidad con el derecho global.

A fin de desentrañar con precisión la naturaleza político-jurídica de la foralidad navarra en un contexto de progresiva integración supranacional y regional, se debe investigar qué sentido tiene la región en cuanto entidad que sigue conservando su función como término de diferenciación dentro de una integración, pero no sólo ya en un sentido espacial, sino propiamente funcional. De ahí lo que se ha llamado el «regionalismo funcional», que supone la diferenciación de ordenamientos funcionalmente determinados, que pueden interponerse sobre territorios integrados en uni-

---

\*Universidad de Princeton.

dades superiores, también ellos espacialmente diferenciados por áreas regionales. En este sentido el concepto de región resulta hábil para el análisis estructural de un mundo unificado pero no uniformado, como el que resulta previsible como superación de la actual crisis del estatismo nacional. La foralidad se presenta precisamente como una solución de libertad conforme al principio de subsidiariedad que Navarra puede proveer a otros sistemas jurídico-administrativos del mundo.

Corresponde señalar, nada más esbozar el tema, que el derecho foral navarro no está en pugna con el Derecho español; «es un derecho tan español como el castellano y como el aragonés y como el catalán»<sup>1</sup>: no se trata de un derecho de oposición ni jurídica ni política, ni tampoco de un modo de manifestar una singularidad ante los organismos de gobierno nacionales ni ante otros órganos de poder. Asimismo no busca la contienda con otras regiones españolas, sino salvar la especificidad navarra en pro de la Comunidad Nacional que es España y su derecho nacional. Se puede afirmar, por tanto, que la existencia de un derecho foral toma su existencia del respeto que tiene España, como Comunidad Nacional, por las tradiciones sociales, económicas y jurídicas de sus regiones y por su historia misma, que contribuyen a mostrar con mayor claridad la riqueza de España como una unidad de gran riqueza cultural e histórica. La magnanimidad que manifiesta esta sana diversidad se pone de relieve en la disposición adicional primera de la Constitución que incorpora así regulaciones pre-constitucionales, que son palmaria muestra de la convicción acerca de sus elementos, y les da la categoría jurídica constitucional que mejor las ampara. Así, declara: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». De este modo en España conviven dos sistemas jurídicos, que se han presentado numerosas veces como incompatibles y que, a partir de la disposición constitucional más allá de consideraciones filosóficas, jurídicas o políticas, ocupan un lugar propio e indiscutible en el ordenamiento jurídico español<sup>2</sup>.

Desde la perspectiva de que el derecho nace como solución a determinados conflictos de intereses actuales o eventuales, ya sea entre personas como entre grupos sociales, la ley por sí misma está llamada a buscar respuestas a las divergencias de

---

1. R. AIZPÚN SANTAFÉ, *Curso de Derecho Foral Navarro*, Pamplona, Publicaciones del Estudio General de Navarra, 1958, p. 4.

2. Esta inclusión de la foralidad en la Constitución abre paso a la discusión sobre la penetración de la historia en la Constitución con el consecuente debate entre historicismo y positivismo. «La razón de ser del derecho es la paz y la justicia, en los que aquel se sustenta, teniendo encomendada el jurista la misión de encontrar el derecho escondido en la ley, traduciendo ésta en términos de justicia y guiado para ello por la brújula de la libertad». Cfr. J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1989, p. 35 (que a su vez cita a F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1983, 4ª ed., pp. 24 y 25).

modo justo, preservando la paz y la convivencia social y política. Este punto debe tenerse muy presente a la hora de hacer referencia a la foralidad, dado que los Fueros están ligados a las guerras civiles que vivió España en el siglo XIX. Esto da al tema un cariz especial por el contenido histórico de la cuestión foral que la Constitución de 1978 ha revitalizado con su *constitucionalización* de los territorios forales<sup>3</sup>.

La convivencia de los regímenes constitucional y foral fue objeto de numerosas controversias. En definitiva, la principal inquietud estribaba (y aún sigue estándolo en quienes reniegan de la foralidad por más reconocimiento constitucional que tenga) en cómo compaginar en un mismo Estado Nacional dos posturas filosófico-políticas tan antagónicas como son las provenientes del constitucionalismo moderno, recibido del Código Francés y teñido, por tanto, de las ideas de la Revolución Francesa, con las propias del Antiguo Régimen que inspiraron las leyes forales: ¿no sería esto mantener unos contenidos legales vetustos y contrarios a los nuevos aires políticos de la Europa del futuro? Como siempre, ambas posturas (a favor y en contra) de la foralidad permanecen en la doctrina jurídica. En este trabajo se presentarán muy brevemente ambas posiciones tomando clara postura a favor de la foralidad.

Ante la situación política y jurídica actual parece especialmente urgente el estudio y la difusión de la singularidad de las competencias históricas, pre-constitucionales, de los territorios forales respecto del régimen general de las Comunidades Autónomas con el fin de hacer valer ante las autoridades nacionales y autonómicas que no es técnicamente correcto prescindir del componente histórico al interpretar el contenido de la foralidad, y menos aún pretender identificar fuero y comunidad autónoma.

Navarra, como forma política, es la demostración práctica de que es posible unir el amor a la comunidad más cercana y la lealtad a la gran comunidad, en términos modernos a la nación. Los fueros son una concreción particular de unos principios universales. No hay foralidad posible sin España, dado que ese derecho privativo emana de una preexistente «comunidad de comunidades».

Por ello, el foralismo, lejos de ser un resto del pasado, puede convertirse en un anticipo del futuro. Y ahora, ante la crisis del Estado, Navarra puede ser un modelo de convivencia que haga compatible la máxima autonomía con el máximo patriotismo.

Es la foralidad un modo muy concreto, por medio del cual, Navarra puede hacer una gran contribución al desarrollo jurídico internacional mostrando un modelo que abraza el respeto a lo regional con lo nacional e incluso con los esquemas de integraciones supra nacionales que se desarrollan en el mundo de hoy<sup>4</sup>.

---

3. Cfr. J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, p. 36.

4. Álvaro D'ORS, «Lo que Navarra puede enseñar al mundo», *Pregón* (Pamplona), n. 8 (1996), pp. 14 y 15.

## 2. La foralidad navarra: breve desarrollo histórico

### *Navarra, reino independiente*

Durante el siglo XIII, con la constitución de los reinos en el occidente europeo como primitivas formas de Estado formadas por tres pilares integradores de la comunidad: derecho peculiar, asamblea de estamentos y la corona que asume la soberanía de la comunidad, nació Navarra como reino. Así es como en ese siglo delimitó su territorio –delineando sus fronteras– fundó sus Cortes, fijó su Fuero y estableció el conjunto de competencias recíprocas entre el rey y su reino. Su estabilidad y crecimiento dependían de las relaciones comerciales con los reinos vecinos y la moderación de los gastos de sus reyes.

El reinado de Carlos III, en la transición de los siglos XIV al XV, fue uno de los más significativos para la consolidación del reino que, sin embargo, se caracterizó por una exquisita relación con los otros monarcas hispanos con el único afán de la conservación de la paz. Hasta ese período se habían sucedido una serie de monarcas extranjeros que, en la mayoría de los casos, hicieron de Navarra un apéndice de Francia y sus conflictos debilitando su consolidación interior. Las dinastías extranjeras que reinaron sobre Navarra<sup>5</sup>, no se identificaron nunca con los intereses navarros, sino que trataron al reino como una plataforma para sus intereses económicos o políticos.

Sucedió a Carlos III, el marido de su hija Blanca, el primero de los infantes de Aragón, el duque Juan de Peñafiel quien fuera posteriormente rey de Aragón. Este reinado significó la ruina de Navarra, en cuanto fue concebido desde su comienzo como una causa a favor de Aragón sin guardar el mínimo respeto por lo propio navarro: su territorio, sus Fueros y Corte. Su matrimonio con la castellana Juana Enríquez, que ponía fin a su legitimidad como rey-consorte, provocó la guerra. Los beamonteses se rebelaron tras Carlos de Viana, con apoyo castellano.

La guerra civil entre Juan (agramonteses) y Carlos (beamonteses) duró hasta 1455<sup>6</sup>. Carlos de Viana y su hermana Blanca fueron desposeídos del reino en favor de su hermana menor Leonor, casada con Gastón de Foix. El heredero buscó entonces el apoyo francés y la mediación de Alfonso V de Aragón, pero la muerte de éste en 1458 complicó aún más la situación. Juan I de Navarra se convirtió en Juan II de

---

5. Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Fernando el Católico y Navarra*, Madrid, Rialp, 1985, pp. 12-21. Este autor enumera a los Champagne, Capeto, Évreux y Foix.

6. Es en este contexto cuando la población de Navarra se divide en dos grupos sociales según sus convicciones políticas: los «beamonteses», de la zona de la montaña, contrarios a la dinastía francesa y con tendencias castellanófilas que buscaron el apoyo de Enrique IV de Castilla, y los «agramonteses», de la Ribera, que apoyaron a Juan de Aragón.

Aragón (1458-1479) y la pugna con el Príncipe de Viana, ahora también heredero de la Corona de Aragón, se extendió a toda la mitad oriental de la Península. Así fue como se instaló en el poder la dinastía francesa de los Foix que buscó hacerse con Navarra para, finalmente, anexionarla a Francia.

Con Fernando el Católico continuó el proceso de castellanización de Navarra, en cierto modo como medio para impedir que Navarra se convirtiera en plataforma militar para el rey de Francia.

Con el retorno de reyes extranjeros, se rompió el equilibrio en el Reino de Navarra entre Corona, Fuero y Cortes. Incluso desde la muerte del príncipe de Viana en 1461 hasta comienzos del 1494, puede decirse que Navarra no tuvo rey que ejerciera las funciones propias de la monarquía, aunque no faltasen titulares de la Corona. En 1483, se intentó terminar con la lucha civil a través del casamiento de Catalina de la dinastía de Foix con Juan, primogénito de los Reyes Católicos, pero el proyecto fracasó y el matrimonio se realizó, finalmente, con Juan de Albret quienes buscaron la cooperación castellana con el fin de lograr, poco a poco, recuperar las funciones regias que de facto no poseían.

En 1488 se buscó una fórmula para garantizar cierta seguridad internacional a través de ciertos auxilios militares y el vasallaje de los dominios beamonteses. Se le exigía a cambio a Navarra que renunciara a una política exterior propia, manteniendo la neutralidad frente al conflicto franco-castellano. El problema principal que afrontaban los reyes de Navarra era que, sin el influjo español que necesitaban para convertirse en auténticos reyes de Navarra, les resultaba imposible hacer frente a la fuerza del poder francés.

En 1494, Fernando el Católico pretendió hacer frente a la situación de Navarra, durante las guerras entre Castilla y Francia, sin éxito. En 1497 la diplomacia francesa intentó una salida de compromiso por medio del reparto: a los Reyes Católicos se les entregaría Navarra, a cambio de la reinsertión de Bearne y los demás territorios en pugna para la Corona de Francia. Así es como, de facto, se forjó un estado jurídico de guerra entre los Albret y el rey de Francia, manifestado en la suspensión de relaciones y en el reconocimiento de un aspirante a la herencia del rey de Francia ajeno a los Albret. Se entiende que, por lo menos, desde 1508, Fernando I comenzó a forjar la idea de sustituir a los Albret en el trono de Navarra<sup>7</sup>.

De 1508 a 1510, mientras Fernando estimulaba, en cierto modo, una revuelta de los beamonteses para obligar a Juan y Catalina a negociar, el rey de Francia les negó todo derecho a los otros feudos franceses.

De este modo, en 1512, los Albret se vieron en la situación de tener que elegir entre sus dominios bajo la corona francesa y el reino de Navarra, quedándose con

---

7. J. M. LACARRA, *Historia del reino de Navarra*, vol. III, Pamplona, Aranzadi, 1972, p. 415.

los primeros. También Fernando y los nobles navarros debieron elegir y tomaron para sí la Corona de Castilla, salvaguardando las instituciones peculiares de Navarra. Lo fundamental, para Navarra, no era el titular de la corona que comenzaba a llamarse «española», sino la salvaguarda de la identidad de Navarra: sus Fueros y Cortes. En esta línea, Fernando el Católico se declaró «*depositario de la corona de Navarra y del reino y señorío dél*» y, en 1513, las Cortes de Navarra reunidas en Pamplona aceptaron y juraron a Fernando como rey natural de Navarra y, el virrey de éste Diego Fernández de Córdoba, juraba a su vez «*todos vuestros fueros, leyes y ordenanzas, usos y costumbres*». Sin duda con este gesto, Fernando estaba haciendo por Navarra más que toda su sostenida política anterior. Quedaba garantizada la identidad navarra: Fueros y Cortes.

***1515-1839: Navarra, Reino anexionado a la Corona española con sus instituciones propias, salvo la del Rey***<sup>8</sup>

En 1515, en las cortes de Burgos, se aprobó la incorporación del reino de Navarra a la Corona de Castilla. En julio de 1516, Carlos I juró guardar y hacer guardar los fueros y leyes del reino navarro «*no obstante la incorporación hecha deste reino a la Corona de Castilla, para que el dicho Reyno quede de por sí*». De este modo se ponía de relieve que el reino se gobernaría por sus propias leyes y con sus propios fueros, dentro de la estructura administrativa de la corona castellana, pero con mayor autonomía que la de los reinos de la corona de Aragón.

El carácter propio de la incorporación quedó ratificado en la Novísima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra, sancionada por Carlos I. Allí se recogía lo pactado y, por ello, en lugar de una concepción fuerte del poder virreinal, en Navarra el virrey delegó la mayor parte de su poder en las instituciones privativas del fuero: Cortes, Real Consejo, Corte Mayor y Cámara de Comptos.

En los años 1516 y 1521 hubo intentos franceses de recuperar su poder sobre Navarra que fueron sofocados no sin grandes dificultades.

La integración efectiva del pueblo navarro a la corona castellana requirió sin duda un proceso largo, pero que se vio favorecido por el respeto de Castilla a la autonomía navarra. De hecho el papel del virrey fue muy reducido y ya a finales del siglo XVI, el reino de Navarra se hallaba integrado en el ensamblaje plural del Estado de los Austrias. Un elemento importante de la integración fue, sin duda, el hecho de que en los pirineos franceses se difundió el calvinismo haciendo crecer las tensiones entre un lado y otro de la cadena montañosa y la adhesión más firme de los navarros a la dinastía castellana.

---

8. Sigo en este punto a V. VÁZQUEZ DE PRADA (et al.), *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, EUNSA, 1986, pp. 11 y ss.

Desde una perspectiva jurídica el acta de Burgos resultó de interpretación ambigua: algunos juristas defendían que se trataba de una unión «principal», en la persona del rey; mientras que otro grupo pretendía considerar a la incorporación como «accesoria», es decir a modo de unión al reino de Castilla. A mediados del siglo XVII, ante el surgimiento de disturbios en el reino, las Cortes de Olite afirmaron claramente que la incorporación de Navarra había sido «*de modo principal*» lo cual garantizaba para los navarros iguales y recíprocos derechos que los castellanos y viceversa. Esta resolución fue sancionada como precepto legal por el rey.

Cuando estalló la guerra con Francia en 1635, los navarros pusieron en evidencia su aceptación de la monarquía hasta el extremo de aceptar –en situación tan extrema– la conculcación de sus fueros. Así fue como, un ejército navarro reclutado por el virrey, en violación flagrante de las leyes navarras, invadió Francia en una lamentable campaña que por falta de preparación y medios iba condenada al fracaso. Las Cortes reunidas en Pamplona (1637), en lugar de ocuparse de protestar por el agravio sufrido enseguida buscó el modo de salvar las fronteras del reino contra la amenaza de contraataque francés.

La contraofensiva francesa finalmente atacó por Guipúzcoa, donde la participación del ejército navarro fue fundamental para la liberación de Fuenterrabía y constituyó una clara señal de fidelidad a la Corona, que concedió numerosos privilegios a los nobles navarros por su colaboración militar. La guerra con Francia continuó en el frente catalán, dando origen a una larga guerra que significaron años de grave inestabilidad para el reino.

De 1640 a 1648, las relaciones de Navarra con el poder central fueron de grandes tensiones debido a la continuación de una guerra que resultaba menos significativa para los navarros y la agravada crisis económica. Fueron años en los que el virrey violó muchas veces las leyes navarras y recurrió a la fuerza. Por ello, la resistencia del reino navarro creció y aumentaron las protestas. Así fue como el gobierno central decidió negociar con la clase dirigente navarra en las Cortes.

En 1642 se reunieron las Cortes en Pamplona y se restauraron las relaciones de la clase política navarra con la monarquía. Situaciones semejantes se repitieron en los siguientes años, hasta 1646: estas reuniones sirvieron de foro de negociación entre el Rey y el reino navarro. A pesar de que no hay seguridad histórica acerca de alguna supuesta conjura separatista por parte de Navarra, el hecho de que se hubiesen superado los momentos de grave tensión y que no cuajase ningún intento secesionista es señal clara de que la incorporación a Castilla había adquirido solidez para fines de 1648.

El siglo XVIII constituye una triste página en la historia navarra que relata el menosprecio de los Fueros por la aplicación del absolutismo monárquico que, propio del Iluminismo, se encarnó en la dinastía de los Borbones, que reinó tras los Austrias.

La nueva casa reinante buscaba a toda costa una centralización absoluta del poder con una creciente unificación administrativa. El ataque contra los fueros de

Navarra se planteó en el terreno de la teoría política, con un enconado debate acerca de la naturaleza de la unión de Navarra a Castilla y, más aún, con la siembra de desprecio y confusión en el ámbito de la opinión política. Corresponde acentuar que muchas de estas actitudes se debieron a ilustrados navarros que buscaban reformas «modernizadoras»<sup>9</sup>. El virrey en un informe de 1782, principalmente utilizando el argumento de «inutilidad» arremetió contra las Cortes proponiendo su desaparición. El texto del informe no deja duda de que lo que realmente preocupaba a los redactores del informe era el hecho de que las Cortes suponían una grave merma a la autoridad absoluta del rey.

Durante 1777, en Madrid, se implantaron tergiversaciones acerca de la naturaleza jurídica de los fueros de importancia mayúscula: se entendía que su origen había sido una concesión regia, y por tanto eran revocables por el rey, y que la unión había tenido carácter accesorio y no principal, de modo que hacía prevalecer la ley de Castilla sobre la navarra. La respuesta de la Diputación de Navarra fue muy moderada, intentando conciliar el carácter absoluto del poder real con la conservación de los fueros. Se trataba, claramente, de una postura llena de contradicciones que intentaba más bien adaptarse a los aires políticos que a la realidad jurídica.

En 1808, los vientos liberales, llevaron a subrayar algunos aspectos ideológicamente afines de los fueros navarros mitificándolos. Se hablaba de Navarra como del reino donde tenían plena vigencia principios como la división de poderes, la soberanía residiendo en la nación, etc. Todo esto sin el menor rigor científico. Estas opiniones, siendo erróneas e inexactas, contribuyeron a la pervivencia de los fueros navarros.

Los años siguientes fueron de difusión de las ideas de la Revolución Francesa, el racionalismo y el constitucionalismo. Época en la que se quiere codificar todo con la idea de instaurar reformas sociales de tipo uniformista, que debían establecerse en todo el territorio del reino sin excepción. Como es sabido, en el esfuerzo constitucionalista latía una fuerte oposición a todo Antiguo Régimen, sobre el cual se asentaba el sistema foral navarro.

Así es como las Constituciones españolas del siglo XIX, con excepción de la de Bayona<sup>10</sup>, no consideraron los fueros de Navarra ni los fueros vascos. La Cons-

---

9. Entre otras obras se puede citar *Triunfo del amor y de la lealtad. Día grande en Navarra* del jesuita FRANCISCO JOSÉ DE ISLA, publicada en 1746 que contenían irónicas burlas a la antigüedad del reino, críticas a las instituciones del gobierno foral y, en general, oposición a las formas de gobierno autónomo.

10. La constitución de Bayona de 1808, pese a disponer de un sistema uniforme para todo el Estado, fue la única del siglo XIX que se refirió expresamente a los fueros en su art. 144: «Los Fueros particulares de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la Nación». El texto, de todos modos, no sólo no respetaba los fueros, sino que pasaba a considerarlos mera concesión.

titudin de Cádiz de 1812 expresó la voluntad de implantar un nuevo sistema que no sólo no consideraba los fueros, sino que directamente pasaba a considerar al reino de Navarra como una provincia más del territorio español. La Constitución de 1837 tampoco contenía referencia, ni menos salvedad, a los fueros de Navarra, tratándose de una típica constitución en la que se hacía hincapié en los principios de la revolución liberal. La ignorancia de los fueros en las constituciones del siglo XIX dejó traslucir el profundo repudio hacia ellos por parte de los ilustrados liberales<sup>11</sup>.

Esta situación político-jurídica no significó, de todos modos, la desaparición de los fueros navarros, sino un estado a-constitucionalidad. En Navarra la posición acerca del proyecto liberal estuvo dividida: frente a una gran mayoría defensora de los valores y principios tradicionales, se alzó una minoría liberal que aceptaba el nuevo orden y las reformas políticas de la revolución burguesa, pretendiendo sólo la conservación de los fueros económico-administrativos dentro del sistema nacional.

### ***1841-1982: Navarra, provincia española con autonomía administrativa y fiscal***<sup>12</sup>

Los criterios constitucionales de uniformidad y centralización del poder Borbón y la Constitución entonces vigente, dieron comienzo a una grave crisis institucional navarra que significó la supresión del régimen foral<sup>13</sup>. De este modo, Navarra quedó reducida a una provincia más de España.

Con la caída del gobierno liberal en 1823, perdió vigencia nuevamente la Constitución de Cádiz para regresar el país al más pleno absolutismo. En esos años, sin embargo, Navarra recuperó sus instituciones y se celebró la reunión de sus últimas Cortes, las de 1828-1829<sup>14</sup>. Después de la muerte de Fernando VII, el sistema foral sufrió fuertes embates que, nuevamente, convirtieron a Navarra en Provincia. En 1834, el envío de representantes de Navarra a la convocatoria a Cortes, significó la desaparición de las Cortes de Navarra. En los años subsiguientes (1836-1837), perdieron vigencia las restantes instituciones forales: los juzgados, la Cámara de Comptos, las aduanas, etc. Son años en los que la foralidad no existió, de acuerdo con el plan de centralización y

---

11. B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 47 y ss.

12. Sigo en este punto a RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, p. 53 y ss.

13. A. CELAYA, «La decadencia del Régimen Foral y los Derechos históricos», en *Jornadas de estudio sobre los derechos históricos vascos*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1985, pp. 37 y ss.

14. Resulta interesante la postura de R. RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra de reino a provincia (1828-1841)*, Colección Histórica de la Universidad de Navarra, n. 21, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1968, pp. 69-93. El autor rescata la vigencia plena del sistema foral cuando está a las puertas de su abolición.

uniformización del Estado. Navarra ya no era un reino, sino una provincia más del Estado español. De todos modos, habiéndose producido toda esta serie de reformas durante una guerra civil, su forma definitiva dependió de quiénes resultaron vencedores en la contienda interna. Aunque las partes enfrentadas eran ambas contrarias a la foralidad: ni el absolutismo la reconocía, ni el liberalismo era compatible con ella.

Con la muerte de Fernando VII comenzó la Primera Guerra Carlista que, a pesar de estar guiada por una motivación principalmente dinástica, contaba con importantes elementos ideológicos que enfrentaban, en definitiva, el Antiguo Régimen con el liberalismo constitucionalista. Durante la contienda, la foralidad fue introduciéndose como tema de negociación, estando ligada desde un comienzo a la fracción tradicionalista. Así es como la guerra tuvo connotaciones forales, y fue el «fuerismo liberal» el que, finalmente por diversos motivos, promovió la conciliación del fuero con la Constitución.

El «Convenio de Vergara» del 31 de agosto de 1839, significó el fin de la guerra. En su texto se albergaba el compromiso expreso de proponer al Gobierno de la Nación el mantenimiento de los fueros<sup>15</sup>. De este modo, la causa foral ocupó un lugar destacado en el proceso de pacificación, aunque no resultó de fácil interpretación por su redacción abierta y por su valor eminentemente político y no jurídico.

En septiembre de 1839 se presentó un proyecto de ley relativo a los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra. El debate parlamentario resultó arduo, en parte, dada la ambigüedad del proyecto y las diferentes posturas ideológicas. Finalmente, se llegó a una solución de compromiso que conciliaba los fueros con la Constitución, dejando siempre a salvo la unidad constitucional de la Monarquía.

La ley, de dos artículos, dice así:

«Art. 1. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía.

Art. 2. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la nación, de la Constitución y de la monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes»<sup>16</sup>.

---

15. El art. 1.º del Convenio decía: «El Capitán General D. Baldomero Espartero recomendará con interés al gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros» (*Boletín Oficial de Pamplona*, n. 67, de 5 de septiembre de 1839), citado en J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, p. 58 (nota 76).

16. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, p. 63 que, a su vez, cita la *Gaceta de Madrid*, n. 1812, del 26 de octubre de 1839.

Así, en virtud de esta ley, se mantuvo el sistema foral de Navarra, pero no en su integridad, sino con la salvedad de su compatibilidad con la Constitución. En definitiva, resultó una reforma transaccional de los Fueros que suponía la conservación de los mismos en sentido negativo, en tanto y en cuanto no se opusieran a la Constitución. De esta norma surge la doctrina foralista de que todo cuanto no haya sido derogado o modificado por la ley de 1841, pertenece, como conservado, a la competencia foral<sup>17</sup>. Hasta que la ley se promulgase, se decidió la aplicación provisional de la ley.

Gran parte de la doctrina considera que la ley de 1839 fue claramente abolicionaria<sup>18</sup>, ya que si bien confirma los fueros, lo hace sólo con respecto a aquellos compatibles con la unidad constitucional, aboliéndose las instituciones privativas fundamentales del fuero navarro: las Cortes y los juzgados forales, mientras que la Constitución pasó a tener vigencia directa e inmediata en Navarra quebrándose el sistema estamental que articulaba jurídicamente este reino. Se conservaron los fueros municipales, los económico-administrativos y los civiles, éstos hasta que se dictase el Código civil que debía regir toda la nación española.

Sostiene Razquin Lizarraga que, de todos modos, la ley constituyó el inicio de un nuevo modo de foralidad que, siendo muy distinto al anterior, se construía sobre éste sin solución de continuidad, mostrando que resulta posible un régimen foral dentro de un sistema constitucional que refuerza la unidad política sin avasallar en aquellos ámbitos que no resultan incompatibles<sup>19</sup>. En cuanto a la naturaleza de la ley, no cabe olvidar que se trató de una ley que, por su contenido y las circunstancias políticas en que fue dictada, reviste un carácter excepcional, que situó a los fueros a nivel constitucional. Lo más sorprendente, de todos modos, resultó la actitud del Congreso, claramente liberal e igualitarista, al admitir la realidad de los fueros navarros en un contexto de grandes deseos de pacificación nacional: se trató de una conciliación de lo propiamente inconciliable, en pro de la paz. Se apeló para ello a los principios constitucionales, en su esencia e integridad, y no a la letra exacta de la Constitución, conformando los fueros en su actualización concreta una «constitución vivida»<sup>20</sup>. Así se evitó una ruptura entre realidad vivida y norma, a través de una ley que adicionó disposiciones a la Constitución española.

---

17. R. AIZPÚN SANTAFÉ, *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, Pamplona, Imprenta de la Diputación Foral de Navarra, 1952, p. 11.

18. Sobre las diversas posturas acerca del carácter abolicionario o no de la ley, cfr. *Jornadas de estudio sobre los Derechos históricos Vascos*, 1985, pp. 202-217.

19. J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, p. 66.

20. Esta realidad española constituye un claro ejemplo de que no puede explicarse el derecho desde un normativismo, ya que el positivismo no podría nunca concebir la realidad de una convivencia armónica entre una Constitución formal y una realidad constitucional pre-existente. Desde una perspectiva positivista, la ley de 1839 sería una ley nula por no ajustarse plenamente a la Constitución promulgada.

Para la ejecución de la ley de 1839, se dictó el Real Decreto del 16 de noviembre de 1839 que dispuso la constitución de la Real Diputación provincial en Navarra, a la que se le reconocieron las atribuciones de las demás diputaciones del reino, más las de administración y gobierno interior que competían al Consejo Real. También se mantuvo el número de diputados que existía en la Diputación del Reino y su designación por merindades, además de las atribuciones añadidas arriba mencionadas. El Decreto también ordena el nombramiento de dos representantes para la negociación de la ley definitiva de acuerdo con el art. 2º de la ley de 1839.

A partir de ese momento Navarra, convertida en provincia, hubo de mantener los fueros y tradiciones a través de su diputación provincial.

En cumplimiento de lo acordado, la Diputación de Navarra nombró a los dos representantes para conferenciar con el gobierno, dotándoles además de una base de negociación sobre la cual debía encontrarse acuerdo para garantizar su posterior aprobación. Las negociaciones comenzaron en junio de 1840 y el acuerdo se plasmó en el Real Decreto del 15 de diciembre de 1840, que fue aprobado por el Congreso plasmándose la llamada Ley de modificación de los Fueros de Navarra, sancionada el 16 de agosto de 1841.

Con la nueva ley, la situación foral navarra quedó conformada del siguiente modo: se implantó la organización judicial general; el régimen municipal también se ajustaría al sistema general, pero el ejercicio de las atribuciones de los ayuntamientos seguiría bajo la dependencia de la Diputación; según ley especial, la nueva Diputación pasó a ser una diputación provincial con un ámbito de competencia superior al del régimen común; se estableció un Gobernador Civil como en las demás provincias; se trasladaron al sistema común gran parte de los aspectos económicos, pero se conservaron los fueros económicos, correspondiendo a la Diputación la recaudación fiscal, que sólo haría al Estado una sola aportación directa.

Se discute ampliamente en doctrina la naturaleza jurídica de esta ley. La mayoría de los autores parece inclinarse por considerarla una ley paccionada<sup>21</sup>, otros la califican como una ley ordinaria<sup>22</sup>. Aún caben otras posturas intermedias. En

---

21. Entre otros: J. ALONSO, «Un comentario a la Ley Paccionada de 1841 escrito en 1848», *Príncipe de Viana* (Pamplona), n. 4 (1941), pp. 60-71; A. CAMPION, *Consideraciones acerca de la cuestión foral y los carlistas en Navarra*, Madrid, Imprenta de Gregorio Juste, 1876, p. 11; L. OROZ Y ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, vol. I, Pamplona, 1917, pp. 130-137; R. AIZPÚN SANTAFÉ, *op. cit.*, pp. 487-522; J.I. DEL BURGO, *El Fuero: pasado, presente y futuro*, Pamplona, EUNSA, 1975, pp. 167-183.

22. Se puede mencionar a CÁNOVAS DEL CASTILLO, *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, n. 103, de 7 de julio de 1876, pp. 2780-2783 y 2785-2787; J. CALVO SOTELO, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1931, pp. 553-592; A. MARTÍNEZ TOMÁS, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis doctoral inédita, Madrid Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, pp. 553-592 (citado en J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, p. 93).

definitiva, la calificación dependerá del aspecto desde el cual se analice la cuestión: formalmente no cabe duda de que se trata de una ley ordinaria ya que siguió el procedimiento dispuesto por el ordenamiento jurídico para el dictado de leyes sin exigencias de mayorías especiales, plebiscitos, ni cualquier otro requerimiento excepcional, tampoco los propios de ley paccionada ya que no hubo reunión de dos voluntades simultáneas ni renuncia de las Cortes a sus facultades representativas de la voluntad soberana española, sino que sus Diputados renunciaron a modificar un proyecto de ley por decisión propia. En cuanto al contenido de la ley, resulta forzado entender que se trata de una ley más siendo un caso único, o uno de los pocos, que sobre la base de requisitos pre-constitucionales basados en la historia y la tradición, en una época dominada por el liberalismo uniformista, el gobierno central ha aceptado dar un status especial a Navarra. Lo que no cabe duda es que la ley es producto de unas circunstancias políticas, económicas y sociales que condicionaron el sistema constitucional. Lo que está claro es que tanto Navarra como el gobierno central mostraron voluntad política de llegar a un acuerdo.

En la interpretación de la ley, los foralistas acuden al argumento pactista, como garantía de que la ley no sea modificada sin el concierto de Navarra, mientras que los centralistas enfatizan el carácter ordinario de la ley. En los hechos, ha sido la tenacidad de las instituciones navarras la que ha logrado que se actúe al modo paccionado, de modo que toda reforma sea antes previamente negociada con Navarra.

En los años posteriores los conflictos en la aplicación de la ley de 1841 fueron muy numerosos, lo cual no es sorprendente si se tiene en cuenta la diversidad de pareceres antes mencionada y, sobre todo, si se considera que a través de la ley se ha dado lugar a la convivencia de dos proyectos políticos tan antagónicos como son la autonomía foral navarra y el poder centralizado nacional.

Un momento de especial algidez en las relaciones entre gobierno central y fuero navarro, surgió con motivo de la restauración de la monarquía borbónica con el triunfo de los liberales frente a las armas carlistas. En 1877 hubo un serio intento de acabar con el régimen foral con ocasión del sistema tributario, que culminó con la firma del primer Convenio económico. De este modo no exento de conflictos, desde 1841 hasta fines del siglo XIX, se fue concretando el ambiguo contenido de la ley foral, así como la significación de la Diputación que se erige como el órgano representativo de la provincia.

El siglo XX, pleno de vicisitudes en la historia de España, resulta difícil de examinar desde la foralidad navarra dada la complejidad del marco histórico general.

Durante la dictadura de Primo de Rivera se comienzan a producir importantes reformas en el régimen foral en dirección a una mayor adaptación del sistema navarro al estatal, especialmente en los ámbitos de la Administración local y el Con-

venio Económico<sup>23</sup>. Así, la aprobación del Estatuto Municipal, en 1924, planteó un conflicto importante con el régimen foral navarro ya que lo sometía a la legislación estatal. El conflicto, finalmente, se resolvió mediante negociaciones entre la Diputación y el Gobierno, previa conformidad de Navarra, que reformaron la ley de 1841. La otra reforma fundamental fue la reforma del Convenio Económico, que requirió también negociación bilateral y aprobación de la Diputación de Navarra. La importancia de este convenio reside en que a través de él se reconoció, por primera vez, la autonomía financiera de Navarra y el carácter pactado del cupo y del régimen fiscal navarro.

La proclamación de la Segunda República y la Constitución de 1931 supuso un cambio en la consideración de la foralidad. Se admitió, entonces, la potestad legislativa de aquellas regiones a las que se otorgara Estatuto de Autonomía, dando la posibilidad de sancionar nuevas leyes por sus respectivos órganos legislativos. Con la guerra civil, esta postura queda zanjada volviéndose al sistema anterior.

Tuvo gran importancia para el desarrollo del sistema foral el Congreso Nacional de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en 1946 convocado por el Consejo de Estudios de Derecho Aragonés, con el fin de estudiar el fenómeno de la coexistencia de diversas legislaciones civiles. Aún aconsejándose en ese Congreso el dictado de un Código Civil unificado a largo plazo, se propuso como acción inmediata la compilación del Derecho de los territorios que contaban con Derecho foral, debidamente adaptados a las circunstancias sociales y económicas del momento.

En 1948, la Diputación Foral nombró a los miembros de la Comisión Compiladora del Derecho civil navarro. Ésta redactó el «Anteproyecto de Fuero Recopilado de Navarra» (con trescientas leyes, una disposición transitoria y una final) y un proyecto titulado «Fuero Recopilado de Navarra» (que contiene trescientas veintitrés leyes, una disposición adicional y una transitoria). Ambos proyectos se realizaron en 1959. A partir de ellos, presentados a información pública y los dictámenes enmendantes<sup>24</sup>, la Comisión Compiladora entregó a la Diputación Foral de Navarra el proyecto de Fuero Recopilado de Navarra en diciembre de 1959.

Sobre la base de numerosos trabajos publicados en revistas especializadas y la actuación de muchos juristas navarros procedentes de las cinco merindades, se amplió el período de información y se presentaron más informes y dictámenes. En los acuerdos de mayo y de septiembre de 1960, la Diputación haciendo suyos muchos de los argumentos expuestos en los informes y dictámenes, nombró a una Comisión especial con la misión de proponer a la Diputación la redacción definitiva del Pro-

---

23. Cfr. J. CALVO SOTELO, *op. cit.*, pp. 80-96.

24. Presentados por los juristas Nagore Yárnoz, Aizpún Tuero y por el Colegio Notarial de Pamplona.

yecto de Fuero Recopilado de Navarra y una propuesta razonada del procedimiento que debería seguirse para su presentación ante las autoridades nacionales. Aunque se nombró la Comisión y se elaboró un primer informe, no se realizaron más reuniones, lo que determinó un freno en el desarrollo del informe solicitado.

En 1971 se presentó una recopilación privada realizada por juristas de la región foral, tras años de entusiasmado e ininterrumpido trabajo. Esta recopilación resultó el precedente más valioso del Fuero Nuevo. Además de las leyes, se incorporaron al texto la justificación de cada una de ellas, su antecedente histórico y la conexión interna entre ellas en el marco del sistema foral en su totalidad<sup>25</sup>. La Comisión Oficial compiladora, designada por la Diputación Foral, elevó la mencionada recopilación a consideración de Anteproyecto que fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra en agosto de 1971.

A fin de dar cauce al Anteproyecto, de acuerdo con el régimen paccionado de Navarra, se nombró una comisión en el seno de la Comisión General de Codificación. Ésta y la comisión compiladora trabajaron arduamente y, después de sesenta sesiones de trabajo conjunto y acordadas las modificaciones y enmiendas oportunas, el texto del Fuero Nuevo fue aprobado por ley de la Jefatura de Estado el 1º de marzo de 1971.

En el Fuero Nuevo se concibe al Derecho civil foral navarro como un verdadero y propio sistema de derecho que es, además, eminentemente popular, arraigado en la tradición histórica y de carácter abierto a las actualizaciones y perfeccionamientos que resultaren oportunos en el futuro. Este texto recibió dos mejoramientos, ambos según el régimen propio del sistema paccionado, en 1975 y 1978. Y además, la aplicación del Decreto-Ley de enero de 1979 sobre democratización de las instituciones forales y la ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, que fue suscrito por las comisiones negociadoras –del gobierno y de la Diputación Foral– en marzo de 1982 y sancionado por el Rey en agosto del mismo año. Esta ley de modo inequívoco dispone, en su art. 71, que «dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Mejoramiento al que se refiere la presente ley orgánica, es inmodificable unilateralmente».

El Real Decreto de marzo de 1978, por el que se aprueba un régimen pre-autonómico para el País Vasco, si bien no prejuzga acerca de cuál sea el territorio de éste, no resulta un régimen paccionado y prejuzga sobre la incorporabilidad de Navarra al País Vasco, lo que no sucede con las otras provincias limítrofes al territorio vasco y carentes de status foral que las pre-individualice. Otro Decreto Real reguló el procedimiento para la toma de decisiones en Navarra que, si bien prevé la estruc-

---

25. Los autores de la Recopilación de Derecho privado de Navarra fueron los juristas Juan Santamaría Ansa, José Arregui Gil, José Javier López Jacoiste, Álvaro d'Ors, Juan García-Granero, José Javier Nagore Yáñez, Jesús Aizpún y Francisco Salinas Quijada.

tura paccionada para la designación del órgano competente, no lo es en cuanto a su eficacia en orden a su integración.

Durante la fase constituyente hubo no pocos debates acerca del carácter foral de Navarra. Ya la disposición adicional primera señalaba la actualización del régimen foral «en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», añadida por el grupo parlamentario vasco con el fin de que se produjera la restauración foral del País Vasco por vía de pacto. No hubo en esta enmienda mención a Navarra, salvo la de Fraga quien dijo: «anticipo el criterio favorable de mi Grupo que entiende que el antiguo Reino de Navarra es diferente al de otros, que no pueden ponerse en el mismo plano». Lo que resulta claro es que se buscaba la restauración de los fueros en el País Vasco y en Álava, pero en el marco de los Estatutos de autonomía, y no con el régimen paccionado de Navarra. La principal explicación de la especificidad navarra radica en que en ella no se hacía necesaria una actualización foral, ya que el derecho foral estaba plenamente en vigor incardinado en la constitucionalidad.

Del análisis de las discusiones mantenidas por los constituyentes y, más aún, del texto de 1982, cabe sacar las siguientes conclusiones con respecto al tema en estudio: queda afirmado el *status* del fuero como pre-constitucional, no sólo en tanto a que es previo a la Constitución, sino también en cuanto no depende de ella: si se derogase o alterase no influiría sobre el fuero. Esto no significa que la pre-constitucionalidad sea a-constitucional ni anti-constitucional: no se enfrenta al fuero con la Constitución, ni se la excluye de ésta. En definitiva, la Constitución, no ha otorgado autonomía a Navarra sino que la ha reconocido, aplicando un régimen atípico y negociado.

La Ley Orgánica 13/1982 aprobó el Amejoramiento del Fuero, ante el cual se han dado dos posturas contrapuestas: para algunos se trata de un Estatuto de Autonomía idéntico al de las Comunidades Autónomas, colocando a Navarra dentro del sistema autonómico común del Título VIII de la Constitución; para otros, que repudian esta categorización, aludiendo a la legitimidad histórica del fuero, el Amejoramiento tiene un carácter pactado y fundamentado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Sostiene Razquin Lizarraga que «no cabe ya enfrentar Fueros y Constitución, cuando la Constitución de 1978 garantiza los derechos históricos de Navarra y armoniza, además, los principios de unidad y autonomía; y [...] el preámbulo y el artículo 64 del propio Amejoramiento del Fuero distinguen [...] el pacto entre Navarra y el Estado y su (correspondiente) formalización»<sup>26</sup>. El rasgo sobresaliente del Fuero, junto con los derechos históricos y elementos propios de un ordenamiento paccio-

---

26. J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, «La naturaleza jurídica del Amejoramiento del Fuero», en R. DOMINGO y M. GALÁN (eds.), *Presente y Futuro del Derecho Foral*, Pamplona, EUNSA, 1999, pp. 278 y ss.

nado, es su claro paralelismo con el régimen de los estatutos autonómicos. En definitiva, se incorpora el pacto a la Constitución por Ley Orgánica, lo que permite caracterizar al Amejoramiento como un estatuto de autonomía singular.

Se trata de una concepción integradora que, sin quebrar la tradición foral, coincide con la acertada denominación simbiótica de Navarra como Comunidad Foral, de suerte que una institución pre-existente (la provincia foral de Navarra) renace con renovada fuerza desde la Constitución de 1978.

### *Navarra, Comunidad Foral*

Sobre la base del texto constitucional, Navarra debió ocuparse de ensamblar las perspectivas constitucionales y forales en un ordenamiento jurídico que se concretó en la Ley de Amejoramiento del Fuero.

El procedimiento de formación se inició con la publicación de dos Reales Decretos el 4 de enero de 1978. Mientras el primero autoriza al gobierno para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral, de acuerdo con la Diputación, el segundo contiene una autorización para determinar –de acuerdo con la Diputación Foral– el órgano competente en relación con la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco.

Manifiestan los decretos un claro equilibrio entre el deseo del pueblo vasco de poseer instituciones propias de autogobierno y una exquisita prudencia con respecto a la posibilidad de incardinación de Navarra en el Consejo General Vasco, respetando, en cualquier caso, la voluntad del pueblo navarro<sup>27</sup>.

Habiendo actuado, en cumplimiento de las normas citadas según las atribuciones conferidas por la Ley Paccionada de 1841, se publicó un Real Decreto paccionado por el cual la Diputación Foral y el Gobierno Central llegaron a un acuerdo «amejorando» el sistema institucional navarro.

Cabe mencionar, sin embargo, que en la transición democrática del régimen foral navarro, se realizó un proyecto de «Fuero del Derecho Público de Navarra», encomendado por la Diputación Foral a un grupo reducido de juristas. En 90 Bases y una disposición final se recopilaba, para ulterior desarrollo mediante convenios con el Estado, todo el régimen foral navarro. El proyecto no fue aceptado y la democratización de Navarra se llevó a cabo por medio de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero (LORAFNA), en 1982, formalizándose el pacto con el Estado a tales efectos.

---

27. Como acertadamente observa Sancho Rebullida: «Puede estimarse que no prejuzga [el Real Decreto] su incorporación [de Navarra], pero sí que prejuzga su incorporabilidad. Lo cual no ha hecho con otras provincias limítrofes con las vascas y carentes de un *status* foral que las pre-individualice», en F. SANCHO REBULLIDA, «Navarra en la Constitución», en *El Derecho Navarro tras el Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, EUNSA, 1985, p. 32.

La doctrina juzga de modo muy diverso el contenido de la LORAFNA. Así, Salinas Quijada, Rubio Torrano, Del Burgo y otros señalan que la naturaleza paccionada de esta Ley Orgánica se reconoce en su Preámbulo cuando ordena que «el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa, *formalice* el pacto con rango y carácter de Ley Orgánica», así como en varios artículos de la misma. Otros autores como Muñoz Machado, Tomás y Valiente, Loperena Rota sostienen que la Ley Orgánica de Amejoramiento no formaliza pacto alguno, sino que se trata de un procedimiento equivalente a la discusión de un estatuto de autonomía. García de Enterría, aunque no contrario a ver en la ley de Amejoramiento el instrumento de formalización de un pacto previo, no obstante considera que el intento de «conectar» el Amejoramiento con la tradición pactista resulta hoy difícil de sostener dentro del propio sistema foral de fuentes. Una postura extrema, a favor del pactismo, es la de González Navarro para quien Navarra es una «nación».

El carácter pactado del texto del Amejoramiento de 1982 se deriva no sólo del procedimiento seguido para su redacción —análogo al seguido para el Fuero Nuevo— sino también porque se cumplen las tres notas propias de toda ley paccionada<sup>28</sup>. Si bien en el texto de la ley orgánica no figura el término literal «pacto», si se considera que el Régimen Foral de Navarra es paccionado y el Amejoramiento de 1982 se hizo siguiendo idéntica naturaleza, corresponde concluir que el Amejoramiento es paccionado.

Álvaro d'Ors resumió así el tema: «Si bien nos fijamos todas las leyes son paccionadas; todas suponen un acuerdo entre el poder que las propone y una representación popular que las acepta. La diferencia entre una ley aprobada en una asamblea legislativa nacional y otra paccionada con un gobierno local está simplemente en que la primera se pacta con representantes de todo el pueblo y la segunda con representantes de una porción del mismo. Sería incongruente pensar que las primeras puedan derogar a las segundas [...]. De ahí que nada tenga de anormal, antes bien sea natural y necesario, que para la modificación de una ley se requiera el consenso precisamente de la misma representación popular que había aprobado aquella ley, es decir, que se requiere otra ley paccionada similar»<sup>29</sup>.

Por ello, parece ser claro que la ley del 10 de agosto de 1982 es, pues, como lo fue la del 10 de agosto de 1841, una ley paccionada; una ley que formaliza, sin modificarlo, un pacto previo ya firme y vinculante<sup>30</sup>.

---

28. Cfr. epígrafe 3 del presente trabajo.

29. Á. D'ORS, «Autonomía de las personas y señorío del territorio», en ID., *Ensayos de Teoría Política*, Pamplona, EUNSA, 1979, pp. 255-256.

30. Para mayor profundización en la naturaleza de la LORAFNA, cfr. J. NAGORE YÁRNOZ, *Historia del Fuero Nuevo de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, 1994, pp. 404 y ss.

### 3. Naturaleza jurídico-política de la foralidad

Es necesario a la hora de analizar la esencia de la foralidad, entender que se requiere partir de una visión iusprivatista, debido a que el concepto de referencia principal para una comprensión adecuada es el de «pacto», propio del derecho de los contratos. Eso, dentro de la relativa dicotomía entre los habitualmente denominados Derecho Público y Derecho Privado<sup>31</sup>. Este punto de partida no debe llamar la atención si se considera que el origen de la foralidad se halla en el Derecho Romano, privatista por antonomasia<sup>32</sup>.

Se trata, pues, de considerar que los fueros históricos tienen su razón de ser en el respeto a los pactos y de analizar la naturaleza paccionada del Amejoramiento. Una ley paccionada consiste simplemente en la trasposición al Derecho Público de un concepto del Derecho Privado: el pacto, con las adaptaciones que corresponden a la naturaleza publicista en que se enmarca.

Ayuda a su comprensión la utilización del ejemplo del Derecho Internacional, que también se construye sobre el concepto de contrato. Es frecuente, entre internacionalistas, subrayar las diferencias entre tratado internacional y contrato. Este esfuerzo no hace más que confirmar la relación existente entre ambos conceptos de tal modo que uno se ha desgajado del otro: procede de él.

La ley paccionada, procede del concepto de pacto, aunque lógicamente no significa que se trate de una ley co-sancionada. Se denomina paccionada cuando el órgano legislativo competente formaliza como ley unos contenidos pactados previamente entre las partes competentes, sin modificaciones. En definitiva, la ley viene a cumplir la función de formalizar un acuerdo previamente existente y vinculante para las partes.

Por lo expuesto, la naturaleza paccionada debe contar al menos con los siguientes elementos<sup>33</sup>:

a) Debe ser la consecuencia mediata o inmediata de un pacto realizado entre iguales: en el caso de Navarra, el antecedente se encuentra en la unión principal de Navarra a Castilla, el Convenio de Vergara de 1839, la ley de confirmación de fueros (ejecución del Acuerdo de Vergara) y la ley del 16 de agosto de 1841, de modificación de fueros.

En el Amejoramiento, su Preámbulo pone de manifiesto el hilo conductor y fundamentador del régimen foral navarro que arranca en sus orígenes de la condición política de Navarra como reino y llega hasta nuestros días con unos

---

31. Cfr. Á. D'ORS, *Una introducción al estudio del derecho*, Madrid, Rialp, 1963, pp. 24 y ss.

32. Cfr. Á. D'ORS, *Elementos de derecho privado romano*, Pamplona, EUNSA, 1975, p. 23.

33. Se sigue el esquema de E. RUBIO TORRANO, F. SANCHO REBULLIDA y J. ARREGUI GIL, *El Derecho navarro tras el Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, EUNSA, 1985, pp. 59 y ss.

fueros que funcionaron, más allá de avatares históricos, sin solución de continuidad. En esta cadena histórica, sin eslabones rotos en el camino, se deben ver las raíces más profundas de la legitimidad con la que Navarra puede actuar en su condición de parte en el pacto con el Estado.

El articulado del Amejoramiento, subraya esta misma realidad añadiendo la compatibilidad que existe entre el carácter originario e histórico del Fuero navarro y el principio de unidad constitucional. No se trata de una concesión estatal a Navarra, sino que es la consecuencia necesaria de la naturaleza originaria e histórica de su régimen foral.

b) Requiere una estructura bilateral: en este caso Gobierno Central–Gobierno de Navarra, que aprueba el contenido de los acuerdos y luego los somete a la forma de la ley. Es decir que el carácter paccionado de una ley se limita sólo a que ésta, en cuanto norma formal y autoritaria, formaliza, sin alterar en lo más mínimo, un pacto previo, bilateral y vinculante para las partes.

El procedimiento establecido en el Amejoramiento consiste en la suscripción por el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral del convenio entre ambas; sometimiento al Parlamento Foral y a las Cortes Generales, para su aprobación por éstas o su rechazo, que pone en funcionamiento un nuevo procedimiento de acuerdo bilateral. Lo que no cabe es que las Cortes modifiquen el contenido del convenio que se les presenta para sancionar como ley. Asimismo se prevé la posibilidad de modificaciones e incorporación de otros derechos originarios e históricos, siempre mediante pacto formalizado en la norma que corresponda por su rango.

c) No debe ser modificable unilateralmente, se precisa siempre un nuevo acuerdo bilateral para llevar a cabo cualquier modificación. Se trata de una aplicación directa del principio *pacta sunt servanda* del Derecho privado; en Navarra del brocardo *paramiento fuero vienze* o *paramiento ley vienze*. Es la fuerza vinculante del contrato, que tal como indica el Código Civil «no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes» (art. 1256).

Así, para la reforma del régimen se prevé el siguiente procedimiento: a la iniciativa del Gobierno Central o de la Diputación Foral deben seguir negociaciones entre ambos hasta llegar a un acuerdo. La propuesta de la reforma elaborada de común acuerdo se somete, entonces, a las Cortes para su aprobación. Si es rechazada, continúa vigente el régimen jurídico aplicable anteriormente a la propuesta de reforma.

Para mayor claridad, se debe subrayar la diferencia intrínseca entre los fueros y los estatutos autonómicos. Estos fueron concebidos a favor de unas «nacionalidades» surgidas en su mayor parte de unas Constituciones políticas contingentes. Los fueros, por el contrario no resultan una concesión del Estado sino que son anteriores a éste e incorporados a la unidad nacional, la única unidad con íntegra soberanía

política, la de España, patria común de todas las regiones españolas, forales o no<sup>34</sup>.

Hoy, con cierta frecuencia las palabras «fueros» y «autonomías» se confunden con la de «estatutos», concedidos por el Estado español a unas y otras «nacionalidades»: las de los «derechos históricos» (llamadas «forales») y las que han accedido a ser regiones «autónomicas» (llamadas «autonomías»). La autonomía que aquí interesa es la que, en el régimen foral, se denomina «libertad civil» y que dispone una ampliación máxima de la libre disposición de las personas, al servicio de las cuales se encuentra el Derecho. Se trata de una libertad que se justifica, precisamente, por los mismos límites dentro de los que se mueve.

Las consecuencias de esta realidad son:

- a) La total independencia es incompatible con la autonomía.
- b) Los movimientos regionales autonómicos, concebidos como fase preparatoria de una separación absoluta de la región (o nación) afectada, son autonomías transitorias; de modo que las «autonomías separatistas» harán que desaparezca la verdadera autonomía una vez que desaparezca el Estado. Se convierte así en una «autarquía» que, enseguida, mata a la autonomía<sup>35</sup>.
- c) La autonomía es jurídica; desplazada por la autarquía, ésta no será ya jurídica sino política.
- d) Autarquía política y autonomía jurídica se presentan no ya como esencialmente diferentes, sino como incompatibles. Y esta contradicción se presenta como una alternativa entre el «fuero», expresión de autonomía, y el «estatuto», previsión de la futura autarquía.

La misma existencia de los derechos forales es una de las manifestaciones más claras de la autonomía; es decir, de la libertad de una determinada región para crear su propio Derecho dentro de un superior marco jurídico común y sin quiebra de la unidad nacional. La exigencia democrática de fraccionar el poder legislativo, al pasar de la «autoridad» del Derecho a la «potestad» de la Ley, pretende alcanzar la autarquía, y, al renunciar de momento a un Derecho de autoridad regional, pone fin a la verdadera autonomía foral. En palabras de Álvaro d'Ors «los fueros son tradición, los estatutos revolución». Si bien se trata de una afirmación discutible, la realidad muestra cómo, en el actual momento español, los «fueristas» defienden la unidad de España y los «estatutistas» la combaten, pretendiendo la disgregación nacional y la conversión de las llamadas «nacionalidades» en Estados<sup>36</sup>.

---

34. Cfr. J. NAGORE YÁRNOZ, «Álvaro d'Ors y los Derechos Forales en España» en Fernán ALTUVE-FEBRES (comp.), *Homenaje a don Álvaro d'Ors*, Lima, Dupla, 2001, pp. 172-173.

35. Sobre los conceptos de autonomía y autarquía, cfr. epígrafe 4, segundo apartado.

36. Cfr. Á. D'ORS: «El regionalismo jurídico», en ID., *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, Roma-Madrid, CSIC. Delegación de Roma, 1973, pp. 75-86. (Cuadernos del Instituto Jurídico Español,

#### 4. La foralidad y otros conceptos

##### *Nación, Patria y Estado*

A fin de efectuar una distinción entre los términos señalados, se hace necesario comenzar por analizar qué es la Nación, qué la Patria, qué el Estado y sus órdenes propios que, a su vez, les imponen las normas a las que se encuentran ligadas por propia naturaleza.

Se puede considerar, que el pasado –lo que *ya es*– tiene un contenido más metafísico, el futuro –la tarea *a realizar*– un carácter más ético, y el presente –lo que *tenemos*– unos rasgos marcadamente políticos. A la primera dimensión se le puede aplicar el término *patria*; a la segunda, *pueblo*; al «hoy» político, *Estado*<sup>37</sup>.

La Nación se resuelve analíticamente en cinco dimensiones o posibilidades, a saber:

- país: territorio en el que habita una comunidad unida,
- sangre: relación entre nación y etnia,
- cultura: pertenencia, hecho diferencial,
- futuro común: idea o proyecto común,
- régimen legal común.

Estos son rasgos fundamentales, que se entrelazan entre sí. Existe nacionalismo cuando se pretende sintetizar el elemento patrio con el popular y el estatal (en definitiva, interpretar de manera cerrada estas cinco características de manera compacta y sintética) con el fin de lograr así una solución socio-política mucho más compacta que la democrática. Bien se sabe que en muchas ocasiones se acudió al nacionalismo para intentar resolver las vulnerabilidades intrínsecas de la democracia, y si bien este propósito puede resultar adecuado, la realidad es que ha conducido a una hipertrofia del exclusivismo y el particularismo.

La Nación es un tipo de sociedad, que es sociedad y comunidad a la vez. No es una institución intermedia. Esa agrupación de personas puede organizar su unidad según diversos criterios. Así cabe considerar que:

La Nación cuenta con cuerpo y alma en sentido amplio. Su cuerpo es el país que garantiza su unidad en el espacio: fácilmente se une la nacionalidad al territorio que se ocupa. Su alma sería su continuidad en el tiempo, a través de la etnia. Desde una perspectiva de la interioridad, lo que unifica a una población es participar en un mismo lenguaje, cultura y actitudes heredadas. Eso es una patria (del latín *patris*,

---

n. 24), «Nacionalismo en crisis y regionalismo funcional», en ID., *Papeles del oficio universitario*, Madrid, Rialp, 1961, pp. 310-343; y *Ensayos de teoría política*, cit., pp. 241-259.

37. R. ALVIRA, «Consideraciones sobre el criterio último de unidad política», en *Homenaje al Profesor Rodríguez Casado*, Madrid, Asociación de La Rábida, 1988, pp. 11-19.

que nos genera físicamente y como personas humanas con una cultura heredada): el medio cultural determinado donde se nace, se aprenden lenguajes fundamentales y modos de emocionarse. Es el lugar al que se quiere volver cuando se es mayor. Se trata del lugar cultural, entendido como una realidad muy profunda pero no rígida, ya que el hombre está continuamente aprendiendo, y abriéndose al mundo. Por tanto, las patrias son ampliables, y es posible hacerse a una patria nueva. La patrias son sintetizables, como sucede también en los buenos matrimonios cuando un cónyuge hace suya la patria del otro y viceversa, y son los hijos quienes definitivamente las sintetizan. De todos modos, se requiere que «esas patrias sean unibles, que tengan una afinidad suficiente, lo cual ya es una cierta forma de unidad»<sup>38</sup>.

La patria manifiesta la conciencia y el sentimiento de nación. En cuanto «nacimiento», es aquella comunidad histórica y moral de la que nos reconocemos parte. El nervio de la patria es, precisamente, compartir una tradición común y, más aún, participar de ella en «familia» (a diferencia de la nación que encuentra el núcleo común en la supuesta soberanía nacional de la que se es titular y subraya así la individualidad). La patria se construye sobre las familias y su gobierno es el llevado a cabo sobre una comunidad de familias. «La patria no es más que la tradición familiar expansiva; hasta donde alcanza el sentimiento de pertenecer como a una gran familia, hasta ahí llega la patria, y de ahí ese sentimiento de pertenecer como a una gran familia, [...] y que ese sentimiento de patria pueda tener, para una misma persona, para una misma sociedad, distintos alcances, y que sean compatibles las patrias grandes con las más chicas»<sup>39</sup>.

Así pues, la patria es como una gran familia, una gran comunidad de engendramiento que se goza de su fecundidad que no tiene porqué corresponder con la nación o el Estado. Es, en sí, elástica y variable y de ella cabe hablar con cierto lirismo al no ser un concepto jurídico-político. La nación en su acepción moderna hace referencia, por el contrario, a la soberanía como instrumento de poder y de espacio territorial. Por ello siempre ha tendido a expandirse.

La tensión patria-nación se resuelve en la unión del afecto y el agradecimiento a quienes nos han hecho humanos (amor a la patria, en cuanto virtud, parte potencial de la justicia) y la apertura hacia quienes no comparten el mismo territorio o etnia. Por ello, el concepto de patria debe ser tomado en sentido amplio: apreciar de donde venimos sin rigidez y conjugarlo con el respeto a los demás, actitud que exige cierto esfuerzo de magnanimidad. De todos modos, como aclara Alvira «está claro que unas personas y unos ambientes son más dignos de amor y agradecimiento que otros. No se debe odiar a la patria, pero puede tenerse poco apego a ella o tenerle un gran

---

38. Cfr. R. ALVIRA, «Los valores de la Constitución Europea», *Nuevas Tendencias* (Pamplona), n. 64 (2006), pp. 3-10.

39. Á. D'ORS, *Papeles del oficio universitario*, cit., pp. 330-331.

amor. Para pedir un “todo por la patria” hace falta esperar un gran amor a lo recibido, lo cual supone que se dio también mucho»<sup>40</sup>.

El orden estructural, que surge de participar todos de unas mismas leyes y formar parte de un mismo Estado y el proyecto común es uno de los aspectos que más unen. Desde esta perspectiva una nación es un pueblo (así, *populus* es el conjunto de personas que aman las mismas cosas y tienen un proyecto fundamental común). Aunque cabe señalar que «la conexión patria-territorio-estado, exigida por la modernidad, no es necesaria en absoluto. Primero, porque uno puede tener un sentido patriótico que no vaya unido al territorio de manera primordial. Y después porque, como queda dicho, nadie me obliga a unir la patria con el Estado»<sup>41</sup>.

Lo que nos une según la patria es la cultura heredada (que no se puede negar aunque sí rechazar). En el pueblo la unidad es moral: uno ha elegido libremente si quiere el mismo fin que las otras personas, o no. Por eso la creación de un pueblo requiere un proyecto sugestivo si no, no resulta posible crearlo. Lo que Ortega y Gasset aplica a la nación se aplicaría así al pueblo: «un proyecto sugestivo de vida en común».

El Estado es otra posibilidad de unir: en ausencia de patria común y de fines comunes, se pueden cumplir unas mismas leyes y formar parte del mismo Estado. Es instrumento para la paz en poblaciones que se resisten a tener carácter popular (a unirse en sus fines) o que tienen un carácter patrio muy diverso. Si se aceptan voluntariamente unas mismas leyes, hay un mínimo común que permite la vida social y política. Sin embargo, una Nación que se identifica sólo como Estado, se mantiene difícilmente, ya que la obediencia común a unas mismas leyes habrá de ser profundamente coactiva, y no se puede coaccionar a un pueblo por muchos años y, sobre todo, no resulta ventajoso para la sociedad.

Hoy en día, muchos países no tienen una verdadera unidad, ni cultural ni popular, y el Estado —a su vez— no tiene agallas para proponer un proyecto común. Se llega así a una estrategia de fórmulas emocionales que contienen menor capacidad de suscitar unidad por no poder contrapesar la superficialidad del proyecto que ofrecen.

El proyecto del Estado nacional actualmente requiere ser puesto en duda, primero porque la nueva organización internacional no permite el mismo tipo de estado nacional, segundo porque el concepto de estado-nación no permite relaciones adecuadas con otros pueblos.

Hoy la Nación según el prototipo nacionalista está en crisis. El mismo modo de organización de la sociedad rebaja cada vez más el peso de los factores que con-

---

40. R. ALVIRA, «Consideraciones sobre el criterio último de unidad política», *op. cit.*, p. 12.

41. *Ibid.*, pp. 12-13.

figuran una nación: hay menor sujeción a la tierra que se habita, con gran movilidad mundial; menos peso de la etnia como elemento de distinción; las patrias ahora son más sintetizables y coordinables; caben, así, estados supranacionales. Sólo queda la voluntad expresa de querer formar una unión política, sin la cual no puede formarse un pueblo. Y si falta esa voluntad, sólo queda la noción de «Estado» encarnada en un gobierno considerado soberano. Ambas ideas se vinculan, y soberanía comienza a implicar autosuficiencia, y centralización (sin centralización, no cabe unidad soberana, pues soberanía implica presencia del poder en todos los lugares garantizando seguridad e independencia).

Parece deseable, pues, que se prosiga con la tendencia europea a deshacerse del principio nacional en política. Esto exigirá de la democracia encontrar otro elemento para dar contenido de pasado y de futuro a un sistema que hoy no tiene más que referencia puntual presente.

### *Autonomía y Autarquía*

Conviene comenzar por distinguir ambos conceptos para ver, a continuación su relación con los fueros y los estatutos. Ambos términos, procedentes del griego de la raíz «autos» (αυτος), «uno mismo», denotan que la acción a la que se refiere el segundo elemento tiene como sujeto activo el mismo que aparece como sujeto pasivo, es decir que éste es a la vez sujeto activo. Es decir, que lo que estos términos dicen es que la «archía» (αρχι), «suficiencia administrativa» o la «nomía» (νομος) «dictado del ordenamiento jurídico» son ejercidas por la misma persona que aparece como sujeto pasivo de una u otra acción<sup>42</sup> que, en el caso que se analiza, se trata de una persona jurídica.

La autarquía, en el contexto que interesa al tema, debe ser considerada desde una perspectiva funcional, es decir referida al gobierno. También la autonomía debe ser entendida desde idéntica perspectiva, como «autonomía de la voluntad» en el sentido civilístico.

El principio de la «autonomía de la voluntad», eje del Derecho Privado, presupone la existencia de un ordenamiento jurídico superior a la voluntad personal que no es autónomico, sino heteronómico, es decir impuesto por una razón superior que la voluntad de las personas no puede alterar<sup>43</sup>. En el foralismo, el llamado principio de «autonomía de la voluntad» –de corte más bien moderno– es conocido como «libertad civil» y entendido como libertad personal que se ejerce dentro de un orden civil común. Queda claro, pues, que la libertad civil no se opone a la existencia de

---

42. Á. D'ORS, «Autarquía y Autonomía», *La Ley* (Buenos Aires), n. 76 (1981-B), pp. 938-944.

43. A diferencia de la autonomía entendida en sentido kantiano, como libertad para dictar las propias normas de moralidad a las que el sujeto se sujetará.

un orden extrínseco, sino que es un elemento integrante del verdadero orden. Esta idea se expresa en el derecho foral navarro con el principio del «*paramiento ley* (o fuero) *vienze*» que refleja la idea medieval que expresa el aforismo *lex pacto cedit* o *pacto lex omnis obedit*. Esta autonomía reconoce la existencia de una ley superior y, si se dice que ésta debe «ceder» o «ser vencida» por el acuerdo de voluntades o «paramiento», es porque esa misma ley delimita a lo que se conoce como derecho dispositivo. Así como el principio de la libertad civil no puede ser abolido por una ley, tampoco la ley, en lo que tiene de imperativo ni los principios esenciales que la ley debe respetar, pueden ser vencidos por la voluntad privada.

En definitiva, lo que el verdadero «paramiento» supone es una reducción del derecho necesario a un mínimo y una ampliación máxima de la libre disposición de las personas, al servicio de las cuales debe hallarse el derecho. El Derecho navarro ofrece el ejemplo quizá más amplio y admirable de libertad civil, pero siempre mantiene límites, pues si no los mantuviera, no sería un orden. Esto quiere decir que la autonomía de la voluntad jurídica tiene sentido precisamente porque emana de un orden. De modo que la autonomía debe entenderse, no como absoluta, sino como integrada en un orden superior heterónimo. Lo mismo en el ámbito administrativo ya que no cabe una autonomía compatible con la independencia. La autonomía es jurídica, mientras que la autarquía es política.

La autonomía es siempre relativa, pues presupone un orden jurídico superior, que no depende de la parte autónoma. La autarquía, en cambio, pretende ser absoluta, pues es refractaria a toda dependencia, aunque sea parcial, del ente autárquico respecto a otro superior. Esta diferencia entre lo relativo propio de la autonomía y lo absoluto de la autarquía, es consecuencia de la misma diferencia existente entre el Derecho y la Política. Puede decirse que todo Derecho es autónomo respecto a un orden social superior, que es precisamente político ya que su sanción fue decisión de la prudencia política. Esta también tiene sus límites, que son los de la misma naturaleza de las cosas que se impone al gobernante.

Una cuestión especial es la de los límites que el político encuentra en la estructura del orden internacional, que constituye el tema del Derecho Internacional. Puede decirse que, en la medida en que tal orden se halle bajo un control judicial, cabe hablar propiamente de realidad jurídica, y de autonomía; cuando ésta no existe, esos límites de lo político son también ellos políticos y relativizan la autarquía pero no tienen nada que ver con la autonomía. Esto independientemente de la eficiencia real de ese control judicial.

### ***Regionalismo espacial y regionalismo funcional***

El insigne romanista Álvaro d'Ors, «navarro por adopción», participó ampliamente en la redacción de la Recopilación Privada de las leyes de Derecho civil de

Navarra que, editada por la Diputación de Navarra en 1971 y elevada al rango de Proyecto de Compilación, fue promulgado como «Fuero Nuevo de Navarra» en 1973. Si bien sus aportaciones fueron principalmente en torno al Derecho Romano, vigente en Navarra como supletorio del Derecho Privado, también desarrolló, en un artículo publicado en 1964, un análisis sobre el Derecho regional en el que afirma que este es el antiguo *ius commune* europeo que ha servido durante siglos al pluralismo jurídico en España frente a las tendencias uniformistas importadas de Francia<sup>44</sup>.

El tema es planteado como la dificultad abierta al gobernante ante el hecho de un pluralismo regional de órdenes jurídicos. Justamente, la crítica que se suele hacer al foralismo se apoya en la tendencia unificadora actual, como propia del tiempo, considerando a los fueros como un elemento anticuado. El regionalismo jurídico que debe ser amparado no se basa, según d'Ors, en una actitud de romántico conservadurismo, sino en el reconocimiento que se debe a un ámbito de autonomía para el desarrollo de una doctrina jurídica regional. La intervención popular, en este ámbito, no es más que un dato previo que la jurisprudencia regional puede tomar en cuenta y, así, darle una mayor dignidad jurídica.

Insiste d'Ors en que el foralismo no apunta a la protección de un conjunto de residuos del pasado, sino a confiar a los juristas de cada región la elaboración de un derecho propio que garantice mejor la libertad política y personal de sus ciudadanos.

En definitiva, se busca a través del regionalismo que la unidad nacional sirva –como debe ser– al bien común de la totalidad. «Parece evidente –sostiene d'Ors– que la unidad adecuada al bien común de una sociedad natural e históricamente diversificada por regiones es aquella que respeta tal diversidad como trascendente para aquellos niveles del ordenamiento jurídico que no sólo toleran, sino que requieren un mayor ajuste a las diferencias naturales»<sup>45</sup>. Se trata pues de comprender que la unidad política no requiere forzosamente un derecho civil idéntico para toda la nación y que, incluso, una uniformidad a ultranza sería precisamente contraria al derecho nacional, ya que la misión de éste consiste más bien en conocer, respetar y traducir en normas concretas el espíritu de la nación<sup>46</sup>.

Para favorecer un orden jurídico respetuoso de los sistemas regionales, hubo quienes propulsaron la compilación de derechos territoriales en un código, lo que llevaría a la compilación de instituciones completamente diversas en un mismo texto sin más sentido que el que podría tener una recopilación de códigos civiles nacio-

---

44. Citado por J. NAGORE YÁRNOZ, en Fernán ALTUVE-FEBRES (comp.), *op. cit.*, pp. 171 y ss.

45. Á. D'ORS, *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, cit., p. 79.

46. En la línea del discurso de inauguración del I Congreso de Derecho Gallego, citado por Á. d'Ors, *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, cit., p. 79.

nales en pos del aparente desarrollo del derecho internacional privado. Así como resulta impropio que se prohíba la aplicación de la normativa de una región en su territorio, también lo sería la pretensión de extender la misma a regiones distintas como sucedería de incluirse todas ellas en un código general. De este modo quedaría «suplantado el complejo derecho interregional –palestra excelente para un jurista de vocación– por un desorden de opciones sin sentido»<sup>47</sup>.

El regionalismo funcional postula ir más allá de los territorios entendidos como zonas legales sobre la superficie del suelo, para pasar a señalar límites competenciales que correspondan o no a determinada base territorial. Así, sobre un mismo territorio convergen distintas competencias, no coincidentes como ocurre en las estructuras estatales, sino interferentes y de distinto ámbito, según la función específica de cada una. La función de la república en la cual convergen diversas regiones funcionales debería ser la de defender las personas de una comunidad y toda la red de grupos menores esencialmente personales, de las imposiciones excesivas de los sistemas técnicos (burocráticos) en que se halle integrado un territorio. Su fin no sería ya el poder, sino el régimen de un territorio, para coordinar dentro de él, con prudencia política, la interferencia de los sistemas funcionales en los que aquel territorio se halle integrado.

En cierto sentido, la existencia de regiones funcionales supranacionales, con sus organismos correspondientes, señala una crisis del Estado soberano, pues el antiguo ideal de autarquía parece haberse hecho imposible por la complejidad técnica de los condicionamientos internacionales. Difícilmente un grupo nacional puede bastarse a sí mismo y, de ese modo, el mismo Estado soberano queda incluido entre los grupos sociales que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, deben quedar sometidos a grupos supraestatales. Así es como se abre una perspectiva de regionalismo funcional, dentro de la cual muchas de las funciones actualmente estatales pueden ser atribuidas a grupos inferiores o superiores al Estado, según las exigencias funcionales: se trata de una debilitación del Estado que puede, sin embargo, resultar en una mayor libertad de la persona sin perjuicio del orden.

El principal obstáculo del regionalismo funcional puede estar en el hecho de la falta de una suficiente base moral en los organismos internacionales, consecuencia de su falta de tradición territorial y de una moral universal que difícilmente parece que pueda ser no confesional, si se quiere que sea eficiente. Así es como hoy, gran parte de los organismos internacionales sirven a causas ideológicas no claramente expuestas. De todos modos, no se puede dejar de ver en la superación del Estado nacional un cierto progreso hacia una organización más justa del mundo, como camino abierto hacia el futuro.

---

47. D'ORS, *ibid.*, p. 80.

A la vez, el despliegue de instancias supranacionales y el proceso de descentralización funcional, no significa un vacío en la función estatal. A ella le compete el control del territorio para garantizar el orden interior y el concierto de las actividades de los diversos organismos funcionales, así como determinar la integración o no en determinados grupos supraestatales y el mejor modo para hacerlo, etc. Se trata de un continuo ejercicio de la prudencia política que asegura que las exigencias técnicas de los diversos niveles de gobierno respeten siempre la libertad: defender a las personas de las peligrosas redes que la burocracia creciente desarrolla en un infructuoso esfuerzo por mejorar la eficacia gubernamental<sup>48</sup>.

### ***Privilegio legal y Ius Singulare***

Se plantea en la doctrina el dilema acerca de si los derechos forales constituyen un privilegio graciosamente otorgado por la Constitución, por motivos históricos o del tipo que sean, o si se trata de una situación en la que no fue precisa la introducción de una concesión especial porque el derecho, en el momento de la sanción de la Constitución, se imponía por la fuerza de los hechos. Parece claro que la incorporación en la Constitución de la referencia y el régimen jurídico de los fueros navarros, se halla en la situación descrita en segundo lugar.

Los derechos históricos son siempre, de suyo, singulares: han sido vividos por un pueblo y no otro. Cada uno es lo que es y no puede extenderse más allá de su titular. Así, si hay otros territorios forales, titulares de derechos históricos, forjados en su propia historia; su derecho foral no será el navarro.

Los derechos históricos de Navarra son, pues, sólo de Navarra y no son susceptibles de translación, extensión ni generalización. Pero sí son, «materia idónea para abstraer de ellos rasgos característicos esenciales de la idea de los derechos históricos y de ahí su valor de paradigma»<sup>49</sup>.

Navarra ha sido arquetipo en la cuestión foral por tratarse de una expresión de la sustantividad de una entidad política que ha ido decantando de modo singular e infungible. Desde su misma incorporación a la Corona de Castilla, lo hace manteniendo su personalidad, instituciones y autonomía. Se trata de una especificidad estructural, no sólo nominal, que se mantiene en las diversas etapas históricas que recorre. Después de 1841, no fue una provincia más y su derecho no pudo nunca homologarse formalmente con el resto de los derechos forales o especiales. También la democratización de las instituciones forales siguió un cauce propio, sin que se

---

48. Á. D'ORS, *Una introducción al estudio del derecho*, cit., pp. 161-186.

49. M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «Los derechos históricos de Navarra como paradigma», en R. DOMINGO y M. GALÁN (eds.), *op. cit.*, p. 59.

pueda entender hoy a la Comunidad Foral como una pre-autonomía ni confundir con una entidad local<sup>50</sup>.

Se ha pretendido en instancia doctrinal y jurisprudencial que las diferencias entre Comunidad Autónoma y Comunidad Foral quedara en una simple cuestión de denominación, pero la foralidad y el Amejoramiento expresan realidades sustantivas que quedan patentes al analizar las competencias navarras. Precisamente el Amejoramiento de 1982 reconoce a las instituciones navarras tres tipos de competencias: las forales, las autonómicas y las propias forales consolidadas o ampliadas por el mismo Amejoramiento. Tanto las primeras como las terceras corresponden a las instituciones navarras en razón de su carácter foral, es decir, como un añadido competencial sobre el resto de las Comunidades Autónomas no forales.

A pesar de las dudas que presenta el texto constitucional por la asimilación de Navarra a las Autonomías del art. 151 y no a las del art. 143, el Amejoramiento rompió en ámbitos como educación, administración local y competencia sobre funcionarios con el techo constitucional del art. 149. Más aún, la misma jurisprudencia constitucional ha reconocido el plus competencial que la foralidad supone (STC 140/1990, de 21 de septiembre) que llega hasta el límite que representa la unidad constitucional de la Monarquía, como recogía la ley de 1839.

### ***Unidad política y unificación jurídica***

La objeción al foralismo suele ser más de tinte político que jurídico. Se sostiene, a nivel nacional, que la unificación jurídica reduce el ámbito excesivo de los abusos del localismo. Se lograría de este modo permitir al gobierno central supuestamente compuesto por personas de mayor preparación profesional que las que permanecen en los niveles locales –argumento de dudosa verosimilitud en la práctica– desarrollar sus tareas en condiciones más favorables.

Se trata de una explicación difícilmente comprobable y que adolece del vicio de petición de principio. Si bien es claro que la exclusión de atribuciones de los órganos locales y regionales puede tender a concentrar los hombres más capaces en los puestos de mayor densidad de atribuciones, una descentralización ayudaría también a la atracción de hombres capaces en los nuevos núcleos dispersos de gestión. No cabe duda que estas explicaciones no tienen mayor sentido en una sociedad democrática en la que la elección de los gobernantes no se guía principalmente por cuestiones de capacidad sino por mayorías que siguen más argumentos retóricos o ideológicos.

---

<sup>50</sup>. Esto a pesar de alguna desafortunada decisión jurisprudencial (cfr. STC 16/1984 del 6 de febrero).

Asimismo resulta simplista suponer que se trabaja mejor cuando todos los «capaces» se encuentran reunidos en un gobierno central que cuando las mismas personas están repartidas en funciones descentralizadas. Tanto las capacidades como los defectos no dependen del lugar sino de las personas y de la ética del trabajo que se posea y se exija desde los puestos de gobierno de mayor responsabilidad. Así como es difícil sostener que los defectos desaparecen cuando se centralizan las funciones, también cabría suponer que cuanto más generales son las funciones que se encomiendan mayor impacto negativo tendrían estos defectos.

Otra explicación que considera al regionalismo como un fenómeno que se debe evitar, hace referencia a la supuesta dispersión que ello significa cara al proceso de unificación que vive hoy Europa. Cabe aquí considerar que toda unificación jurídica debe ser considerada, desde el punto de vista del bien común. Habrá que tener en cuenta siempre que la perfección tecnocrática redunde en el perfeccionamiento humano al que debe servir, nunca en detrimento de la libertad. Hoy el desarrollo tecnológico se presenta en ciertos casos como una tendencia a la deshumanización que el regionalismo puede contribuir a evitar, limitándolo.

Un problema que se presenta en múltiples ocasiones es ¿cómo defender la libertad humana frente a la creciente presión de la técnica que maquiniza a la persona y, a pesar de la comodidad que ofrece, no es camino hacia la felicidad, de acuerdo a lo que hoy se comprueba cada día? Se trata de mantener la separación, de raíces romanas, entre aquellos que asesoran al gobierno y quienes poseen la potestad de decidir. Mediante la prudencia política, el gobernante decide aquello que debe ordenar en el territorio concreto que le es adscrito, de acuerdo a su competencia. En este sentido, la prudencia política significa la opción inteligente del gobernante respecto a las diversas opciones que los técnicos le proponen.

Desde este punto de vista, el regionalismo debe valorarse como un modo de defensa de la libertad y, aún más, se puede decir que sólo en el ámbito foral el derecho puede mantenerse como tal sin ser absorbido por un orden de planificación. La recuperación del sentido del derecho como un orden judicial conducido por la jurisprudencia, última instancia en la interpretación jurídica, se ve siempre favorecida por la reducción espacial del ámbito propio de cada ordenamiento jurídico.

No se quieren dejar de lado los ordenamientos suprarregionales y supranacionales, pero sin duda, el regionalismo jurídico se ofrece como un modo de conservar ese núcleo de derecho civil que puede servir de ancla para los ordenamientos de diversos rangos que, en el ámbito correspondiente, deban existir, respetando desde lo regional, lo nacional y lo internacional que actualmente vincula a los Estados.

## *La cuestión del nacionalismo*

El término nacionalismo se aplica a un amplio abanico de movimientos y organizaciones muy disímiles entre sí, algunas con características secesionistas y muchas otras no. Asimismo, hay separatismos no nacionalistas como los movimientos propios de la secesión de Estados Unidos en 1861. Ejemplos de nacionalismos no independentistas, y más aún, unificadores, pueden ser el alemán y el italiano del siglo XX. Es decir, que no se puede caer en la simplicidad de identificar nacionalismo y separatismo.

Lo propio del nacionalismo no es la búsqueda de un objetivo político determinado, sino el tipo de argumentación que utiliza para fundamentar y justificar su objetivo político<sup>51</sup>. El discurso nacionalista consiste básicamente en declarar la existencia de una comunidad previa, un sujeto colectivo original, a la que se debe adecuar el sistema político existente, de tal modo que éste coincida con la realidad nacional y, así, cada nación posea su propio Estado. Tanto la idea de que la nación deba identificarse con el Estado, como la de que el Estado deba coincidir con una sola nación son modos de argumentar de tipo ideológico, que sólo difieren en cuál es en verdad la nación existente. Para ambas la existencia o no de una nación es el argumento último y razón decisiva de la formación de un Estado<sup>52</sup>.

En definitiva, el nacionalismo afirma que «la nación es la unidad natural del género humano, de que la humanidad está dividida originalmente en naciones. La nación es, pues, la comunidad primordial y necesaria, y el Estado –la organización política–, una institución artificial e instrumental»<sup>53</sup>.

El nacionalismo rechaza toda fusión o amalgama cultural. La incorporación de elementos foráneos no es considerada como un enriquecimiento, sino como una desnaturalización de lo propio. En definitiva, constituye una censura a la dinámica social de fusión y síntesis de lo diverso, unido a una búsqueda obsesiva por la pureza, incontaminación y ensimismamiento.

Lo que resulta curioso es que el rechazo a la fusión tiene un punto histórico de comienzo estratégicamente establecido: hasta ese momento, todo es contribución a la formación de lo propio (identidad nacional), pero después toda novedad es una influencia exógena indeseable. Esta estrategia condena a la «nación» a una situación estática que no cuenta con los elementos necesarios para un crecimiento dinámico, de acuerdo con las nuevas necesidades y oportunidades sociales.

El nacionalismo traza la línea histórica en el punto en que considera ya desarro-

---

51. A. CRUZ PRADOS, *El nacionalismo, una ideología*, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 9 y ss.

52. *Ibid.*, p. 11.

53. *Ibid.*, p. 49.

llada la identidad nacional. Interpreta todo el pasado histórico desde esa óptica: así y a partir de ahí, imagina a la nación como una comunidad humana que, en el fondo, ha existido permaneciendo idéntica a sí misma bajo el sucederse de diversas formas y ordenamientos políticos. Esto hace posible el cultivo de una especie de solidaridad entre las generaciones presentes y pasadas, de modo que los miembros actuales de la nación hacen suyos sus gestas y derrotas, sus amigos y sus enemigos. Se trata de una solidaridad que se debe a la proyección del presente sobre el pasado, entendiendo a la Historia como una biografía de la nación que ha sido personificada.

Surge entonces el interrogante acerca del porqué del nacimiento de los nacionalismos. Se puede señalar que el primer elemento configurador consiste en la pérdida de conciencia de que la política es una actividad constituyente y constitutiva de nuestra existencia como seres sociales agrupados en comunidades. Lo político es propio del ser humano, de su ser práctico y social. Se olvida la política cuando se pasa a considerarla una actividad meramente instrumental constructora del Estado y puesta al servicio de una realidad preexistente y en sí misma cerrada y concluida, es decir, no política (raza, religión, cultura, etc.), y como tal, indiferente para la vida y actividad de los ciudadanos contemporáneos.

La política, por el contrario, está constituida por la vida de los hombres en común y lo que ellos hacen en un esfuerzo compartido en aras del bien común. Es decir que se trata de una actividad voluntaria y no meramente dada y acabada y, justamente, su formación es lo que constituye una permanente tarea para los hombres que buscan que, en su comunidad, se facilite de modo más pleno el florecimiento de algo nuevo, más humano y valioso.

Finalmente, cabe agregar que el sentido de la política –en palabras del Prof. Alfredo Cruz– «y su dignidad, no consiste en dotar de poder protector a una comunidad y a una identidad humanas que ya se encuentran dadas, real o pretendidamente»<sup>54</sup>. Se trata, por el contrario de dotarse por medio de una actividad concertada y solidaria de una nueva comunidad que trascienda el patrimonio recibido para acrecentarlo en humanidad.

## **5. Fuentes del derecho foral de Navarra**

A la hora de explicar la plenitud y el equilibrio de las fuentes del derecho, el punto de partida fundamental consiste en interrogarse acerca de qué noción de derecho se sostiene. De acuerdo con la tradición navarra, este trabajo considera que el hombre ha de inducir de la realidad de las cosas el derecho que más adecuado resulte a ellas. De la naturaleza, de modo dinámico, surgen los primeros principios del ac-

---

54. *Ibid.*, p. 156.

tuar que se confrontan con la realidad cambiante, sopesando en cada caso las circunstancias y ámbitos en los que la norma jurídica deberá aplicarse. Es decir que no se halla la solución justa en una conclusión silogística a través de una sola línea de razonamiento, sino que debe tener en cuenta la totalidad, en una encrucijada de principios y situaciones<sup>55</sup>.

Aunque la codificación fue realizada con una mentalidad ordenancista propia del idealismo racionalista y voluntarista, con el fin de reunir en un código el conjunto de reglas establecidas, los juristas que la llevaron a cabo más que crear un derecho nuevo recogieron en los códigos aquellas normas que la sabiduría secular había consagrado, a través de un método realista y jurisprudencial.

El sistema de fuentes, sin embargo, no siguió la misma suerte y hoy ya no se requiere el requisito de racionalidad en sí sino que, por definición, la norma sancionada por el poder legislativo, por el mero hecho de haberlo sido, decide lo que es racional y, por lo tanto, justo. De este modo, las costumbres han quedado reducidas a funciones supletorias y los principios generales del derecho pasaron a ser inmanentes a la ley misma.

Interesa aquí precisar que la controversia entre derecho foral y derecho codificado, por tanto, pasa más por una cuestión de fuentes que por un problema de contenidos. Cuando la ley se proclama a sí misma fuente primera del ordenamiento jurídico, sin dejar sitio para el derecho consuetudinario, nos encontramos con una arbitrariedad legal que niega caracteres de la foralidad navarra tales como la libertad, la conservación de las familias, la conservación de los patrimonios, etc.

Resulta necesario alcanzar un equilibrio de fuentes, que haga depender invariablemente la prelación de éstas a su mayor racionalidad y adecuación concreta. En definitiva, la ordenación de fuentes debe depender del propio orden de las cosas, al que debe someterse tanto la ley como la costumbre, el orden jurídico y la organización política misma: se «requiere siempre una actitud de observación concreta por parte del hombre, pues para descubrir el *nomen* se hace necesario la *contemplatio* íntima del secreto de la cosa»<sup>56</sup>. El equilibrio o desequilibrio tienen su reflejo en el Derecho y, así como la virtud es en el hombre tensión y armonía de sus facultades, así también la vida de los pueblos debe apoyarse en las relaciones concretas de las agrupaciones sociales dentro los límites y dimensiones creados por la historia y la tradición.

Un derecho totalmente legislado sufre las limitaciones de un excesivo racionalismo: abstracción, generalización, visión segmentada, linealidad y olvido de otros

---

55. Se toma aquí una posición contraria al positivismo jurídico en cuanto éste fija fórmulas generales y abstractas que son mecánicamente aplicadas y encuentran su racionalidad, sólo y precisamente, en esa aplicación metodológica.

56. A. DI PIETRO, *Verbum Iuris*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968, pp. 13 y ss.

elementos no formales tales como falta de vivencia de la realidad, etc. En definitiva, se trata de la imposibilidad de que el derecho legislado abarque la totalidad del «logos de lo humano» o de «lo razonable».

El derecho foral es, en cambio, un derecho vivo que completa armoniosamente sus medios de percepción jurídica. La vida le ha enseñado, por ejemplo, cómo debe conservarse una casa y, para ello, cómo se ha de ordenar el régimen de bienes del matrimonio, la vida y la sucesión en la casa. Se conserva, por tradición, el sentido de su finalidad y establece las determinaciones que el mismo orden de las cosas exige (edades, plazos, distancias, etc.). La institución foral recoge, en definitiva, el *amor a lo concreto* que, aplicado al derecho, conduce a la convicción de que la justicia debe estar siempre ligada al concreto ser de las cosas, rechazando soluciones fijadas de antemano que se aparten de la verdad del caso<sup>57</sup>. En definitiva, las bases más profundas del derecho foral tienen sus raíces en el derecho natural, como aquel que surge de la naturaleza de las cosas y que se ha cristalizado, con el paso del tiempo, en costumbres.

Entre las principales costumbres se encuentra aquella que respeta el ámbito de las cuestiones dejadas a la libre iniciativa de las personas, pues no dependen de la ley positiva. El derecho natural, en estas cuestiones, exige en primer lugar que se respete la autonomía de las partes, y, en segundo lugar, fija límites dentro de los cuales debe actuar la persona privada en sus relaciones bilaterales.

Ocupa un lugar principalísimo, en el ámbito de la iniciativa privada, la institución familiar, como comunidad originaria, cuyos derechos tienen prioridad sobre los derechos de todas las demás comunidades naturales, incluso las del Estado. No resulta difícil comprender, en el marco de un derecho que se basa en la tradición, más aún, en la vida misma «vivienda en acto», que la familia es el primer lugar donde se da una forma humana de apropiación y propiedad, así como de socialización y culturización<sup>58</sup>. Siendo así, se entiende que en el derecho foral ocupe un lugar preponderante ese ámbito donde se da la primera apropiación y que, en consecuencia, comienza a configurar a la sociedad en todos sus aspectos: económicos, jurídicos, políticos, éticos y religiosos.

En Navarra, señala López Jacoiste, «palpita así una urgencia social a que todo Derecho privado sea un Derecho de libertad civil. No es que el Derecho privado de Navarra permita la libertad, sino que postula, estimula e insta a la persona, al sujeto de Derecho, para que la ejercite, para que la ponga a contribución en la esfera de su personalidad, en su ámbito personal, familiar y patrimonial, en los actos jurídicos que otorgue, en el contenido y en la formulación de su voluntad nego-

---

57. Es clara la influencia del Derecho Romano en el surgimiento del Derecho Foral, caracterizado por ser un derecho de casos decididos por la autoridad de los prudentes.

58. R. ALVIRA, «Individuality and the EU project», en A. FØLLESDAL y P. KOSLOWSKI (eds.), *Democracy and the European Union*, Heidelberg, Springer, 1998, pp. 204-213.

cial»<sup>59</sup>. En otras palabras libertad para la casa, la familia y, a su vez, su proyección sobre todos los aspectos de la vida.

En definitiva se debe señalar que la libertad de pacto que recoge la legislación foral surge de un religioso respeto a la palabra dada, semejante a la que en Roma merecía el *verbum iuris*, hoy explicada a través de la idea humana del honor<sup>60</sup>.

La libertad civil del derecho foral exige la solidaridad de la libertad civil y privada con la libertad pública, que respeta los órganos institucionales y se siente a gusto en ellos: no se trata de una exaltación del individualismo o de hacer del derecho subjetivo el quicio del derecho<sup>61</sup>, sino que busca vivificar todas las relaciones para la pervivencia libre del conjunto, de acuerdo con la realidad concreta y el orden de las cosas. Así, el derecho foral busca formar el sentido moral social preciso para usar adecuadamente la libertad civil de conformidad a la finalidad familiar y económica de conservar la casa.

Explica Vallet de Goytisolo que si «la *fuerza material* del Derecho foral fue siempre el orden natural, tácticamente inducido de lo concreto, del ser de las cosas [...], sus *fuentes formales orgánicas* muestran un notable equilibrio [...]. El juicio de la función judicial debía sopesar, con plena percepción, la ley escrita, las costumbres y usos, las cartas o escrituras, la opinión de los autores [...] para proyectar todo al supuesto concreto que debía resolverse equitativamente»<sup>62</sup>. En definitiva, se trata de que tanto las leyes positivas como las costumbres deben ordenarse a la ley natural y, así corregirse unas a otras cuando falte adecuación.

Por ello, cuando se hace referencia a la primacía de la costumbre sobre la ley en el derecho foral se trata siempre de la costumbre racional, aquella adecuada al saber que la razón otorga a la persona sujeta a la misma. Por ello el título que da a la costumbre razón de su vigencia no está en el elemento material de simple repetición de actos, sino en el elemento intelectual de tácito consentimiento y acuerdo de los ciudadanos que resulta su elemento constitutivo.

La costumbre requiere, pues, el *consensus* de una comunidad orgánica continuada, no de una suma de individuos contada en un momento dado<sup>63</sup>; y ese *consen-*

---

59. J. LÓPEZ JACOISTE, «Los principios generales de la codificación foral de Navarra», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año 42 (1966), pp. 621 y ss.

60. A. DI PIETRO, *op. cit.*, pp. 87 y ss.

61. Se da a los derechos subjetivos un sentido funcional e instrumental respecto de un objetivo último claramente formulado y que coincide con el bien común.

62. J. VALLET DE GOYTISOLO, «Plenitud y equilibrio en las Antiguas Fuentes del Derecho Foral», *Anuario de Derecho Aragonés* (Zaragoza), Tomo XIV (1968-1969), pp. 87-88.

63. Es decir que se trata de una concepción totalmente distinta de la de Hobbes y el Leviatán o Rousseau y su Contrato Social, ambas típicamente individualistas.

*sus* se basa, no en un racionalismo idealista abstracto, sino en una racionalidad sentida y vivida.

Cuando Tomás de Aquino define la ley, hace referencia a que ésta es una ordenación de la razón en cuanto es norma y medida del ser y del obrar que sigue al ser. En su establecimiento resulta necesario conocer el fin último, el bien real, principio regulador del saber práctico. Por eso, la razón resulta la única capaz de descubrir el orden objetivo de las razones, tanto en la ordenación de las partes al todo como de los medios al fin. La inteligencia, a su vez, alcanza la realidad singular de las cosas a partir de la experiencia del ser humano que aprehende el aspecto inteligible de la cosa que conoce sensiblemente. Por eso, se puede decir que la costumbre, captada por la percepción de la realidad concreta circundante, transmitida de padres a hijos, vivida táctilmente en su aplicación práctica repetida, ha sido fuente de experiencia y, por lo tanto, de continua mejora. Por ello, no se trata de incompatibilidad entre ley y costumbre, sino más bien de complementariedad. Es más, ante la duda acerca de si la costumbre puede ser germen o muerte de una ley, cabe asegurar que es siempre la que le confiere la vitalidad y expresa su sentido en el sistema equilibrado que constituyó la base del derecho foral. Por ello, a la hora de interpretar textos de derecho foral, debe prevalecer aquella interpretación que esté en línea con la vivida por la costumbre.

Por parte del juez, se trata de ponderar los hechos no de modo abstracto o ideal, sino en el orden de las cosas y en su aplicación a cada caso concreto, a ejemplo del pretor romano, llegando a la solución por medio de la ley o de la costumbre, o por medio de razonamientos en los que se confrontan los datos —a modo de balanza, representación paradigmática de la justicia— pero nunca como fruto de una deducción silogística. De lo contrario surge un derecho de tipo ordenancista, típicamente mecánico en el que se ha perdido la luz del *verbum iuris* porque éste se ha vuelto un ente de razón neutro, que esclaviza a la justicia.

La duda que se presenta es cómo compatibilizar la normativa foral sobre las fuentes del derecho con los artículos 5 y 6 del Código Civil que establecen la prelación de la ley y la ilegalidad de toda costumbre *contra legem*. Al respecto Álvaro d'Ors, en un artículo publicado en 1953<sup>64</sup>, hizo una original interpretación del Art. 6 del Código Civil Español y establece, con una justificación impecable, una prelación de fuentes del Derecho muy particular: en ella la jurisprudencia (bajo la forma de doctrina) prima en la aplicación de las leyes civiles. Si bien el artículo se refiere a la normativa actual, su argumento busca destacar que, en definitiva, es la doctrina la fuente primaria del derecho<sup>65</sup>.

---

64. Á. D'ORS, *Papeles del oficio universitario*, cit., pp. 264 y ss.

65. Se trata, claramente, de una tesis muy audaz y polémica sobre todo en la actual concepción legalista del derecho, pero que no deja de tener una explicación bien fundamentada en la publicación citada.

Ante la confusión generada por la diferente postura acerca de las fuentes en el derecho común y en el foral, si bien se pasó a considerar que la renovación por vía de costumbre sólo podía suceder a través de costumbre *praeter legem* o *secundum legem*, la realidad es que ante la vitalidad propia del pueblo es difícil que la ley venza a una costumbre arraigada aunque resulte derogatoria o modificatoria de la ley. Y ello por la presión social que expulsa al miembro que use de la ley contra las costumbres vividas de verdad. Así lo entienden la mayoría de los autores forales, como afirma Lacarra: «Desconocer el valor de la costumbre es inútil porque su fuerza suele ser tan avallasadora, que por eso se ha dicho que es más fácil exista costumbre contra ley que no ley contra costumbre»<sup>66</sup>.

## 6. Principios fundamentales del derecho privado de Navarra

El Derecho privado es una realidad viva de un país, en cuanto su misma existencia va unida a la de la sociedad que rige y gobierna: de ella surge y a ella se adecua con el modo espontáneo de todo fenómeno social. Por ello su compilación en un código debe hacerse con gran cautela, de modo tal de que el derecho recogido no pierda dinamicidad y actualidad.

La codificación presenta, sin duda, grandes cualidades tales como las de sistematizar el derecho, darle unidad orgánica y coherencia interna. También favorece su conocimiento, difusión y aplicación. Para que estos beneficios no se vean anulados, se requieren directivas fundamentales o principios del ordenamiento que reflejen las bases constructivas, las ideas dominantes de un sistema, en el que se inspira como *ratio* de los fundamentos jurídicos mismos o introducidos por la tradición. Por ello se debe puntualizar en cada ordenamiento el significado y la función que desempeñan en él, a fin de obtener de ellos toda la virtualidad que contienen. Por el contrario, cuando el ordenamiento civil no obedece a los principios e imperativos sociales, la codificación no encuentra los elementos activos necesarios para que el derecho se mantenga vivo y, pasa a ser una pura ordenación estática y abstracta. Por ello, se trata de que toda compilación incluya, como normas vigentes, el espíritu que las anima<sup>67</sup>.

Corresponde, pues, analizar cuáles son los principios fundamentales del Derecho privado de Navarra que son aquellos que deben reflejar con la mayor fidelidad lo esencial y más característico, el elemento vivo y propio del Derecho civil navarro<sup>68</sup>.

---

66. V. LACARRA, *Instituciones del derecho civil navarro*, Tomo 1, Pamplona, Imprenta Provincial, 1917, p. 46.

67. C. DE DIEGO, «Técnica legislativa codificadora», *Revista de Derecho Privado* (Madrid), Tomo XXI (1941), pp. 65-81.

68. Cfr. sobre el tema J.J. LÓPEZ JACOISTE, «Los principios generales de la codificación foral de Navarra», *loc. cit.*, pp. 617-651.

Como señala la doctrina, la misión de los principios cumple una múltiple función: expresan y ponderan los intereses jurídicos en litigio<sup>69</sup>; son punto de partida para la elaboración judicial del derecho<sup>70</sup>; permiten la conexión de todos los elementos del ordenamiento entre sí y con sus fuentes sociales<sup>71</sup>; y, finalmente, colaboran con la elaboración de una jurisprudencia principal<sup>72</sup>.

### *Exposición de los Principios*

#### *La libertad civil*

Inspirado a la luz de los ideales medievales este principio hace referencia a la libertad como criterio informante de todo desarrollo jurídico. Basado en la visión de la persona como un todo en sí misma y, a la vez, como ser social, apunta a integrar la libertad privada y la libertad patria de modo inseparable, de tal modo que para vivir una, se requiere practicar también la otra. No se trata solamente de proteger la libertad jurídica civil, sino de exigir su ejercicio a todos los ciudadanos. El derecho privado navarro no *permite* la libertad, sino que la postula y estimula a todos los ciudadanos para que la ejerciten y la pongan, así, en servicio de sus ámbitos personal, familiar y patrimonial.

El principio se orienta a vivificar todas las relaciones para garantizar la pervivencia libre del conjunto. La razón para que la libertad pactada supere el texto de la ley se halla en la indivisibilidad, solidaridad y continuidad del derecho privado con la libertad pública. Se trata, pues, de que la libertad de la persona, una vez expresada se incorpora al orden jurídico total con propio alcance normativo.

La libertad civil de la que vive informado todo el Derecho privado de Navarra es, en el fondo, la libertad de la casa, la del seno de la familia, proyectada sobre los diversos aspectos de la vida.

#### *Unidad y continuidad de la casa*

La libertad se manifiesta de modo primario y sustancial en el seno del hogar, en la familia. Ésta se materializa, para el derecho, en la casa: la sede material que

---

69. R. POUND, «Some thoughts about comparative Law», en H. DÖLLE (ed.), *Festschrift für Ernst Rabel*, Tomo I, Tubinga, J.C.B. Mohr, 1954, pp. 15-38, pp. 11 y ss.

70. K. ENGLISH, *Einführung in das Juristische Denken*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959, pp. 106 y ss.

71. A. SIMONIUS, «Über Bedeutung, Herkunft und Wandlung der Grundsätze des Privatrechts», en *Hundert Jahre Schweizerisches Recht*, Basilea, Jur. Fak., 1952, pp. 240 y ss.

72. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública* (Madrid), n. 40 (1963), pp. 198-199.

tiene una configuración jurídica que la convierte en titular de derechos y obligaciones y que opera sobre el grupo familiar a lo largo del tiempo: lo unifica, le da continuidad diferenciada y socialmente ostensible, lo conecta con la tierra (el derecho foral es notoriamente rural) y, en definitiva, transmite la tradición a las generaciones venideras.

La casa, en el derecho navarro, es elemento jurídico, orgánico y supraindividual. En torno a esta idea se construyen la mayoría de las instituciones familiares y sucesorias. En las capitulaciones matrimoniales se establecen y regulan los puntos más importantes de la estabilidad y continuidad de la familia y de la casa. Siempre, en definitiva, se antepone a los derechos o conveniencias particulares la conveniencia de la institución familiar, a cuyo mantenimiento y defensa tienden todas las condiciones usuales en los contratos matrimoniales de Navarra.

La casa, por otra parte, funciona jurídicamente como medida objetiva de las posibilidades familiares y entraña así un criterio objetivo, una medida de responsabilidad, moral y realista. Se superan así los individualismos dentro de un criterio funcional.

La casa, entendida en este sentido institucional, se presta para una comprensión del orden sucesorio. El principio de continuidad de la casa determina que el criterio jurídico de progresión en el tiempo no emane de la generación, sino de la estirpe en la que se unifican las diversas generaciones. De este modo se logra la unidad entre padre e hijo y se obtiene un sentido de integración y un valor constituyente que aseguran su arraigo social y su vigencia espontánea<sup>73</sup>.

### *La tradición*

Los elementos anteriores, unidad familiar y continuidad de la casa, son posibles en cuanto se aglutinan en la tradición, de modo que ésta constituye el complemento de la libertad evitando la dispersión que podría surgir si faltara la referencia institucional que aquellas confieren a la vida jurídica. La misma historia navarra ha hecho referencia en reiteradas ocasiones a la voluntad unánime de «retener la naturaleza antigua»<sup>74</sup>.

El elemento tradicional consiste en retener lo antiguo siempre que se trate de algo vivo, de ahí que la costumbre presida todo el desarrollo y la evolución del De-

---

73. Cfr. J. SANTAMARÍA ANSA, *La jurisprudencia y el Derecho Civil de Navarra*, Pamplona, 1948, pp. 38 y ss.

74. Así sucedió, por ejemplo, a la muerte de Sancho el Fuerte cuando accedió al trono la casa francesa de Évreux que, ante los primeros recelos, los infanzones de Obanos exigieron al monarca que «se retenga la naturaleza antigua del Reino».

recho Civil. Así se consigue una admirable permanencia de lo sustancial a través de las manifestaciones vivas del derecho privado. Lo antiguo se encuentra, pues, abierto a toda renovación y lo nuevo, de este modo, se incluirá armónicamente en el acervo ya existente<sup>75</sup>.

La observancia de la tradición jurídica se basa en la convicción de estar viviendo una cosa justa y bien fundada. Esto, siempre que lo que se retenga, sea algo vivo y usual. Aquí radica la fuerza derogatoria de la costumbre, ya que su voluntad es el constante perfeccionamiento del régimen del Derecho civil<sup>76</sup>, con actitud de incesante renovación. Por ello, se hace tradición no sólo con el pasado sino también con nuevas conductas que se crean y entregan a los demás como ejemplo o saber para que las incorporen y, a su vez, las transmitan.

En definitiva, el Derecho civil de Navarra es fuertemente pragmático y urgido de una incesante acomodación a las necesidades de la vida tal como se presenten. Esta característica del derecho navarro, de cuño altamente histórico, lo coloca en un lugar más próximo al ordenamiento inglés que otros ordenamientos rígidamente codificados.

### *Sencillez*

Se trata simplemente de que siendo el derecho navarro en gran medida consuetudinario, éste es popular y, por ello, es sencillo y claro. Se persigue la claridad, lo conciso y cierto.

### *Buena fe*

El carácter popular se refleja también en el ejercicio de la buena fe, elevada, en el ordenamiento civil, al rango jurídico de criterio modelador de todas las instituciones<sup>77</sup>. La buena fe se presenta como lealtad para observar la palabra dada, el compromiso adquirido y la conducta honrosa. Manifiesta este principio una diáfana actitud de adhesión a la verdad.

La buena fe se sitúa en el ordenamiento como condición imprescindible para que la actividad jurídica transcurra con «sosiego, paz y tranquilidad»<sup>78</sup>.

---

75. R. POUND, *Jurisprudence*, Tomo III, St. Paul, West Publishing Co., 1959, pp. 654-671.

76. Cfr. J. SANTAMARÍA ANSA, *op. cit.*, p. 37.

77. Cfr. J. SANTAMARÍA ANSA, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

78. Exposición de Motivos de las Ordenanzas del rey Carlos (1413). Cfr. de M. EUSA (comp.), *Ordenanzas del Consejo Real de Navarra* (Recopilación de ordenanzas, cédulas Reales, provisiones y autor acordados referentes a dicho Consejo dictados hasta el año 1622), Pamplona, folio 497.

Por otro lado, la mala fe encuentra sanción en todos los desenvolvimientos jurídicos.

Finalmente, cabe preguntarse acerca de la función de los principios enunciados. En primer lugar, su significado consiste en constituir metas sociales hacia las cuales efectivamente tiende el propio ordenamiento civil. Son directrices pragmáticas llamadas a conducir las elaboraciones jurídicas, a partir de su planteamiento concreto y vivo, hacia soluciones empíricas sociales estimadas como satisfactorias. No resultan reglas de comportamiento individual, sino que son un lugar social. Tampoco son premisas lógicas, sino vigencias sociales que atraen y encauzan hacia su respectiva meta los problemas jurídicos que caen bajo su influjo, mediante la probada autoridad de que gozan, entrañando el valor de argumentos decisivos.

Se trata asimismo de un sistema abierto, como fórmulas elásticas que funcionan acomodándose constantemente a las nuevas necesidades, alejado de ser un cuerpo doctrinal dogmático. El Derecho de Navarra representa así un proceso histórico abierto en el cual todas las normas constituyen derecho virtualmente vigente no sólo como criterio interpretativo, sino como base inspiradora de los cambios que reclaman las nuevas necesidades<sup>79</sup>.

Finalmente, cabe agregar que desde una perspectiva metodológica el derecho navarro no resulta de un operar deductivo, sino de la atracción que ejercen unas metas reconocidas como puntos de llegada. El ordenamiento se encuentra enlazado con unos criterios emanados de la vida social, hacia cuya consolidación se encamina. No se trata de lineamientos sueltos, sino que sus elementos guardan una coherencia interna trabada históricamente que refleja puntos esenciales de la constitución social imperante en el medio, de acuerdo a la naturaleza de las cosas. Esta característica no hace más que revelar que en el derecho navarro han permanecido los métodos y cauces utilizados por la jurisprudencia romana, ajena a las construcciones axiomáticas, ceñida al caso particular y concreto<sup>80</sup>.

## **7. Conflictos de competencias y de aplicación de las leyes: principales soluciones jurisprudenciales**

El Tribunal Constitucional tiene la misión de defender la Constitución frente a posibles incumplimientos en los que pueden incurrir los poderes públicos cuando

---

<sup>79</sup>. En este sentido, el derecho navarro constituye la antítesis del sistema kelseniano, en cuanto éste entiende al derecho como un orden cerrado sobre sí mismo, incomunicado con todo ámbito ajeno sea moral, histórico, económico o social.

<sup>80</sup>. J.M. LACARRA, «Sobre la recepción del Derecho Romano en Navarra», *AHDE* (Madrid), Tomo XI (1934), pp. 462 y ss.

ejercen sus funciones. En la mayoría de los casos, la defensa de la Constitución se centra en la garantía de los derechos que ella misma declara; en otras ocasiones tutela la distribución de las competencias que en su texto se determinan, entre otros entre el Estado y las Comunidades descentralizadas.

Por lo general este tipo de conflictos se origina entre el Estado y una o varias de las Comunidades Autónomas. Navarra, Comunidad Foral, ha sido una de las comunidades con menor grado de conflictividad con el Estado<sup>81</sup>. Desde 1982, cuando entra en vigor el Amejoramiento del Fuero hasta 1999, Navarra sólo había planteado cinco recursos de inconstitucionalidad contra leyes del Estado, y éste había acudido diez veces al Tribunal Constitucional contra disposiciones de Navarra: cinco recursos contra leyes, uno contra una modificación del Reglamento del Parlamento, tres conflictos contra otros tantos decretos del Gobierno y una impugnación contra una resolución del Presidente del Parlamento. De 1999 a 2006, sólo se plantearon otros diez recursos.

Sin embargo, Navarra ha sido la única Comunidad que ha utilizado la vía del conflicto ante el Tribunal Constitucional contra una Comunidad Autónoma. Fue, primero en 1982 y nuevamente en 1986, contra el País Vasco para que el Gobierno vasco eliminara el escudo de Navarra del de su Comunidad

De todos modos, lo principal no es la cantidad de conflictos planteados, sino el cauce previsto para su solución. Hasta la Constitución de 1978, el régimen foral según la ley paccionada de 1841 estaba muy poco salvaguardado en caso de eventuales conflictos entre Navarra y el Gobierno central. Su solución quedaba en manos del Estado a través de su Legislatura, ya que no se preveía una instancia jurisdiccional para el caso. De ahí la necesidad de Navarra de introducir, en normas generales, cláusulas de excepción a fin de defender el sistema foral. Claramente se ve que se trataba de un modo muy rudimentario que llevaba a un conflicto político entre ambas administraciones y a una situación de permanente inseguridad jurídica.

Transcurridos varios años desde el Amejoramiento, se puede hacer ya un cierto balance de la Jurisprudencia Constitucional recaída sobre el sistema foral. El 1º de agosto de 1980, el Tribunal Constitucional tomó la primera decisión sobre el tema foral en la sentencia 1/1981, fechada el 26 de enero. Se trató del conflicto mencionado entre Navarra y el País Vasco, en el cual (después de un fracaso inicial que desestimó la formalización del conflicto pasivo de competen-

---

<sup>81</sup>. Las comunidades con mayor índice de conflictividad son Cataluña (357 impugnaciones entre el Estado y la CCAA), el País Vasco (234), y en menor medida Galicia (100). Cfr. A. PÉREZ CALVO, «Conflictos ante el Tribunal Constitucional», en R. DOMINGO y M. GALÁN (eds.), *op. cit.*, pp. 280-282.

cias por incumplimiento de requisitos procesales) el Tribunal Constitucional dio la razón a Navarra y anuló el acuerdo del Consejo General del País Vasco y se reconoció a Navarra el carácter exclusivo para regular la utilización de su símbolo patrio<sup>82</sup>.

Como contrapunto a esa actuación del TC se puede señalar la sentencia 16/1984<sup>83</sup> que, si bien resolvió el cuestionamiento de la propuesta de nombramiento del Sr. Zubiaur, tuvo y sigue teniendo gran relevancia. En ese fallo, el TC hizo una exposición doctrinal acerca de la peculiar situación de Navarra en el Estado de las Autonomías, de carácter típicamente uniformista. Así, aceptando que el acceso al régimen «autonómico» de Navarra se haya dado de modo particular, en realidad le serían aplicables todas las disposiciones constitucionales de las CCAA. En definitiva, se trató de una interpretación del Amejoramiento como estatuto de autonomía sin considerar otros factores.

Ese mismo año, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de reparar ese error interpretativo en la sentencia 28/1984<sup>84</sup>; sin embargo quedó la huella de incertidumbre en Navarra acerca del grado de comprensión por parte del TC del sistema foral.

El cambio más claro de comprensión de la foralidad se produjo en la sentencia 76/1988<sup>85</sup>, cuando, a propósito de la resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Territorios Históricos Vasco, el TC hubo de interpretar directamente el texto de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y lo hizo a favor de la foralidad, considerando la disposición precisamente como una garantía institucional del régimen foral. Sin duda, este antecedente, dejó expedito el camino a la sentencia paradigmática 140/1990<sup>86</sup>, en la cual el Gobierno nacional impugna el Decreto foral 236/1984 por el que se aprueba el Reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. El Tribunal Constitucional, desestimó el conflicto afirmando «*que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la titularidad de la competencia controvertida*», de modo que quedó así reconocida la singularidad foral en materia de

---

82. Se trata de la sentencia nº 94/1985 de fecha 29 de julio, publicada en el *BOE*, n.194, suplemento, de 14 de agosto de 1985. *BJC*, n. 52/53. Corrección de errores: *BOE*, n. 265, suplemento, 5 de noviembre de 1985. FALLO: «El Tribunal Constitucional ha decidido: 1º Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, en los términos expresados en el Fundamento Jurídico octavo. 2º Declarar la nulidad del Acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco». Este Acuerdo adoptaba la utilización del escudo del País Vasco, que incluía el Escudo de Armas de Navarra.

83. *BOE*, n. 59, suplemento, 9 marzo 1984.

84. Caso de los parlamentarios forales de UCD cesados en sus cargos por la Mesa del Parlamento.

85. *BOE*, n. 125, suplemento, 25 mayo 1988.

86. *BOE*, n. 254, suplemento, 23 octubre 1990.

función pública, abriendo posibilidades competenciales derivadas del título histórico en esta materia de importancia excepcional.

Otra sentencia que cabe mencionar es la 179/1989<sup>87</sup> en la que el Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado contra una norma del Parlamento de Navarra. Así, se ratifica que el Parlamento Foral puede establecer mayorías distintas de las establecidas en la Constitución para preservar determinadas instituciones, como la del Convenio Económico. También reviste importancia la sentencia 116/1994<sup>88</sup>, por medio de la cual el Tribunal Constitucional reconoce explícitamente la existencia de autonomía financiera y poder tributario propio de Navarra.

Desde entonces ha habido diversos tipos de soluciones, aunque se puede considerar que el saldo general es positivo en términos de respeto a la foralidad, sobre todo porque la visión que hoy tiene el Tribunal Constitucional respecto del tema es mucho más acertada que la de los inicios.

Se puede afirmar con García de Enterría que el buen hacer de los juristas navarros ha conseguido que se afirmara la doctrina que ha reconocido la LORAFNA, el carácter paccionado del régimen foral, con todas sus consecuencias<sup>89</sup>.

## 8. Foralidad e integración europea

La incorporación de España a la Comunidad Europea<sup>90</sup>, hoy Unión Europea, supuso lógicamente un tipo de adhesión que no cuestiona, en principio, el sistema interno del país. España se integró en la Comunidad Europea desde su identidad y con todas sus consecuencias. Esto significa la aplicación directa y la primacía del Derecho comunitario sobre aquellas disposiciones contrarias al mismo. Asimismo, España se comprometió a aceptar el llamado «Derecho convencional» integrado por actos, acuerdos y tratados internacionales entre los Estados Miembros o entre éstos y terceros Estados.

Los efectos de la adhesión sobre el Derecho español se producen, en virtud de la integración del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico europeo que produce la válida celebración de tratados. Pero además de estos efectos inmediatos, la integración trajo consecuencias directas sobre el Derecho interno español que debió adaptarse al *acquis communautaire*, en los plazos y condiciones entonces establecidos.

---

87. BOE, n. 290, suplemento, 4 diciembre 1989.

88. BOE, n. 117, suplemento, 17 mayo 1994.

89. M. PULIDO QUEVEDO, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el régimen foral», en R. DOMINGO y M. GALÁN (eds.), *op. cit.*, pp. 282-284.

90. Por el Acta de Adhesión del 1 de enero de 1986.

El intento comunitario, sin embargo, va más allá, al aspirar al desarrollo de un nuevo Derecho europeo superpuesto a los derechos de los Estados miembros. Se trata de elaborar un reglamento comunitario como fuente de Derecho *unitario*, adscrito a un ordenamiento jurídico supranacional, con vigencia directa e inmediata sobre los ciudadanos de los Estados miembros en todo el ámbito territorial de la Unión Europea.

España, como Estado, se integró en la Comunidad Europea con sus regiones y derechos forales. Como la Constitución española fue aceptada por la Comunidad Europea, el régimen de las autonomías no puede quedar afectado por las normas europeas posteriores. En caso contrario, el Estado español debería modificar la Constitución y, de ahí surgiría un eventual cambio en el régimen autonómico. Así las cosas, el régimen foral navarro no puede quedar *directamente afectado* por la legislación europea. Por lo tanto, si esto es así en un planteamiento constitucionalista, de subordinar el fuero a la Constitución, con más motivo lo sería en un planteamiento foral tradicional, si se prescindiera de la Constitución como «techo» de la autonomía de Navarra. En uno u otro supuesto, la legislación de la Unión Europea no puede afectar al régimen paccionado del Derecho navarro.

Si se tiene en cuenta que el Derecho es, en definitiva, lo que los jueces dicen que él es, la verdadera situación del Derecho comunitario en relación con el Derecho interno de los Estados miembros, depende de la jurisprudencia emanada tanto de la Corte Europea de Justicia como del Tribunal Constitucional, respectivamente.

En el caso «San Michele» de 1965<sup>91</sup>, la Corte Europea de Justicia se negó a reconocer que el Derecho comunitario se aplica bajo condición de lo dispuesto en las Constituciones de los Estados miembros, lo que «equivaldría a vaciar a la Comunidad de toda sustancia». La primacía es, pues, absoluta, de modo que, «los principios de una estructura constitucional nacional, [...] no podrían afectar a la validez de un acto de la Comunidad, pues atentaría contra la unidad material y la eficacia del Derecho comunitario». En igual sentido se declaró en «Internationale Handelsgesell» de 1970<sup>92</sup>; «Liselotte Hauer» de 1979<sup>93</sup>; y dos sentencias de mayo y diciembre de 1980 en la causa «Comisión c/ Bélgica»<sup>94</sup>.

---

91. San Michele en quiebra contra alta autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Asuntos acumulados 9 y 58-65. Texto no disponible en lengua española. Recopilación de Jurisprudencia Edición francesa 1967, p. 00001 (cfr. Celex 61965C0009).

92. Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Petición de decisión prejudicial: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Alemania. Asunto 11-70. Recopilación de Jurisprudencia 1970, p. 01125. Edición especial española, p. 00241 (Cfr. Celex 61970J0011).

93. Liselotte Hauer Contra Land Rheinland - Pfalz. (Petición de Decisión Prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Neustadt). Prohibición de nuevas plantaciones de viñedos. Asunto 44/79. Recopilación de Jurisprudencia 1979, p. 03727. Edición especial española, p. 01739 (Cfr. Celex 61979C0044).

94. Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de Mayo de 1980. Comisión de las Comunidades Eu-

Se ve así que la Corte Europea de Justicia ha sido rigurosa e inflexible a la hora de defender el respeto a la norma comunitaria entendiéndolo que cualquier signo de debilidad, inhibición o transacción, hubiera destruido o puesto en peligro la existencia misma del proceso integrador.

Evidentemente existe una tensión entre el Derecho constitucional de cada Estado y el Derecho Comunitario. Sin embargo, ésta va progresivamente encontrando caminos de conciliación y coordinación a favor de la primacía del último. Y no puede ser de otro modo, a poco que reparemos, que no puede crearse un nuevo nivel de gobierno para la toma de decisiones políticas como es el caso de la Comunidad, sin que los Estados Miembros deleguen en aquélla las competencias necesarias que posibiliten su propio objetivo. Por ello la supremacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno lo es exclusivamente en el marco de los poderes delegados por los Estados miembros a la Comunidad, en un proceso similar a la transición de una confederación a una federación.

El Tribunal Constitucional español al abordar los posibles problemas que plantean las relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos nacionales partió de la experiencia acumulada por otros ordenamientos de grandes similitudes con el nuestro como el alemán y el italiano. Además, ya antes de nuestro ingreso en las Comunidades Europeas, la doctrina se ocupó de estos problemas.

Ha sido recientemente cuando el TC se ha pronunciado sobre este problema con dos importantes sentencias y una interesante declaración. La primera es la STC de 14 de febrero de 1991 en la que se decide acerca de la constitucionalidad del art. 211.2 d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que prohíbe el doble mandato para los diputados autonómicos y nacionales que deseen presentarse al Parlamento Europeo. El recurrente (Parlamento Vasco) argumenta sucintamente en torno a la oposición de ese precepto con el art. 3 del Acta Electoral Europea (AEE), norma de Derecho Comunitario originario o primario y no secundario como afirma el TC en el FJ 4. El TC hilvana sus razonamientos en torno al art. 93 y al art. 96.1 CE. En cuanto al art. 93, para el TC la norma comunitaria no puede convertirse en medida de enjuiciamiento o canon de la constitucionalidad en virtud del mismo. El Tribunal parte de considerar que el Derecho comunitario constituye un ordenamiento jurídico propio, si bien está integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y se impone a sus órganos jurisdiccionales. Esto significa que España está vinculada al Derecho Comunitario. De aquí el TC extrae varias consecuencias.

---

peas contra Reino de Bélgica. Inaplicación de Directivas de Armonización relativas a los vehículos a motor y a los tractores. Asunto 102/79. Edición especial española, p. 00507 (Cfr. Celex 61979J0102); y Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de Diciembre de 1980. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica. Libre circulación de los trabajadores. Asunto 149/79. Recopilación de Jurisprudencia 1980, p. 03881. Edición especial española, p. 01291 (Cfr. Celex 61979J0149).

La primera, y que parece indiscutida, es que esa vinculación no significa que por medio del art. 93 CE se haya dotado a la norma del Derecho Comunitario de rango y fuerza constitucionales. La segunda, y que sí parece más controvertida, es que la vinculación citada no impide que la eventual infracción de las normas comunitarias por una disposición española entrañe necesariamente una conculcación del art. 93 CE. Para el TC el art. 93 CE es el canon de la constitucionalidad de los Tratados Internacionales, que forman el Derecho Comunitario originario, pero no es canon de constitucionalidad del Derecho Comunitario secundario. Aquí parece acogerse la tesis del TCI de que sólo es objeto del control de constitucionalidad el Derecho Comunitario primario.

En efecto, el art. 93 CE es una norma de carácter competencial y, de modo abierto, señala qué competencias son transferidas a las Comunidades en cuanto a su ejercicio y cuáles no. De este modo para algunos autores, el art. 93 CE supone una garantía del reparto competencial entre las Comunidades Autónomas (y Foral) y España, de suerte que la violación de ese reparto por parte de España supone una violación del art. 93 CE. Este planteamiento, desde el principio de la competencia parece correcto y encuentra gran proximidad con la noción de «bloque de la constitucionalidad». Así, toda norma que viole el reparto competencial operado por el art. 93 CE tendrá que ser enjuiciada sobre la base de las normas extra-constitucionales, pero que no contradigan a la Constitución, que concretan el reparto de competencias.

De este modo, todo el problema de la compatibilidad de los Tratados con la Constitución, debe enjuiciarse desde el art. 93 CE, cuando algún precepto de los Tratados verse sobre alguna materia o competencia cuya transferencia no esté permitida por la Constitución.

El problema de los conflictos de competencias entre la Comunidad Europea y los Estados no está regulado por los Tratados en el sentido de que no hay una determinación del órgano que dice la «última palabra» sobre estos asuntos. La «competencia de la competencia» no está como tal ni planteada en los Tratados, ni mucho menos, claro está, atribuida a la Corte de Justicia Europea. Lo cual no significa que sea un problema irresoluble. La cuestión aparece especialmente delicada en el supuesto en el que es la norma comunitaria la que invade competencias no transferidas por el Estado.

De todos modos, vale recordar que son los Estados los que tienen soberanía originaria y que las transferencias de competencias que han hecho han sido expresas, por lo que debe deducirse que la «competencia residual» corresponde sin ninguna duda a los Estados. Toda competencia no expresamente atribuida a la Comunidad Europea, debe entenderse que permanece en el Estado. En el supuesto español ello es tanto más evidente cuanto que en realidad toda competencia es del Estado, pues en virtud del art. 93 CE sólo se atribuye el ejercicio de las competencias, nunca la titularidad, como ha recordado oportunamente el TC con posterioridad.

El TC observa que el art. 93 CE sirve para transferir el ejercicio de competencias del Estado, pero no habilita para otorgar derechos subjetivos a quienes les son negados o no atribuidos por la Constitución. Parece lógico pensar que si es inconstitucional una medida que sin afectar al contenido de un derecho únicamente amplía su titularidad más allá de lo que permite la Constitución, también vulnerará la norma suprema la medida que o bien afecte al contenido (aunque no sea esencial) de dicho derecho cercenándolo, o bien reduzca la titularidad del mismo respecto a lo que la Constitución permita. De ahí que el TC considere acertadamente que los derechos tal y como los reconoce la Constitución, sin sustitutivos más o menos equivalentes o sucedáneos requieren protección frente a posibles vulneraciones.

De todos modos, más allá de la cuestión constitucional y sin dejar de lado su fundamental importancia, el punto clave a la hora de calibrar la relación entre la foralidad y la integración europea es mucho más delicado, ya que tiene su fundamento en la identidad española, la de las regiones forales, y la que se quiere dar a Europa.

George Weigel en un ensayo sobre Europa, utilizando una metáfora, sostiene que Europa prefiere identificarse más con el Arco de La Défense que con la Catedral de Notre-Dame<sup>95</sup>. La pregunta decisiva es qué cultura podrá promover el bien común, defender un legítimo pluralismo y dar razón de los compromisos morales contraídos... principios éstos básicos para el sistema foral: ¿será la cultura que ha producido *La Grande Arche* con su frío racionalismo, o la cultura materializada en esa catedral? La primera encarna en su visualidad el hastío metafísico y nos habla de una política sin Dios, es más, exalta esa política atea como una gran liberación de la humanidad. En agudo contraste, la sagrada diversidad de Notre-Dame, con su combinación de majestuosa piedra y cristal resplandeciente, encarna la apertura humana a la trascendencia. El tema que subsiste en el fondo es a quién y a qué podrá apelar cada uno de los grupos para fundamentar sus compromisos con la libertad y el pluralismo. Se puede considerar que aquellos que se sienten representados por la «catedral» necesitarán respetar las convicciones de otros, por motivos religiosos. Ahora bien, ¿qué o quién enseñará ese mismo sentido de obligación a la gente del «cubo»? ¿Quién enseñará a los europeos del futuro que los valores democráticos que el cubo pretende representar merecen nuestro mejor esfuerzo por promoverlos y defenderlos?

En definitiva, la Europa de hoy propone valores directamente unidos a la seguridad, no se abre a un futuro capaz de entusiasmar y dar lugar a la búsqueda de una unidad verdadera y estable. Es claro que lo que está en duda hoy es el papel de la

---

95. Se refiere a las guías turísticas que explican como en *La Grande Arche* cabe cómodamente la catedral de Notre-Dame con sus torres y su aguja. Cfr. G. WEIGEL, *Política sin Dios*, Madrid, Cristiandad, 2005.

democracia y los derechos humanos, que han sido dogmatizados y, en definitiva, elevados a la categoría religiosa sin explicación democrática que lo justifique<sup>96</sup>.

Si bien este tema excede el marco del trabajo propuesto, hasta que este punto no sea aclarado y definido, la foralidad será un factor de choque en la cultura europea, a la que puede enriquecer brindando un porqué a los elementos que configuran su cultura secular.

## **9. Conclusiones: convergencia del principio de subsidiariedad y la experiencia foral basada en un pluralismo jurídico arraigado**

Navarra constituye un modelo histórico de foralidad, cuya experiencia contiene un gran contenido magistral para un mundo multicultural que busca –por la misma tensión de la historia– vivir en una unidad respetuosa de las variedades históricoculturales. «Tradicionalmente –escribe d’Ors– España no asimiló la idea europea de Estado y, por lo mismo, mantuvo siempre cierta tendencia a un pluralismo regional que no afectaba a la unidad nacional, aunque, por su origen, procedía de un régimen que no obedecía a un nuevo impulso de división territorial, sino que procedía de la superación nacional de una antigua pluralidad de reinos, anteriores a toda idea de Estado»<sup>97</sup>. Hoy, los términos de la cuestión han cambiado de orden: Hoy España es un Estado Nacional que busca, por un lado, una supranacionalización a través de su integración en la Unión Europea, a la vez que las diferencias regionales se han visto ideológicamente conducidas a una oleada de separatismos regionalistas que pretenden de manera creciente gozar de una mayor autonomía, autonomía que raya en afán independentista.

Navarra, sin embargo, mantiene su respeto a la «jerarquía de órdenes jurídicos» que significa la foralidad en la unidad española. Entendido el foralismo como un sistema jurídico nacido y mantenido por el recto uso de la libertad y por una tradición secular y proyectando sus principios esenciales hacia el futuro, los valores que contiene el foralismo pueden considerarse permanentes para una sociedad, especialmente en estos tiempos en que la crisis del Estado se manifiesta en «una tendencia que lleva a dividir intranacionalmente a la vez que a unir supra-nacionalmente»<sup>98</sup>.

---

96. R. ALVIRA, «Los valores de la Constitución Europea», *loc. cit.*, pp. 9-10.

97. Á. D’ORS, *La violencia y el orden*, Madrid, Dyrsa, 1987, p. 108. Señala aquí el autor que, en realidad, la palabra autonomía puede entenderse de diferentes modos, según el sentido que se de a *nomos* y *nomia*. Si se entiende *nomos* por «derecho», la autonomía no afecta a la unidad política; si se la entiende como «ley», sí la afecta, pues la ley es una manifestación de potestad, no de autoridad como lo es el derecho y, tratándose del poder legislativo, la autonomía no puede menos de suponer una división interna del poder del Estado. Así pues, como España no había asimilado la idea de Estado, la autonomía, tradicionalmente entendida, no afectaba a la unidad política nacional.

98. *Ibid.*, p. 107.

El foralismo español, y especialmente el navarro, reconoce como principios básicos los que surgen de la naturaleza de las cosas y aplica dentro del orden jurídico-político el principio de subsidiariedad<sup>99</sup>. De este modo da a la sociedad un papel importante que cumplir superior al del Estado; y, por otra parte, se asegura el servicio al bien común de la patria común, España, y a la unidad nacional como la historia lo demuestra. Así, los fueros hacen posible que la pluralidad subsista sin menoscabo, más aún que constituya un elemento de enriquecimiento de España. En definitiva, los fueros no son sólo expresión jurídica de una región de España, sino patrimonio de la misma España.

En definitiva, el sistema foral tradicional español, paradigmático en Navarra, equivale a la aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual la estructura de orden superior (en este caso el Estado nacional) no interfiere en la vida interna del grupo social –Comunidad Foral de Navarra– de orden inferior, ni le priva de sus competencias, sino que más bien se ocupa de coordinar su acción con la de los demás componentes sociales –las Comunidades Autónomas– con miras al bien común de la unidad de España. Así este principio traza los límites de la intervención del Estado central o de entes paraestatales, y armoniza las relaciones entre individuo y sociedad e, incluso, tiende a mostrar la manera concreta de construir un verdadero orden internacional.

El fuero de Navarra, al mantenerse en la línea de fidelidad y continuidad histórica, responde a las exigencias de la subsidiariedad. El legislador navarro atribuye a las leyes un papel complementario, en la sola medida en que falte o sea insuficiente la iniciativa privada. El Fuero tiene vocación de ayuda y estímulo a las personas y familias, a los municipios y, por último, a los órganos rectores de Navarra. Por ello, la solidaridad resulta un complemento necesario de la subsidiariedad y, por ello, también la solidaridad entre las autonomías de España presupone la foralidad.

El hecho de que haya quiebras e intentos de enturbiar el sistema foral navarro no puede hacer olvidar que una historia de siglos, de defensa continua y valiente de los fueros, no se pierde tan fácilmente y que, por su propia naturaleza de «apego a las cosas» «no es el fuero mera ley, sino derecho. La ley empieza y termina en sí misma; el derecho en cambio es ordenación social viva. Entraña fluencia, connaturalidad con un modo de ser. Así, mientras la ley responde a formalismo [...] el derecho rebosa vida propia, se proyecta hacia el todo [...]. Tener arraigo y al tiempo flexibilidad hacia el futuro es logro difícil, y probablemente su máxima calidad»<sup>100</sup>.

La foralidad constituye el tipo de Derecho que hoy necesita la civilización de lo múltiple y lo global: un sistema tradicional que, a la vez, se halla en constante

---

99. Cfr. J. NAGORE YÁRNOZ, *Historia del Fuero Nuevo de Navarra*, cit., pp. 441-443.

100. J.J. LÓPEZ JACOISTE, «El Fuero Nuevo en el siglo nuevo», en R. DOMINGO y M. GALÁN (eds.), *op. cit.*, pp. 225-227.

movimiento de renovación. Muestra así que existen nuevos caminos para el Derecho más allá de las orientaciones formalistas. El foralismo sugiere así para la vida europea, la occidental en su conjunto, que la vida jurídica necesita desplegarse mucho más como un sistema de principios que como un sistema de leyes. Esta característica de la foralidad es la que garantizará su plena aplicabilidad en el siglo XXI y en el futuro.

## 10. Bibliografía

R. ALVIRA, «Consideraciones sobre el criterio último de Unidad Política», en *Estudios en homenaje a su primer Rector y Fundador de la Universidad Hispano-Americana Dr. Vicente Rodríguez Casado*, Madrid, Asociación de La Rábida, 1988, pp. 11-19.

— «Individuality and the EU project», en A. FOLLESDAL, y P. KOSLOWSKI (eds.), *Democracy and the European Union*, Heidelberg, Springer, 1998, pp. 204-213.

— «Los valores de la Constitución Europea», *Nuevas Tendencias* (Pamplona), n. 64 (2006), pp. 3-10.

R. AIZPÚN SANTAFÉ, *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, Pamplona, Imprenta de la Diputación Foral de Navarra, 1952.

— *Curso de Derecho Foral Navarro*, Pamplona, Publicaciones del Estudio General de Navarra, 1958.

J. ALONSO, «Un comentario a la Ley Paccionada de 1841 escrito en 1848», *Príncipe de Viana* (Pamplona), n. 4 (1941), pp. 60-71.

J.I. DEL BURGO, *El Fuero: pasado, presente y futuro*, Pamplona, EUNSA, 1975.

J. CALVO SOTELO, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1931.

A. CAMPION, *Consideraciones acerca de la cuestión foral y los carlistas en Navarra*, Madrid, Imprenta de Gregorio Juste, 1876.

A. CELAYA, «La decadencia del Régimen Foral y los Derechos históricos», en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos históricos Vascos*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1985, pp. 30-45.

B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1984.

A. CRUZ PRADOS, *El Nacionalismo, una ideología*, Madrid, Tecnos, 2005.

C. DE DIEGO, «Técnica legislativa codificadora», *Revista de Derecho Privado* (Madrid), Tomo XXI (1941), pp. 65-81.

A. DI PIETRO, *Verbum Iuris: Notas sobre la palabra en el derecho romano*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968.

- R. DOMINGO y M. GALÁN (eds.), *Presente y Futuro del Derecho Foral*, Pamplona, EUNSA, 1999.
- A. D'ORS, *Papeles del Oficio Universitario*, Madrid, Rialp, 1961.
- *Una introducción al Estudio del Derecho*, Madrid, Rialp, 1963.
- *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, Roma-Madrid, CSIC. Delegación de Roma, 1973 (Cuadernos del Instituto Jurídico Español, n. 24).
- *Elementos de Derecho Privado Romano*, Pamplona, EUNSA, 1975.
- *Ensayos de Teoría Política*, Pamplona, EUNSA, 1979.
- «Autarquía y Autonomía», *La Ley* (Buenos Aires), n. 76 (1981-B), pp. 938-944.
- *La violencia y el orden*, Madrid, Dyrsa, 1987.
- «Lo que Navarra puede enseñar al mundo», *Revista Pregón* (Pamplona), n. 8 (1996), pp. 14 y 15.
- K. ENGLISH, *Einführung in das Juristische Denken*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959.
- M. DE EUSA (comp.), *Ordenanzas del Consejo Real de Navarra* (Recopilación de ordenanzas, cédulas Reales, provisiones y autos acordados referentes a dicho Consejo dictados hasta el año 1622), Pamplona, folio 497.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública* (Madrid), n. 40 (1963), pp. 189-222.
- J.M. LACARRA, *Historia política del reino de Navarra*, vol. III, Pamplona, Aranzadi, 1972.
- «Sobre la recepción del Derecho Romano en Navarra», *AHDE* (Madrid), Tomo XI (1934), pp. 457-467.
- V. LACARRA, *Instituciones del Derecho Civil civil Navarro*, Tomo 1, Pamplona, Imprenta Provincial, 1917.
- J. LÓPEZ JACOISTE, «Los principios generales de la codificación foral de Navarra», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año 42 (1966), pp. 617-651.
- A. MARTÍNEZ TOMÁS, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis doctoral inédita, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1972.
- J. NAGORE YÁRNOZ, *Historia del Fuero Nuevo de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, 1994.
- *Cartilla de la foralidad navarra*, [s.l.], [s.n.], 1998.
- «Álvaro d'Ors y los Derechos Forales en España», en Fernán ALTUVE-FEBRES (comp.), *Homenaje a don Álvaro d'Ors*, Lima, Dupla, 2001, pp. 171 y ss.

- L. OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, vol. I, Pamplona, Artes Gráficas, 1917.
- R. POUND, «Some thoughts about comparative Law», en H. DÖLLE (ed.), *Festschrift für Ernst Rabel*, Tomo I, Tubinga, J.C.B. Mohr, 1954, pp. 15-38.
- *Jurisprudence*, Tomo III, St. Paul, West Publishing Co., 1959, pp. 654-671.
- J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1989.
- R. RODRÍGUEZ GARRAZA, *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Pamplona, 1968, Colección Histórica de la Universidad de Navarra, n. 21.
- E. RUBIO TORRANO, F. SANCHO REBULLIDA y J. ARREGUI GIL, *El Derecho Navarro tras el Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, EUNSA, 1985.
- J. SANTAMARÍA ANSA, *La jurisprudencia y el Derecho Civil de Navarra*, Pamplona, Consejo de Estudios de Derecho Navarro, Diputación Foral de Navarra, 1948.
- A. SIMONIUS, «Über Bedeutung, Herkunft und Wandlung der Grundsätze des Privatrechts», en *Hundert Jahre Schweizerisches Recht*, Basilea, Jur. Fak., 1952, pp. 240 y ss.
- L. SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Fernando el Católico y Navarra*, Madrid, Rialp, 1985.
- F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, Tecnos, 1983, 4ª ed.
- J. VALLET DE GOYTISOLO, «Plenitud y equilibrio en las Antiguas Fuentes del Derecho Foral», *Anuario de Derecho Aragonés (Zaragoza)*, Tomo XIV (1968-1969), pp. 63-124.
- V. VÁZQUEZ DE PRADA (et al.), *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*, Pamplona, EUNSA, 1986.
- G. WEIGEL, *Política sin Dios*, Madrid, Cristiandad, 2005.