

Navarra y el concepto jurídico de un estado de derecho

Tomás Urzainqui Mina

La formulación de que el *Estado de Derecho se fundamenta en el imperio de la Ley*, no resulta radicalmente novedosa en el conjunto de la historia del Derecho europeo, formando también parte constitutiva del Sistema Jurídico de Navarra. Es en los albores del primer Renacimiento cuando se diferencian dos grandes planteamientos con efectos jurídicos cuya influencia en el Derecho Público todavía está presente. Los canonistas del siglo XII ajustan la teoría de los romanistas, dedicando una gran parte de su reflexión a las nuevas entidades políticas, *regna y civitas*, que se afirman frente a un imperio decadente y con dirigentes que se esfuerzan por retomar, repartiéndose su ejercicio, lo que habían sido los poderes del emperador(1). Fueron estos canonistas quienes idearon la teoría moderna del Estado y es cuando jurídicamente comienza a nacer el Estado en el Occidente medieval.

La realidad y la ficción de la unidad del imperio romano había pervivido a lo largo de la Edad Media. Fue así porque las leyes romanas fueron asumidas por la Iglesia y porque todos los pueblos de Europa dependían estrechamente del Papa y por ello debían observar el derecho del "Imperio". Así la ficción de la unidad imperial estaba salvada. No se puede olvidar que el derecho canónico es el de una basta sociedad, y que, trascendiendo de los límites estrechos de los Estados, contribuye inevitablemente a guiar su evolución sobre el conjunto del tablero europeo. Al finalizar el siglo XII se han sentado bases para la formación de los Estados de la Europa

moderna, cerrando un proceso que se desarrolla desde el siglo IV para la consolidación de los Estados nacionales. Sin embargo, mientras unos *regna y civitas* se sienten conformes con esta partición del Poder a nivel europeo, otros se desempeñan, en ámbitos geográficos regionales, en revivir el Imperio, ya sea en el Oriente, ya en el Este, ya en el Centro, ya en el Norte, ya en el Occidente de Europa. El título imperial, no sería, a partir de entonces único. Así llega a autointitularse, el rey de Castilla *Hispanie imperator* y el rey de Inglaterra *besileus anglorum et rex atque imperator*. Lo que ha sido fuente de desestabilización permanente, y de enfrentamientos bélicos periódicos hasta hoy, entre las entidades políticas *regna y civitas*, por un lado, y las que tienen la pretensión de arrogarse las atribuciones imperiales, por otro, así como éstas últimas entre sí.

En 1134 a la muerte del rey Alfonso el Batallador, las fuerzas vivas del Reino de los Pamploneses se reunieron para elegir un rey, según el Pacto de Vadoluengo, cuya noticia procede de un documento de enero de 1135, "se alzaron los navarros y con el consejo de Ladrón hijo del Sr. Iñigo Vélez, de Guillermo Aznárez de Oteiza, de Gimeno Aznárez de Torres (de los burgueses de Estella y otros burgos), del Obispo de Pamplona Sancho de Larrosa y con él otros muchos, alzaron rey a García Ramírez (llamado por ello "El Restaurador") en la ciudad de Pamplona, sin el consejo de los aragoneses". Otro texto de septiembre de 1134, a la vez que insiste en lo anterior, "en el año en el que murió Al-

fonso y fue elevado García (Ramírez "El Restaurador") como rey de Pamplona, Najera, Alava, Vizcaya, Tudela y Monzón". En la confirmación del Fuero de Tudela, en 1134 o 1135, figura el signo del "rey García (Ramírez) que en su alzamiento juró los fueros y los confirmó". En sus diplomas de 1135 se intitula "rex in Pampilona, et in Alaba et in Puzcoa et in Bizcaia".

Entre 1150 y 1194, durante el reinado de Sancho VI, "El Sabio", hijo de García Ramírez, el Restaurador, Navarra, como los demás Estados europeos de la época, consolida dos aspectos básicos de la Soberanía. "Rex in regno suo edidit edictum, vel imperator constituit constitutionem, vel idem est rex et imperator". La territorialidad donde el Soberano no reconoce superior y la denominación que engloba su jurisdicción, y por la que se llama al conjunto territorial. A partir de 1162 se impone tanto en los documentos de la Chancillería navarra, como en los de los demás poderes soberanos (Papado y demás reinos) únicamente la denominación de Navarra, para referirse al conjunto de los territorios que formaban el Reino (Pamplona, Alava, Vizcaya y Tudela), sin que se vuelvan a enumerar todos y cada uno de ellos, pues quedaban representados conjuntamente en la Voz Navarra. Se confiere así la soberanía una acusada proyección territorial(2). El territorio se considera como un elemento constitutivo esencial de la existencia del *regnum o civitas* que necesita tener un nombre para consagrar definitivamente la ruptura de la unidad material del imperio, según los decretalistas. Aunque en la

Península ibérica, también se justifica la partición imperial, en la conquista de territorios a los infieles.

Los instrumentos jurídicos internacionales desde entonces también reflejan esta realidad jurídico-política. Uno de los más significativos es el laudo arbitral otorgado en Londres por el rey de Inglaterra Enrique II Plantagenet en 1177, por el que se establecen los límites fronterizos entre Navarra y Castilla. Asimismo en el Museo Británico figura en un documento del año 1190 el siguiente texto: "*Et terra regis navarvae ibcipit a portu illo, qui dicitur Huarce, et durat usque ad aquam quae dicitur Castro, (quae dividit terram regis Navarrae a terra regis Castellae)*" "Y la tierra del rey de Navarra empieza en aquel puerto llamado Oiarcuse (Hondarribia), y llega hasta las aguas de Castro (Urdiales) (que divide la tierra del rey de Navarra de la tierra de Castilla)".

Transformado el territorio en realidad viva y sometida a su jefe, el *populus* representa, para estas entidades políticas, el tercer elemento constitutivo sobre el cual se concentra la reflexión de los canonistas, para alguno de los cuales en el pueblo reside el verdadero fundamento de la *potestas* de gobierno propio, para asegurar la autonomía de estas entidades políticas. Esta última es la interpretación navarra según queda patente en los textos legales. Los representantes de Sancho VI en sus alegaciones ante Enrique II Plantagenet en Londres, año 1177, señalan que su padre García Ramírez el Restaurador, recuperó su reino, por la "*divina voluntate et fide naturalium hominum suorum exhibita*", es decir, por la fidelidad probada de sus moradores naturales. Las referencias a Navarra y a navarros que figuran en los Fueros de San Sebastián y Vitoria también lo confirman.

El juramento de los reyes de Navarra de 1234, mantiene viva la idea de que las cosas juradas no eran concesiones o privilegios revocables, sino que formaban parte de la misma constitución política del reino. Según Schramm, en su conjunto este jura-

mento era la concesión más amplia y profunda admitida en esta época por ningún soberano de occidente. En ninguna otra monarquía europea habían logrado los "estados generales" imponer a la corona el juramento de las leyes y la reparación de agravios como requisito previo a la investidura real. Las Leyes están por encima del Rey. Los estamentos de las Cortes tienen clara conciencia de que actúan en nombre de "todo el pueblo de Navarra" o de "todo el pueblo del regno de Navarra"(3). Si se compara esto con lo que se hacía en Inglaterra en 1258 se notará la enorme ventaja que tienen los navarros en su esfuerzo por someter a los reyes al imperio de la Ley. A la tradicional unidad y universalidad del imperio fundado sobre el antiguo "ius gentium" le sustituye el principio de la división de los reinos que postula el nuevo *ius gentium*, el Papa, él mismo, los aprueba a condición de que todos los nuevos reinos se integren en el corpus de la Iglesia. Se dibuja, en el pensamiento canonista de los últimos decenios del siglo XII, una categoría de estados cuya independencia del emperador es oficialmente reconocida y cuya, al mismo tiempo, soberanía, comienza a perfilarse. La *potestas* no debe conocer límite sobre el campo que se le reserva, incluso si el estado soberano e independiente toma así progresivamente forma, no puede afirmarse más que en la unidad y en la universalidad de la Iglesia. La intervención del Papa, reforzando *potestas* y *autoritas* de los nuevos soberanos, les empuja sobre un pie de igualdad frente al emperador, en una posición de total autonomía. La potestad de los reyes, que les reconocen todos los autores, constituía el motor de su acción de cara a una potestad imperial obligada a contar con una concurrencia cada vez más viva y múltiple ligada a la mejora del proceso de nacionalización de Europa. De esta desagregación del mundo imperial debían obligatoriamente nacer los estados soberanos(4).

Los redactores en 1234 del Prólogo del llamado Fuero Antiguo, que

luego encabeza el Fuero General del Reino de Navarra(5), señalan que pidieron consejo al Papa "al apostólico Aldebrano", "a Lombardia que son ombres de grant iusticia, et a Francia" "et escribieron lures fueros con conseio de los lombardes et franceses". Estas referencias geográficas quieren hacer mención a los territorios donde estaban ubicadas las primeras Universidades europeas y donde enseñaban los más prestigiosos canonistas, así como al lugar de nacimiento del rey Teobaldo I, sobrino y sucesor de Sancho VII el Fuerte.

Cada pueblo de los diferentes reinos tiene toda la libertad para darse él mismo su propio Ley a través de la costumbre que en todos los casos puede derogar la Ley e imponerse tanto a la de los príncipes como a las del emperador(6). Navarra en su Fuero General sitúa en la cúspide constitucional a la Costumbre y a la Ley o Fuero, a las que queda sometido el soberano(7). Asimismo la ciudad puede hacer su ley municipal, ley que tiene pleno valor sobre el conjunto del territorio de la ciudad que la ha elaborado. Se abre así la vía a la potestad "*estatuendi*" de las ciudades que los magistrados municipales van a reivindicar con tanto ardor a lo largo de los siglos siguientes. Una variante navarra son las Comunidades vecinales, o "universitas" tanto urbanas, como de Valle. Cuya capacidad normativa se halla reconocida en el Fuero General.

Los canonistas definen la esfera territorial de aplicación —reino y ciudad— identificando sus titulares, —juez, rey, príncipe— e intentando presentar la realidad de un pueblo cuya existencia autónoma está todavía mal afirmada. A través de estas tres propuestas favorecen la reflexión sobre el Estado y contribuyen a acelerar su génesis. Al mismo tiempo van fijando los elementos del poder judicial, poder normativo y del poder fiscal, que lentamente reunidos entre las manos de los que gestionan el estado, permiten probar que existe. En Navarra se concretan

ya tempranamente en las Instituciones, respectivamente, de Consejo Real, Corte Mayor, Cortes y Cámara de Comptos.

A partir del siglo XII queda consolidada la unidad transpersonal de una organización política, dotada de permanencia vital por encima de los individuos de carne y hueso, que forman los miembros. La identificación de "res pública" con la organización política de una comunidad se observa por primera vez en la doctrina neoplatónica del cuerpo político. Juan de Salisbury en su tratado *Policraticus* de 1159, compara la res pública con el cuerpo humano. La doctrina orgánica de la res pública desembocaba en una ética propuesta a las autoridades civiles y eclesiásticas en la tradición de los espejos de los príncipes. La doctrina de la colectividad, tal como aparece desde el siglo XII, desarrolla la noción de la unidad abstracta de los miembros que componen una colectividad. De ahí que el concepto jurídico de universalidad se concibe como personalidad propia, diferente a la de los individuos, teniendo una existencia jurídica particular. El fin que perseguían los juristas, al elaborar la doctrina de la colectividad, era precisar las instituciones por medio de las cuales la colectividad deliberaba, tomaba sus decisiones, las ponía en ejecución y administraba los asuntos corrientes(8).

Para la Cámara de Comptos de Navarra, con antecedentes ya en 1258, Fawtier advierte que: "en una administración de contornos imprecisos, es el único cuerpo del Estado constituido, organizado, permanente"(9), refiriéndose a la Edad Media. Cuando otros Estados europeos como es el caso de Castilla, no tuvieron una instituciones parecidas hasta finales del siglo XV, por su carácter de Estado feudal y a la vez imbuido de la voluntad de reencarnar poderes imperiales. Un temprano ejemplo de la necesaria separación entre la Administración y la Política, la hallamos en la Sentencia de la Cámara de Comptos de 1440, que no

fue una excepción, donde se resolvió contra el Patrimonio Real a favor del Valle de Baztán, en un pleito sobre la propiedad comunal de éste.

El rey de Navarra Enrique III, en 1598, cuando ya también era rey de Francia, promulga por primera vez en la historia de la humanidad, la libertad de conciencia, con el Edicto de Nantes. Su asesinato truncó su gran proyecto de unidad europea, con tres siglos y medio de antelación, que su ministro Sully nos describe.

La conquista y la transferencia del Reino de Navarra a la Corona de Castilla, es ejemplificada por Thomas Hobbes en 1651, desde el punto de vista jurídico, como radicalmente injusta y nula(10). A partir de la Conquista, como señala M^º Puy Huici "no existe la posibilidad de un desarrollo espontáneo ni natural. Es una colonización en toda regla"(11).

Las Cortes de Navarra y su Diputación del Reino son las instituciones navarras que sostienen, con gran tenacidad y entereza, hasta el forzado desmantelamiento y suplantación institucional de 1841, la resistencia jurídica a la desaparición del Sistema Jurídico de Navarra. —Las Bases de 1838, buscando la recuperación de la soberanía, promulgadas por los carlistas; Sagaseta de Ilúrdos en 1840 y Serafín Olave en 1883(12), entre otros muchos; así como el Estatuto de Estella de 1931 en alguna medida, aprobado por la mayoría de los navarros a través de su representación municipal—, propugnan básicamente el desarrollo de una constitución del Estado navarro, como única forma de hacer posible la defensa de los derechos e intereses tan individuales como colectivos del pueblo navarro.

El Estado de Derecho, hoy en Navarra, tiene tres grandes retos: Uno, la democratización del procedimiento de elección del Gobierno de Navarra; Dos, la recuperación, para volver a completar el Sistema Jurídico de Navarra, de su Institución de

la Administración de Justicia, o Poder Judicial, que fue suplantado en 1841; Y tres, la firma del Convenio Económico con la Unión Europea, cuyo modelo son los instrumentos suscritos con el Estado español, a fin de homologar el estatus de la soberanía fiscal y económica de Navarra con el acervo de la U.E.

La recuperación del conjunto de las Instituciones que integran el Sistema Jurídico de Navarra se convierte, en la perspectiva del Estado de Derecho en la Europa Unida, en una necesidad inalienable de Navarra.

T.U.M.

Notas

- 1.- Albert Rigaudière. "Regnum et civitas chez les descretistes et les premiers decretalistes".
- 2.- Elizari Huarte, Juan Francisco. "Sancho VI El Sabio". Editorial Mintzoa. 1991.
- 3.- Lacarra, José M^º. "El juramento de los reyes de Navarra 1234-1329".
- 4.- Rigaudière, Albert. Opus cit.
- 5.- Otamendi R. Bihencourt, Juan José. "Estudio del origen del Fuero General". Editorial Aranzadi. 1986, pág. 31.
- 6.- Rigaudière, Albert. Opus cit.
- 7.- Salinas Quijada, Francisco. "Tratado de Derecho Civil de Navarra", 10 volúmenes.
- 8.- Wolfgang Mager. "Res pública en los juristas, teólogos y filósofos al fin de la Edad Media: sobre la elaboración de una noción clave de la teoría política moderna".
- 9.- M^º Puy Huici Goñi. "La Cámara de Comptos de Navarra en los siglos XVI y XVIII", año 1996.
- 10.- Thomas Hobbes. "Leviatán".
- 11.- M^º Puy Huici Goñi. "La Cámara de Comptos de Navarra en los siglos XVI y XVIII", año 1996.
- 12.- Serafín Olave. "Bases constitucionales de Navarra", 1883, Calahorra.