

LAS CORTES DE NAVARRA

A guisa de exordio, comenzaremos diciendo que no es nuestra intención hacer un detenido análisis histórico y jurídico de la Institución de que vamos a tratar, sino únicamente trazar un bosquejo acerca de lo que era y representaba en Navarra tan importante Organismo, en la vida de este antiguo Reino, como fueron sus Cortes, que alcanzaron una perfección absolutamente insólita en su época.

I. ORIGEN

El pueblo navarro, el comienzo de cuya existencia se pierde en la noche de los siglos y que, al parecer, vivió originariamente en un régimen de patriarcado, quedó constituido en Reino, según testimonio de la mayoría de los historiadores, en el siglo VIII de la Era cristiana, al ser elegido rey don García Ximénez, con el que se inicia la serie de monarcas que durante cerca de mil años rigieron los destinos del Reino de Navarra. Tanto el P. José de Moret (1) como, anteriormente, el Príncipe de Viana (2) han hecho minucioso estudio histórico del Reino y sus dinastías.

Era éste un Reino completamente independiente, con una caracterización histórica y geográfica perfectamente definidas, y cuya constitución política fué una de las más perfectas conocidas en su época. Ya desde las primeras noticias que se tienen acerca de esa configuración jurídico-política aparece claramente la potestad real compartida con la representación del pueblo, no por imperio legal, sino por costumbre, ya que el rey, en los asuntos importantes, consultaba a los nobles y a los hombres sabios, como representativos del pueblo.

(1) «Anales del Reino de Navarra».—Ed. Eusebio López.—Tolosa, 1890.

(2) «Crónica de los Reyes de Navarra».—Imprenta de Teodoro Ochoa.—Pamplona, 1843.

Pero, naturalmente, esto era también así porque existía precedente, ya que, como opina Yanguas y Miranda (3), el gobierno de Navarra antes de constituirse en Reino consistía en una especie de República federativa, compuesta de Valles o Comarcas, que se gobernaban independientemente según sus costumbres respectivas. Ahora bien, los grandes negocios del Estado y las diferencias o cuestiones de Valle a Valle y de pueblo a pueblo se determinaban por un Consejo de doce ancianos o sabios de la tierra. Posteriormente Navarra apreció la necesidad de nombrar un jefe e invistieron rey a don García Ximénez, y acordaron que había de gobernar **según derecho**, que **jurase los Fueros** (es decir, todos los derechos, franquicias, libertades, usos y costumbres, etc.) de los distintos pueblos y comarcas, **mejorarlos siempre y no «empeyorarlos»**. El rito de la investidura consistió en el levantamiento del rey sobre un escudo, gritando todos los asistentes: «¡real, real, real!», ceremonia sancionada en el Fuero General de Navarra (4).

Estos hombres a quienes, como antes hemos dicho, consultaba el rey, tenían sus propias ligas o hermandades, que fueron perfilándose hasta que aparecieron constituidas con regularidad, siendo de tres clases: de eclesiásticos, de infanzones y de labradores. A su vez, estas ligas o hermandades comenzaron a celebrar unas reuniones o juntas para tratar de asuntos de interés para el Reino y, fundamentalmente, para limitar el poder real. Formadas por esos tres brazos fueron las «Juntas de Obanos», que se reunían en distintos lugares: Miluce, Arteaga, Obanos, Carcalarre (Cárcar) y Espince. Después estuvieron divididas en comarcas: Miluce, la Ribera, Irache, Obanos y Arteaga; cada una gobernada por un «**sobrejuntero**» o «**burutzarre**» (5).

En el transcurso del tiempo se dibuja alguna pugna entre el rey y estas Juntas, pues ambos pretenden tener la iniciativa y atribuciones en determinados asuntos. Y aquí precisamente se halla el germen de las **Cortes de Navarra**, que tan fundamental papel habían de representar en la vida de Navarra, y que fueron

(3) «Historia compendiada del Reino de Navarra».—Imp. Ignacio Ramón Baroja.—San Sebastián, 1832.

(4) Libro I, título I, capítulo I.

(5) Debemos estos interesantes datos y otros posteriores que también constan en este trabajo, a la erudición del llorado maestro de todos en Historia de Navarra don Jesús Etayo Zaldueño (q. e. p. d.).

el resultado de la sanción jurídica a una situación de hecho, pero definiendo perfectamente ya su organización interna y atribuciones.

Así, pues, hacia el siglo XI aparece ya el Organismo en pleno funcionamiento, con lo que fué este Reino uno de los primeros en el mundo en practicar el sistema parlamentario o representativo, pues sus Cortes, que actuarán casi durante ochocientos años, perfectamente organizadas, con carácter de Cámara de Representantes, comenzaron a funcionar, según parece, en el año de 1095, con sesiones celebradas en el pueblo de Huarte-Araquil, habiéndose reunido las últimas en Pamplona, en el año de 1829, en que dejaron de funcionar, sin haber sido expresamente abolidas.

II.—CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO

Estas Cortes constaban de tres **estamentos** o **brazos**: el **eclesiástico**, el **noble** y el de las **universidades o pueblos**.

El primero era presidido por el Obispo de Pamplona o, en su ausencia, su Vicario; y lo integraban el Prior de la Orden de San Juan de Jerusalén, el Prior de Roncesvalles y el Deán de Tudela, y los Abades de los Monasterios de la Orden Benedictina: La Oliva, Irache, Leyre, Urdax y Marcilla.

El brazo noble lo formaban personas que habían prestado algún señalado servicio a los reyes y a Navarra. Llegó a contar con cincuenta miembros y el derecho podía transmitirse de padres a hijos. Y se da la circunstancia de que, después de la incorporación a Castilla, quienes de este brazo tenían asiento en Cortes se distinguían por la denominación de **nómina antigua** o **nómina moderna**, según hubieran adquirido el derecho antes o después.

Por lo que respecta al tercer estado, se hallaba compuesto por los representantes de los Municipios, de los pueblos. Al principio no estaban representados todos los pueblos, sino más bien las comarcas, por lo que vemos que, en esa época, sólo aparecen con derecho de representación en Cortes Pamplona, Estella, Olite, Sangüesa, Puente la Reina, Los Arcos, Viana, Laguardia, Roncesvalles, San Juan de Pie del Puerto y Tudela. Pero posteriormente fueron adquiriendo representación todos los pueblos que tenían alguna importancia, de forma que ostentaban la genuina representación de Navarra.

Al parecer fueron varios los sistemas de designación de representantes en este brazo. Unas veces lo hacían las Juntas de Veintena de los Municipios, otras se realizaban unas verdaderas elecciones en las que tomaban parte todos los vecinos, y, finalmente, existía un sistema, denominado de insaculación, que consistía en que se introducían en un saquito papeletas con los nombres de unos cuantos candidatos, extrayéndose luego tantas papeletas como representantes había que designar.

Es curioso que, como ya hace notar Marichalar (6), desde que existen datos del sistema representativo en Navarra, no se presente un solo caso en que haya concurrido a las Cortes, como representante de cualquiera de los tres estados, nadie que no fuese navarro. En efecto, se dieron varios casos de abandonar el saión de sesiones todos los asistentes cuando, después de la anexión, intentó algún virrey dar posesión como representante a alguien que no reunía la condición de navarro.

Todos los miembros de las Cortes gozaban de inmunidad parlamentaria, es decir, que no podían ser encarcelados ni arrestados por causa alguna mientras duraba la legislatura, ni podían ser echados, inhibidos ni vedados, sino precediendo conocimiento de causa (7).

Inicialmente las Cortes de Navarra se reunían sin regularidad, en cuanto a periodicidad de sesiones se refiere. Más adelante, cada cinco años; después, cada tres, y aun con intervalos menores, funcionando en los interregnos, desde mediados del siglo XV, en que hace su aparición, un Organismo con carácter de Comisión Permanente, la **Diputación del Reino**, que es la antecesora de la hoy Diputación Foral de Navarra, y que entonces, como ahora, constaba de siete miembros, que eran: uno del brazo eclesiástico, dos del noble, dos de las universidades o pueblos y dos que nombraba la Merindad de Pamplona. Contaba, además, con dos Síndicos Asesores, elegidos de entre los jurisconsultos del Reino.

La convocatoria para las sesiones era de la competencia del rey y solía confeccionarse un orden del día con los asuntos que

(6) «Historia de la Legislación».—Imprenta de Gasset, Loma y Compañía.—Madrid. 1868.

(7) Leyes 9, 10, 11, 12, 13 y 14, título II, libro I de la «Novísima Recopilación de Navarra».

habían de tratarse, para que cada representante tuviera conocimiento previo de los mismos.

La Diputación del Reino examinaba los poderes reales para que fueran subsanados antes de darles curso (8). Si el monarca no efectuaba las convocatorias en el tiempo marcado por las Leyes, cuando éstas ya lo regularon, la Diputación se lo hacía presente, recordando la disposición oportuna y la obligación de cumplirla.

El lugar de reunión no era fijo. Únicamente tenían que reunirse obligatoriamente en Pamplona para tomar el juramento de guardar los Fueros al nuevo rey cuando iba a ocupar el trono, ceremonia que revestía una gran solemnidad y a la que acudían todos los representantes, congregándose el pueblo en las proximidades del lugar donde se celebraba.

En todas las sesiones el brazo eclesiástico tomaba asiento a la derecha del trono, el noble a la izquierda y enfrente el de las universidades o pueblos.

Abierta la sesión por el monarca, se iniciaba la discusión de los asuntos y la iniciativa de los proyectos de Ley competía a cualquier miembro, no gozando los que presentaba el rey mayor consideración que los de los representantes. Pero aún iba más lejos, pues se admitía la iniciativa de cualquier ciudadano, claro es, con ciertas formalidades, permitiéndose incluso el anónimo, que se depositaba en un buzón llamado «**ratonera**».

Se seguía también un método de gran equidad en la discusión de los asuntos. Se retiraba el rey o el canciller representante de la autoridad real y se procedía a la deliberación, que, con toda amplitud, llevaban a cabo juntos los tres estamentos o brazos.

La votación la llevaban a cabo por separado y la mayoría dentro de cada brazo daba el voto de éste. En un principio, según testimonio de Marichalar (9), se decidía lo que dos de los brazos acordasen, aunque se opusiera el tercero. Pero la experiencia demostró que este sistema oprimía alternativamente a la clase representada por el brazo vencido; y, en interés de todos, se decidió que para la aprobación de las leyes fuera necesaria la conformidad del voto emitido por los tres estados, bastando que uno estu-

(8) Ley 17, título II, libro I de la «Novísima Recopilación de Navarra».

(9) Ob. cit.

viera disconforme para que interpusiera su «veto», ese derecho utilizado por modernísimos Organismos (Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo).

Ahora bien. En buena técnica jurídica no resultaba tampoco completamente justo que, por el mero hecho de interposición de veto por uno de los estamentos, quedara sin aprobar una Ley. Por ello, regía la norma de que si dos iban acordes y uno disentía, vetando el proyecto de Ley, podían aquéllos insistir por dos veces al que utilizó el veto, con lo que, examinado el proyecto por tres veces, una la inicial y dos en fase de revisión, era más factible llegar a una unanimidad o, por otra parte, la insistencia en el veto por el brazo que lo utilizaba significaba que el proyecto de Ley verdaderamente no convenía al país.

Las Leyes aprobadas por los tres estados tenían forma de pedimento dirigido al monarca: «**Los tres estados de este Reino de Navarra, que estamos juntos y congregados celebrando Cortes Generales por mandado de V. M., decimos...**». Y el rey empleaba como fórmula de sanción: «**Hágase como el Reino lo pide**». Así aparece en la edición oficial de las Leyes aprobadas en Cortes (10).

En los casos en que el rey oponía algún reparo a la aprobación o pretendía modificar la Ley aprobada en Cortes, éstas tenían la facultad de replicar hasta tres veces. De todos modos, por los datos que hemos podido compulsar, se viene a comprobar que debieron ser muy contados los casos en que el rey opuso algún reparo a la aprobación.

Es muy conveniente tener en cuenta, por lo que afecta al funcionamiento de las Cortes, fundamentalmente después de la incorporación, la existencia de algún agravio o contrafuero, que la Novísima Recopilación de Navarra (11) define como toda infracción de cualquiera de los fueros, leyes, ordenanzas, usos, franquicias, libertades, etc. Las Cortes no adoptaban acuerdo alguno si no habían sido reparados previamente por el rey todos los agravios o contrafueros reclamados con anterioridad.

Las Cortes celebradas en Tudela en el año de 1558 (12) esta-

(10) «Cuadernos de las Leyes y agravios reparados por los tres estados del Reino de Navarra».—Edición llevada a cabo por la Excma. Diputación, en su imprenta, año de 1896.

(11) Ley 2.ª, título V, libro III.

(12) Ley 16, título II, libro I de la «Novísima Recopilación de Navarra».

blecieron ya que, en adelante, no se llamaría a Cortes sin que primero se hubiera respondido a los agravios o contrafueros enviados por el Reino. Y las de Estella de 1692 (13), que en las que se celebraran no se pudiera tratar de la concesión de servicio o donativo en el ínterin que no se reparasen o respondieren los contrafueros y agravios que presentare el Reino.

III. COMPETENCIA Y FACULTADES

Al tener el carácter de Cámara Legislativa, el ámbito de su competencia y, por ende, de sus facultades, era amplísimo. Ahora bien; entendemos que se debe hacer, para su mejor comprensión, una subdivisión de esas facultades.

En primer lugar, podemos distinguir entre facultades de orden político y facultades de carácter legislativo. Por otro lado, en cuanto al uso de esas facultades existe algún aspecto característico que surge después de la incorporación, en el año de 1512.

En el aspecto político, constitucional, recibían juramento a los reyes, en solemnísimas ceremonias que se celebraban en la Catedral de Pamplona, ante la imagen, hoy también venerada, de Santa María la Real, cuya advocación nace precisamente de esta especial circunstancia. «Todo rey de Navarra se debe levantar en Sancta María de Pamplona» (14).

Además, eran las encargadas de examinar credenciales de los representantes de otros reinos y países, así como conceder cartas de naturaleza, existiendo también datos de que el rey no podía batir moneda en Navarra sin consentimiento de los tres brazos, como opina Marichalar (15).

En el orden legislativo eran las encargadas de dar las leyes generales, ya que, aparte de que así se desprende claramente de todas las recopiladas en los Cuadernos de Cortes, resulta ordenado en el Fuero General de Navarra (16) que la facultad de hacer las leyes radica en las Cortes con el rey, aparte de que, anteriormente, ya hemos visto que era así, al examinar su funcionamiento. Entendían, también, naturalmente, en todo lo concerniente a asuntos administrativos, fiscales, etc.

(13) Ley 18, título II, libro I de la «Novísima Recopilación de Navarra».

(14) «Fuero General», libro I, título I, capítulo I.

(15) Ob. cit.

(16) Título I, capítulo I.

Uno de los derechos utilizados después del año 1512 fué el llamado de «sobrecarta» (17), que consistía en la facultad otorgada al Reino para que no tuvieran fuerza de obligar dentro del mismo las Provisiones, Reales Cédulas, Providencias, Decretos, Ordenes y demás disposiciones emanadas de la autoridad real, sin que primero se declarase por el Real Consejo (Organismo moderno), previo informe de la Diputación, que no se oponían a los Fueros navarros.

También podían resultar violados los Fueros cuando los monarcas sancionaban Leyes procedentes de pedimento de las Cortes, pues al sancionarlas podían modificar las súplicas o pedimentos. Para evitarlo se dispuso (18) que las Leyes y Ordenanzas del Reino, otorgadas a pedimento de los tres estados, no se imprimieran sino también por pedimento de los mismos, de modo que al denegarse la impresión, que equivalía a la **promulgación**, quedaba sin fuerza de obligar la disposición y, por tanto, el contrafuero que contuviera.

IV. RECOPIACIONES DE LAS LEYES DE CORTES

Las Leyes de Cortes de Navarra han sido objeto de varias recopilaciones: el primer Cuaderno que se imprimió en Navarra fué el del año de 1558; en 1628 se hizo la Recopilación llamada de los Síndicos, que comprendía hasta las celebradas en 1612; en el año de 1665 el escribano don Sebastián de Irurzun publicó una Recopilación que comprendía desde la de los Síndicos hasta el año 1662.

En el año 1686 publicó Chavier su Recopilación, que aun hoy tiene interés para la investigación. Hubo otras posteriores, como las de Pasquier, Armendáriz; pero la que revistió ya gran importancia, y es el texto legal que hoy se consulta principalmente, es la denominada «Novísima Recopilación de las Leyes de Navarra», que hemos citado en varias ocasiones a través de este trabajo, impresa en el año de 1735, y que comprende todas las legislaturas desde 1512 a 1716, habiendo dirigido su confección el licenciado don Joaquín Elizondo.

(17) Leyes 2.^a, 3.^a, 6.^a, 7.^a, 9.^a, 11, 12 y 18, título IV, libro I de la «Novísima Recopilación de Navarra».

(18) Ley 22, título III, libro I de la «Novísima Recopilación de Navarra».

Finalmente se encuentran los «Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres estados del Reino de Navarra», editados por la Excm. Diputación, en su imprenta, en el año de 1896. Comprenden los años de 1724 a 1829.

Muchas de estas leyes se encuentran actualmente vigentes, en materia civil (familia, sucesiones, contratos, prescripción, etcétera), y los profesionales del Derecho en Navarra las alegamos cuando se discuten asuntos en que tienen aplicación, y los Tribunales las aplican.

No creo que incurramos en vanidad si afirmamos, además, que esas leyes están informadas de un espíritu justo, equitativo y, sobre todo, que responden a la mentalidad, a la idiosincrasia del pueblo navarro y que, aun en los más apartados pueblecitos de nuestro encantador paisaje, son realmente vividas (libertad de testar, capitulaciones matrimoniales peculiares, donaciones, etcétera); y todos los navarros tenemos derecho y obligación de conservarlas, aplicarlas y mejorarlas.

José Miguel ARRIAGA SAGARRA.

Del Consejo de Estudios de Derecho Navarro.