

La publicación de las leyes en el reino de Navarra durante el Antiguo Régimen

1. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en el análisis del problema que nos ocupa, la publicación de las leyes en el reino de Navarra durante el Antiguo Régimen, parece oportuno poner de manifiesto los presupuestos historiográficos que informan nuestro trabajo. De esta manera, el lector podrá juzgar por sí mismo no sólo la corrección de los datos que se aportan, cuya comprobación resulta relativamente fácil, sino sobre todo la oportunidad de la interpretación dada a la institución que nos disponemos a estudiar.

Entre las múltiples posibilidades que el historiador del derecho tiene de conceptualizar el pasado, nos parece especialmente adecuada aquella que trata de comprender la historia jurídica europea como una sucesión de experiencias jurídicas¹. Desde esta perspectiva, puede hablarse de la existencia hasta finales del siglo XVIII de una experiencia jurídica que encontraba su expresión más genuina en las construcciones realizadas por los juristas medievales y postmedievales a partir de los textos del *Corpus iuris* de Justiniano y de los textos del derecho canónico. Puede hablarse así de una experiencia marcada por ese *ius commune* de extensión europea-continental y, a partir del siglo XVI, también americana. Las consecuencias que se derivan de este punto de partida son numerosas, pero a los efectos que aquí interesan señalaremos solamente dos.

¹ Sobre este concepto y su empleo en el estudio de la historia del derecho vid, R. ORESTANO, *Introducción al estudio del derecho romano*, Madrid, 1998, pp. 382-396.

La primera de ellas es que la publicación de las leyes durante el Antiguo Régimen no debe ser estudiada como una mera etapa de transición hacia el moderno sistema de publicidad normativa consolidado a lo largo del siglo XIX, todavía vigente. Sin negar la existencia de continuidades históricas en éste como en tantos otros temas, la perspectiva adoptada prefiere subrayar las discontinuidades con el propósito de situar la institución estudiada en su preciso contexto histórico-jurídico, sin atender a futuros desarrollos que, además de inexistentes para la época estudiada, pudieron no llegar a darse. En este sentido, coincidimos plenamente con Lorente cuando afirma, al estudiar la publicación de las normas en el siglo XIX, que «la historia del principio de publicidad normativa no puede bucear en la historia previa a la crisis del mundo antiguo, en busca de unos supuestos precedentes destinados a introducirla»².

La segunda consecuencia es que sólo acudiendo a las doctrinas propias de aquella cultura, la del *ius commune*, podremos comprender el sentido último de las prácticas ordenadoras de la publicación de las leyes. Sólo desde este prisma particular podremos llegar a apreciar el significado de los dos términos de la ecuación que a nosotros interesa: «publicación» y «leyes» y el resultado de su conjunción. Lógicamente, en el presente trabajo centraremos la atención en la «publicación», remitiéndonos para el segundo a la abundante y no siempre concordante bibliografía sobre el tema³. Baste ahora con recordar que la ley, entendida ésta en su sentido más amplio posible como norma escrita, no agotaba el universo jurídico navarro. No era aquél un orden legalista, aun cuando a lo largo de la Edad Moderna el papel de la ley, especialmente de la aprobada por las Cortes, fuera adquiriendo cada vez un mayor protagonismo en la vida política y jurídica del reino. Otras «fuentes del derecho» como la costumbre, la doctrina y, en último extremo, la interpretación judicial continuarían modelando desde su misma raíz el mundo jurídico preliberal⁴.

En la medida en que el reino de Navarra participaba de aquella misma cultura teológica y jurídica de extensión europea, las doctrinas consolidadas por teólogos y juristas en el tema que nos ocupa interesan especialmente. No existía, entonces, una doctrina propiamente navarra sobre la publicación de las leyes. Por ello, resulta metodológicamente justificado que dediquemos alguna atención a los principales problemas discutidos por la doctrina tratando de destacar las opiniones comunes existentes en la materia. En este plano doctrinal encontraremos el sentido preciso que la promulgación de las leyes tenía tanto en Navarra como en el resto de reinos y territorios que participaban de esta

² M. LORENTE SARIÑENA, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, 2001, p. 26.

³ J. VALLEJO, *Ruda equidad, ley consumada: concepción de la potestad normativa, 1250-1350*, Madrid, 1992; con otro planteamiento de fondo, vid. E. ÁLVAREZ CORA, «Leyes y juicios en Castilla: a favor de la potestad legislativa del rey y contra la cultura jurisdiccional», *Initium: Revista catalana d'història del dret*, 13, 2008, pp. 587-638. Puede consultarse también el ya clásico E. Cortese, *La norma giuridica: spunti teorici nel diritto comune classico*, Milán, 1962.

⁴ He intentado estudiar este problema a partir de la relación entre cultura jurídica y orden político en Navarra: Rafael D. GARCÍA PÉREZ, *Antes leyes que reyes. Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)*, Milán, 2008.

cultura teológica y jurídica común. Sólo partiendo de esta base podremos interpretar correctamente las actuaciones de las diferentes instituciones y autoridades navarras que participaban en la publicación de las leyes. Por ello, el análisis de esta doctrina común debe preceder al de las particularidades propias (si es que existían) de Navarra. No resulta necesario para ello centrarse en las aportaciones de juristas navarros, pues –como acabamos de señalar– no existía en este plano una doctrina jurídica navarra particular. Las opiniones de los pocos juristas navarros con obras de importancia en su tiempo, como Azpilcueta o Armendáriz, se encuadran en este marco europeo más general.

Una vez reconstruida, la doctrina relativa a la publicación de las leyes (en términos generales), pues en nuestro trabajo tiene razón de instrumento, pasaremos a estudiar los mecanismos seguidos en Navarra para la publicación de las leyes, distinguiendo a estos efectos entre las normas producidas por las Cortes y aquellas que procedían directamente de otras autoridades, incluido el rey.

El marco temporal escogido comprende los siglos durante los cuales Navarra permaneció unida a la Corona de Castilla como reino distinto y separado, esto es, entre 1515 y 1841. Se trata de una época de la historia de Navarra dotada de personalidad propia⁵. En este tiempo, tanto los principios como las prácticas que guiaban la publicación de las normas se mantuvieron uniformes, aunque el origen de unos y otras cabe situarlo en los siglos medievales. Únicamente en el siglo XIX, durante los pocos años en que la Constitución de Cádiz permaneció en vigor, el régimen de publicación cambió, aunque el nuevo Estado liberal mantuvo las pautas tradicionales de circulación de las normas a través de las diferentes autoridades⁶. La incorporación de Navarra al Estado español como provincia en virtud de la denominada Ley «paccionada» de 1841 supuso una alteración sustancial del estatuto jurídico de Navarra que afectó, lógicamente, al sistema de fuentes y al régimen de publicación de las leyes. La elección de esta fecha como término *ad quem* de nuestro trabajo parece, pues, suficientemente justificada.

2. LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES EN LA DOCTRINA TEOLÓGICA Y JURÍDICA

A lo largo de los siglos bajomedievales y, con particular intensidad, desde el siglo XVI los problemas ligados a la promulgación de la ley fueron objeto de un tratamiento cada vez más detenido por parte de juristas y teólogos. En ésta, como en tantas otras cuestiones, la atención prestada a un mismo problema desde estas dos sedes disciplinares, ponía de manifiesto la íntima relación existente en estos siglos entre la teología moral y el derecho, entre dos saberes normativos que, conservando en la mayor parte de los casos su relativa autonomía, cooperaban desde de sus particulares presupuestos a disciplinar la vida social.

⁵ Por otra parte, no se conservan en el Archivo General de Navarra leyes de Cortes anteriores a 1512, año de la conquista de este reino por las tropas de Fernando el Católico.

⁶ Vid. M. LORENTE SARIÑENA, *La voz del Estado...*, cit., cap. I.

Sintetizando un problema cuyo tratamiento detenido exigiría una atención mayor de la que podemos aquí prestarle, se puede afirmar que los problemas que la doctrina se planteaba en el siglo XVI, recogiendo una herencia de varios siglos, eran tres.

El primero de ellos apuntaba a la naturaleza jurídica de la promulgación. Los autores se planteaban si la promulgación era una parte esencial de la ley, es decir, si pertenecía a la *ratio legis* o si, por el contrario, constituía un elemento externo de ella. Unida a esta cuestión se planteaba otra, esto es, si la promulgación era necesaria para que la ley obligase o si, por el contrario, en algunos casos podía obligar una ley antes de ser promulgada. La respuesta común era que, en efecto, la promulgación pertenecía a la esencia de la ley y que ésta no podía obligar hasta que no fuese suficientemente promulgada. Siguiendo a Tomás de Aquino se argumentaba que las leyes son reglas que regulan y miden la acción humana, de manera que para poder cumplir su fin deben ser aplicadas y esto no es posible si no son conocidas por todos⁷. El Aquinate citaba como fuente de autoridad el Decreto de Graciano (in decretis, IV dist.) según el cual las leyes se instituyen cuando se promulgan: *leges instituuntur cum promulgantur*. La promulgación aparecía así como uno de los cuatro elementos esenciales de la ley presentes en su definición, aunque lo hiciera en último lugar⁸.

Existían otros argumentos tomados de las leyes civiles o canónicas que servían a los autores para justificar su postura. Desde esta perspectiva se interpretaba así un fragmento del Código de Justiniano que hacía referencia al carácter manifiesto de las leyes⁹ y una Decretal de Inocencio IV que trataba expresamente sobre la promulgación de las leyes¹⁰.

Una vez admitida por la doctrina común, tanto en sede teológica como jurídica, estrechamente vinculadas en este ámbito, que la *promulgatio* pertenecía a la esencia de la ley y, lo que preocupaba más a los juristas, que para su

⁷ Francisco SUÁREZ, *Tractatus de Legibus ac Deo legislatore in decem Libros distributus*, Coimbra, Didacum Gomez de Loureyro, 1612 (utilizo edición bilingüe de J. R. Eguillor Muniozguren, S.I.), Lib. I, cap. I, p. 61; Domingo DE SOTO, O.P., *De Iustitia et Iure Libri decem*, Salamanca, Andrés de Portonaris, 1556 (utilizo edición bilingüe con traducción de M. GONZÁLEZ ORDÓÑEZ, O.P., Madrid, 1967), Lib. I, q. 1, art. 3. p. 14; Pedro AINGO DE EZPELETA, *Resoluciones prácticas morales y doctrinales en dudas de baxas, y creces de moneda, de importancia al fuero interno y externo, político y judicial*, 1654, Madrid, pp. 60-61. Como explica este autor la publicación de las leyes humanas es requisito necesario para que obliguen «ut uno ore fatentur universi Doctores». Idem, p. 60.

⁸ Summa Th. I, II, quaest. 90, art. 4. La conocida definición de ley que figura en este artículo es: «quaedam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, promulgata».

⁹ «Leges sacratissimae, quae constringunt omnia vitas intelligi ab omnibus debent, ut universi, praescripto earum manifestius cognitio vel inhibita declinent vel permissa sectentur» (Cod., I, 14, 9). Sobre el concepto de promulgación en Tomás de Aquino me remito a P. PELLEGRINO, «Il concetto di “promulgatio” nella “Summa Theologiae” di San Tommaso d’Aquino. Dal Diritto Romano al Decreto di Graziano», en *Ius canonicum*, vol. 19, n° 38, 1979, pp. 265-313.

¹⁰ «Nec sit necessarium, cum constitutio solemniter editur aut publice promulgatur, ipsius notitiam singulorum auribus per speciale mandatum vel litteras inculcare; sed id solum sufficit, ut ad eius observantiam teneatur, qui noverit eam solemniter editam aut publice promulgatam» (X 1, 5, 1). Acerca de las diferentes interpretaciones que esta decretal recibió por parte de la doctrina canónica hasta el siglo XVI, vid. P. PELLEGRINO, *La pubblicazione della legge nel diritto canonico*, Milán, 1984, pp. 88-114.

obligatoriedad era requisito inexcusable que fuese promulgada, el problema que cabía plantearse era cuándo se entendía que una ley había sido suficientemente promulgada. Quizá el autor que aporta una solución más completa y sistemática sea Suárez. Argumenta este teólogo que si bien pertenece a la naturaleza de la cosa, es decir, de la ley, la exigencia de su promulgación y, en consecuencia, ésta puede decirse que es de derecho natural, el modo en que la promulgación debe llevarse a cabo corresponde al derecho positivo, ya sea al *ius civile*, al legislador o a la costumbre. Al tratamiento de la cuestión en el ámbito canónico dedica otros artículos. Sin embargo, y a pesar de remitir su tratamiento a lo dispuesto en estos derechos, Suárez no deja de apuntar algunos criterios generales, abordando para ello una cuestión que había sido ya tratada anteriormente por otros autores. El problema que desde hacía siglos se debatía en la doctrina, especialmente en la canónica, era si bastaba para entenderse suficientemente promulgada una sola publicación en la Corte del rey o en la metrópoli o si, por el contrario, eran exigibles varias publicaciones en diferentes lugares del reino. Suárez distinguía en este punto entre aquellas leyes dictadas para una comunidad inferior o menos universal y aquellas dictadas para una comunidad amplísima. En el primer caso cabía incluir las leyes municipales e incluso las dictadas para una provincia o un reino pequeño en el que existiera una sola ciudad como metrópoli o cabeza de los pueblos. En el segundo se incluían las leyes de reinos extensos formados por la unión de varias provincias o de monarquías integradas por varios reinos. En el imperio español, *Imperio Hispaniae* como decía Suárez, podían encontrarse ejemplos de todas estas leyes. En el primero de los casos citados, bastaba según nuestro autor con una única promulgación en la Corte o ciudad principal. En el segundo resultaba preciso que las leyes fueran promulgadas varias veces, pues debían promulgarse en cada una de las capitales de los reinos o provincias. Lo que aquí interesa no es sólo la solución dada al problema, sino sobre todo la razón última que inspiraba esta propuesta, pues respondía a la cuestión planteada acerca de la suficiencia de la promulgación. Para Suárez y, con él, para los autores de su tiempo, la promulgación se entendía suficiente cuando el conocimiento de la ley podía moralmente divulgarse por todo el territorio al que debía aplicarse. De ahí que en función de su extensión se viera necesario o no realizar más de una promulgación¹¹. En el caso de Navarra, como veremos más adelante, las leyes de Cortes dictadas para todo el reino se promulgaban, al menos, en cada una de las principales ciudades del reino, es decir, en cada una de las cabezas de merindad.

Además de un argumento de razón, concurría en este caso, especialmente para las leyes civiles, lo dispuesto en una constitución de Justiniano incluida en

¹¹ En este sentido afirmaba Pedro AINGO DE EZPELETA, recogiendo una doctrina común, que una ley «se dira suficientemente publicada en la Ciudad, quando la mayor parte de ella, por medio humano, veridico, y autentico, huviere tenido ciertas noticias de dicha publicacion, y no antes». *Resoluciones prácticas...*, cit. p. 64.

sus *Novellae*, ampliamente comentada por la doctrina¹². Entre otros, Suárez cita a Bárto, Baldo, Juan de Andrés, Nicolás de Tudeschis y Soto. Se trataba de una constitución que disponía que las leyes relativas a los testamentos obligasen a los dos meses de su publicación en la metrópoli y en las provincias. Podía afirmarse, por tanto, que conforme a derecho común, para que una ley obligase en las diferentes provincias o circunscripciones territoriales, no era suficiente con que fuese publicada en la Corte. Debía publicarse, además, en las capitales de esas regiones, provincias, o reinos. Sin embargo, cabía que el derecho propio dispusiese otra cosa. En cualquier caso debía respetarse el criterio anteriormente señalado, esto es, que su publicación fuese suficiente para que la ley, al menos moralmente, pudiese ser conocida en todo el reino¹³.

La tercera gran cuestión que la doctrina teológica y jurídica se había planteado desde los siglos medievales era cuándo empezaba a obligar la ley y si obligaba a aquellos que sin culpa suya la ignorasen. De manera coherente con lo afirmado anteriormente, los autores admitían generalmente que las leyes obligaban una vez hubiera transcurrido el tiempo necesario para que pudiera ser potencialmente conocida por todos sus destinatarios. Así se deducía, entre otras cosas, de lo dispuesto en la decretal anteriormente citada (X 1, 5, 1). Además, esta solución era la más razonable desde las premisas arriba señaladas. En este sentido podía afirmarse que la promulgación era un acto que se extendía en el tiempo. En el ámbito civil, y salvo que el derecho propio o el legislador dispusiese otra cosa, las leyes empezaban a obligar transcurridos dos meses desde su promulgación de acuerdo con la interpretación que los juristas medievales realizaron de la ya citada constitución de Justiniano¹⁴ (Nov. 66.1). Se entendía que dos meses era un espacio de tiempo suficiente para que una ley pudiera ser conocida en todo un reino o provincia. Ahora bien, como precisaba Suárez, si en algún caso, el plazo de dos meses no era suficiente para que la ley fuera conocida en todo el reino, entonces cabía prolongarlo, hasta que se juzgase que había transcurrido el tiempo necesario para que, al menos moralmente, la ley pudiese ser conocida en todo el territorio. En este caso, la exigencia del derecho natural ya indicada se imponía sobre lo establecido por el derecho común o por los derechos propios. Este supuesto no era aplicable al reino de Navarra, pero sí, como hacía expresamente Suárez, a los territorios americanos, citando el caso de México para las leyes promul-

¹² «Sancimus igitur, ex illo nostras constitutiones quae pro testamentis sunt valere, ex quo manifestae in commune factae sunt, manifestae, in provinciis autem ex quo directae per metropolis palam factae sunt vel postea factae fuerint, ne legum ignorance secundum quod dudum tenuit testamenta homines facientes videantur praevaricari legem ...» (Nov. 66.1). Si bien la constitución sólo se refería a las constituciones relativas a los testamentos, los autores entendieron, a partir de las palabras más generales de la rúbrica de esta constitución, que su doctrina debía aplicarse a todo tipo de leyes. F. SUÁREZ, *Tractatus de Legibus*, cit., Lib. III, cap. XVI, p. 267.

¹³ Vid. F. SUÁREZ, *Tractatus de Legibus*, cit., Lib. III, cap. XVI, pp. 264-269.

¹⁴ «Ut autem apertius adhuc causa declaretur, sancimus, si scripta fuerit huiusmodi lex, hanc post duos menses dati ei temporis valere et in republica tractari sive in hac felicissima civitate sive in provinciis, post insinuationem sufficienti hoc tempore omnibus manifestam eam constitutere, et tabellionibus eius cognoscentibus virtutem et subiectis agnoscentibus legemque servantibus.»

gadas en la metrópoli¹⁵. Por otra parte, y en la medida en que el destinatario de la ley era la comunidad y no cada individuo en particular, no resultaba exigible que se comunicase particularmente a cada persona, empresa que resultaba en cualquier caso imposible¹⁶.

En sus *Additiones* a la Recopilación de leyes de Navarra, Armendáriz trata acerca del problema de la *vacatio legis* (sin referirse a ello con este nombre), pero se limita a seguir en este punto lo escrito por Menochio sin aclarar cuál era el régimen aplicable en Navarra. Así, después de afirmar que las leyes regias ligan desde que se tiene noticia de su promulgación, sin necesidad de que haya transcurrido el citado plazo de dos meses («Leges Regiae incipiunt ligare cives statim ac earum promulgationis notitiam habuerint. Menoch. de arbitr[ariis iudicum quaestionibus]. lib. 2. cent. 2. casu 185. num. 44, fol. mihi 180 & sic absq; eo quòd sit lapsum tempus duorum mensum»), Armendáriz se remite a la regla tomada de las *Novellae*, de la que también se hace eco Menochio (núm. 7. folio 179, columna 4), según la cual las leyes regias no comienzan a regir hasta pasados dos meses desde su promulgación (alias regula est, quòd leges Regiae non ligant donec lapsum sit tempus bimestre post earum promulgationem)¹⁷. El jurista navarro no aclara, pues, si en Navarra regía o no la regla establecida por el derecho común. Por nuestra parte, no hemos encontrado en ninguna de las ordenes de publicación que hemos visto incorporadas a leyes y demás disposiciones, referencia alguna a la necesidad del transcurso de un plazo de tiempo desde el acto de promulgación para que la norma comenzara a regir. Sin embargo, del tenor de las palabras con las cuales se ordenaba la publicación cabe deducir más bien la vigencia inmediata en Navarra de las leyes desde que se tenía conocimiento de su promulgación¹⁸.

Ahora bien, el problema que entonces se planteaba era si la ley obligaba a quien sin culpa por su parte ignorase su existencia. En este punto, Suárez, que en buena medida recoge la tradición anterior, explica que la ignorancia no culpable excusa el cumplimiento de la ley mientras ésta permanezca, pero ello no impide la obligatoriedad de la ley desde su promulgación suficiente¹⁹. Quizá

¹⁵ F. SUÁREZ, *Tractatus de Legibus*, cit., Lib. III, cap. XVIII, p. 274. El problema era más teórico que real, pues las leyes dictadas para regir en América se promulgaban también en aquellas tierras, por lo que el tiempo de dos meses podía en muchos casos ser suficiente.

¹⁶ Idem, cap. XVI, p. 265. En este sentido, una Real Provisión del Consejo de Navarra de 8 de noviembre de 1715 ordenaba la publicación de una provisión anterior en la ciudad de Pamplona «con la solemnidad que es de costumbre» de manera que «hecha la publicación comprenda a todos sin ninguna exceptuación como si en propias personas se les intimara». Archivo General de Navarra (AGN), Tribunales Reales, Archivo Secreto, tít. 6, fajo 1, nº 9.

¹⁷ *Proemium in additiones licenciati Armendariz ad leges regias Regni Navarrae per eum collectas*, f. 1v, en *Las leyes del Reino de Navarra a suplicacion de los tres Estados del dicho Reyno concedidas y juradas por los señores Reyes del, recopiladas por el Licenciado Armendáriz*, Pamplona, Carlos de Labayen Impressor, 1614.

¹⁸ Vid. por ejemplo, la fórmula por la que se ordena la publicación reproducida en la nota 16.

¹⁹ SUÁREZ defiende esta tesis frente a quienes simplemente afirmaban que la ley no obligaba a quienes la ignoraban, aunque reconocía que la discusión era sólo verbal. SUÁREZ conciliaba ambas tesis distinguiendo entre una obligación en acto primero, que afectaba a todos y otra en acto

éste sea uno de los puntos en los cuales se manifiesta con mayor claridad el contraste entre la cultura jurídica premoderna y la actual. Allí –se podría decir– la ignorancia de las leyes sí excusaba de su cumplimiento. Sería interesante poder comprobar el funcionamiento de este principio en las causas judiciales, pero ello exigiría una investigación cuya dificultad excede en estos momentos nuestras posibilidades. Sin embargo, de la lectura de los mandatos de publicación cabe deducir la presencia implícita de este principio. En la mayoría de ellos se justificaba la publicación con el argumento de que así la ley o disposición en cuestión sería manifiesta a todos y nadie podría alegar ignorancia²⁰.

3. LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES EN NAVARRA

La doctrina construida por la ciencia teológica y por el derecho en torno a la promulgación de las leyes, apenas sintetizada en sus aspectos más relevantes en el punto anterior, se proyectaba en cierta medida en el régimen previsto por el derecho del reino de Navarra en esta materia. En ésta, como en tantas otras cuestiones, la doctrina reflejaba y al mismo tiempo conformaba la práctica institucional. Se trataba –merece la pena recordarlo– de una doctrina común a los diferentes reinos europeos, no específica, por tanto, de ninguno de ellos. Sin embargo, ello no impedía que el derecho propio de cada reino estableciera normas particulares. En el caso de Navarra no hemos encontrado una regulación particular de la publicación de las leyes que permita hablar de un régimen especial en este ámbito. Sí existían prácticas consolidadas por el tiempo, que –como veremos a continuación– quedaban reflejadas en muchos casos en los cuadernos de leyes del reino, o en las cédulas y demás disposiciones normativas, y que concretaban en el plano institucional las concepciones doctrinales más comunes a las que ya hemos hecho referencia. A la reconstrucción de estas prácticas van dirigidas las páginas siguientes.

Hasta ahora hemos estado hablando de leyes, sirviéndonos de este término en su sentido más genérico, tal y como era también utilizado por la doctrina, como derecho escrito, por oposición a la costumbre o *lex non scripta*. Sin embargo, para nuestro trabajo conviene ahora intentar precisar algo más el significado del término ley. Así, y a efectos meramente expositivos, cabe diferen-

segundo que excusaba de la primera a quienes ignorasen la ley. F. SUÁREZ, *Tractatus de Legibus*, cit., Lib. III, cap. XVIII, p. 277. En el sentido apuntado por Suárez, afirmaba Pedro AINGO DE EZPELETA, citando a Tomás SÁNCHEZ, Juan AZOR y Enrique VILLALOBOS, que los que ignoran la ley no puede decirse que no estén sometidos a su obligación sino que «mientras la ignoran invincibiliter, están excusados de la culpa, y pena de la transgression», lo cual, añade en otro momento este teólogo, «constat aperte ex utriusque iuris dispositionibus». *Resoluciones practicas...*, cit. p. 67. Sin embargo, señalaba este autor, el que alegaba ignorancia debía probarla.

²⁰ «Hemos mandado publicar y pregonar las presentes [ordenanzas] en las ciudades y villas y cabo de merindades de este nuestro Reyno a fin que a todos sea notorio y dellas ignorancia ninguno alegar ni pretender pueda». Ordenanzas de la Reina D^a Juana y de su hijo D. Carlos sobre misas nuevas, bautizos bodas y enterramientos, 1517. AGN, Tribunales Reales, Archivo Secreto, tít. 6, fajo 1.

ciar, en el ámbito de la producción normativa navarra durante el Antiguo Régimen, entre las normas aprobadas por el rey en Cortes y las demás disposiciones normativas, provenientes directamente del rey a través de sus Consejos, principalmente del Consejo de Navarra, o de las demás autoridades del reino de Navarra en el ejercicio de sus respectivas jurisdicciones: el Consejo y Corte Mayor, los ayuntamientos, los valles, etc. Ciertamente, no resulta posible para este tiempo realizar una caracterización formal y precisa de la ley como fuente del derecho esencialmente distinta de otras fuentes jurídicas, y mucho menos concebirla dentro de un sistema de jerarquía normativa. Sí resulta posible, por el contrario, llevar a cabo una aproximación «fenomenológica» a la ley, a partir del uso que las principales instituciones del reino y los mismos juristas realizaban de esta categoría. Es en este sentido en el que nos permitimos distinguir aquí las leyes aprobadas por el rey en Cortes de las demás disposiciones normativas escritas. Para los tres Estamentos –como podremos comprobar– esta distinción resultaba de una enorme importancia, pues a lo largo de la Edad Moderna no dejaron de reclamar la exclusividad en la aprobación de leyes que fueran de aplicación general en todo el reino. Para nuestro trabajo tiene un sentido más bien instrumental en la medida en que permite diferenciar la publicación de las leyes y demás disposiciones aprobadas en Cortes del resto de normas que regían la vida del reino.

3.1 LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES DE LAS CORTES DE NAVARRA

Establecidas a finales de la Edad Media, las Cortes de Navarra asumieron a partir del siglo XVI un creciente protagonismo en el gobierno del reino. Desde la perspectiva de sus tres principales Estados, el cometido principal de las Cortes era la conservación y desarrollo del derecho del reino, a través del expediente del reparo de agravios y de las peticiones de leyes que, una vez aprobadas por el rey a través de su lugarteniente en el reino, el virrey, y publicadas, adquirirían naturaleza de tales. No es éste el lugar para llevar a cabo un estudio detenido del proceso de elaboración y aprobación de las leyes, ni para analizar el papel atribuido a los diferentes poderes sociales en este cometido, central para el gobierno del reino. Se trata de un problema que, además de exceder el tema de este trabajo, ha sido ya tratado con acierto por otros autores²¹. Sin embargo, sí parece oportuno centrar nuestra atención en dos cuestiones particulares de este proceso legislativo navarro, relacionadas de alguna manera con la publicación de las leyes: la facultad reconocida a las Cortes de participar en la formación de la patente de leyes que debía presentarse para la firma por el virrey antes de su publicación y la pretensión de las Cortes de controlar la impresión de las leyes del reino, así como el papel que, en este contexto, las

²¹ Además de la obra citada en la nota siguiente vid. A. FLORISTÁN IMÍZCOZ, «Las Cortes de Navarra después de la conquista: renovación e innovación institucional en el siglo XVI», en *Les Corts a Catalunya. Actes del Congrés d'Història Institucional*, Barcelona, 1991, pp. 335-338. Permítaseme reenviar al lector también a Rafael D. GARCÍA PÉREZ, *Antes leyes que reyes...*, cit., pp. 418-442.

recopilaciones desempeñaron en la publicidad de las leyes. Después de tratar ambas cuestiones, abordaremos propiamente la publicación de las leyes de Cortes en Navarra.

3.1.1 La formación de la Patente de leyes y la impresión de los cuadernos

En un trabajo de 1972 publicado en este mismo Anuario, Fernando de Arvizu estudió a partir de algunos documentos conservados en el Archivo General de Navarra y de las Recopilaciones del reino, la facultad reconocida a las Cortes no sólo de impedir que una ley aprobada por el rey fuera finalmente publicada y, por tanto, entrara en vigor, sino también de decidir acerca de la no inclusión en la patente de leyes, que debía ser sometida a la firma del rey, o del virrey en su lugar, de aquellos pedimentos que no hubiesen sido concedidos o que lo hubiesen sido en términos diferentes de los solicitados.

Como señala Arvizu, el proceso de producción legislativa en las Cortes del reino era relativamente sencillo. Los Estados presentaban al rey los pedimentos de leyes y los agravios que debían ser reparados. Concluida la reunión en Cortes y cerrado el solio, los tres Estados elaboraban unos roldes con los pedimentos concedidos que a través de la Diputación pasaban al protonotario. Éste los remitía al virrey que, una vez asesorado por el Consejo Real, firmaba la Patente, quedando así sancionadas las leyes. El decreto final del virrey era rubricado por dos consejeros que le asesoraban en las Cortes y refrendado por el protonotario. Tras ello se procedía a su publicación. En ocasiones, el virrey incluía leyes de visitas u otras ordenanzas no aprobadas por los tres Estamentos, lo cual provocaba la petición de agravio en las siguientes Cortes²².

Ahora bien, en las Cortes de 1569 los tres Estados lograron que el rey les reconociera una facultad de la que hasta entonces no gozaban (al menos hasta donde llega mi información), esto es, que las leyes y ordenanzas «otorgadas á pedimento de los tres Estados dél, no se impriman, ni manden imprimir sino es a pedimento de los mismos tres Estados, y Reino, ó Sindicos dél: y que en lo que se imprimiere, no se ponga sino solo lo que se huviere otorgado, concedido, y reparado por suplicacion, pedimento de Ley, ó reparo de agravio». Además, solicitaban que los pedimentos denegados no se imprimiesen²³.

²² F. DE ARVIZU Y GALARRAGA, «Sanción y publicación de leyes en el Reino de Navarra», en *AHDE*, XLII, 1972, pp. 733-744. Vid. también M^a I. OSTOLAZA, *Las Cortes de Navarra en la etapa de los Austrias (s. XVI-XVII)*, Pamplona, 2004, p. 47. A partir de 1561-1565 quedó establecida la práctica de la presentación de los Cuadernos de leyes como una única provisión real, con un protocolo inicial y final. *Idem*, pp. 71-72.

²³ Ley 51 de las Cortes de Pamplona de 1569, en *Novissima Recopilación de las leyes del reino de Navarra* (en adelante, NR), lib. I, tít. III, ley 22. Edición realizada por la Diputación Foral de Navarra conforme a la obra de Joaquín de Elizondo de 1735, vol. I, Pamplona, 1964. La práctica de imprimir las leyes de Cortes había comenzado poco tiempo antes. La primera impresión de los cuadernos de leyes se debe al secretario de las Cortes, Juan de Dicastillo, que consiguió del virrey y del Consejo la licencia de venta del cuaderno legislativo correspondiente a las Cortes de 1553. El encargo de impresión se encomendó a un estellés, Adrián de Amberes. El siguiente cuaderno, correspondiente a las Cortes de 1556-57, fue elaborado y editado por el secre-

Lo conseguido por el reino en esta ocasión sería completado siglo y medio después. Como acabamos de ver, en las Cortes de 1569 no se decía nada respecto de la posibilidad de excluir de la patente leyes concedidas conforme a lo solicitado por los Estados. Esta facultad, que reforzaba todavía más el control de los tres Estados sobre el proceso de perfección de las leyes, impidiendo en su caso la impresión y posterior publicación de aquellas que, habiendo sido aprobadas no interesaran al reino, se reconoció formalmente siglo y medio después, en las Cortes de Estella de 1724-1726. Felipe V accedió en esta ocasión a que, contra la pretensión del virrey, en la patente de leyes no se incluyen algunos pedimentos aprobados relativos a la insaculación de particulares en las bolsas de Tudela, Sangüesa, Viana, Tafalla, Miranda y Villafranca²⁴.

A finales de siglo, en las Cortes de 1781, se planteó un problema similar con el virrey, que terminó también con una resolución del rey favorable a las pretensiones de la Diputación. En efecto, con fecha de 17 de marzo de 1781, el virrey de Navarra dirigió a los tres Estados una carta del Secretario de Estado de Gracia y Justicia en la que disponía que se formase la patente de leyes sin omitir «ningunos pedimientos ó resoluciones tomadas», pues resultaba importante para el futuro «tener completa noticia de todo lo pedido y resuelto, concedido ó negado»²⁵. Las Cortes decidieron entonces dirigir sus protestas directamente al rey, además de poner en movimiento a sus protectores en la Corte para que se conservase la facultad que hasta entonces el reino había tenido de incluir en la patente de leyes los pedimentos que estimasen convenientes. En su representación al rey, que lleva fecha de ese mismo día 17 de marzo, los tres Estados explicaban el *iter* procedimental que por derecho propio se seguía en las Cortes en la formación, aprobación y publicación de las leyes²⁶. Entre otras cosas afirmaban el derecho del reino a no publicar aquellos pedimentos que no fueron aprobados por el rey en los términos en que fueron formulados. Además, defendían, amparándose en la concesión realizada en Cortes por el rey en el siglo XVI arriba referida (NR, lib. I, tít. III, ley 22), el control sobre la impre-

tario Miguel de Azpilcueta, a quien se concedió también licencia de impresión y venta. M^a. I. OSTOLAZA, *Las Cortes de Navarra...* cit., pp. 68-69.

²⁴ *Cuadernos de las leyes y agravios reparados* (edición de la Diputación Foral de Navarra), I, Pamplona, 1964, p. 145. Se hace eco de esta «victoria» de los tres Estados, F. DE ARVIZU Y GALARRAGA, «Sanción y publicación...», cit., p. 734, n. 2. En su representación al rey de 7 de abril de 1726, la Diputación, después de apelar a la citada ley de las Cortes de 1569, afirmaba que «aún después de despachadas las Patentes de las Leyes, y pedimentos admitidos, se permite al Reyno tratar de la revocación o enmienda que juzgase necesaria, como se vé en las patentes de los años 1632, 1646, 1654, 1678 y otras antecedentes y posteriores». AGN, Reino, Cortes, leg. 8, carp. 9.

²⁵ Actas de las Cortes de Navarra, 1780-1781, libros 11 y 12, Pamplona, 1995, p. 406 [edición de L. J. Fortún Pérez de Ciriza].

²⁶ «... dirigiéndose sus solicitudes à beneficio de estos [los naturales del reino], mientras Vuestra Magestad no se digna condescender, no puede considerarse al Reyno sujeto à hacer publicar un memorial presentado al trono que no mereció la soberana deferencia en el modo con que concivó la suplica». Idem, pp. 407-408.

sión de las leyes, pues sólo podía realizarse a petición de los tres Estados²⁷. Finalmente, como hemos adelantado, el rey decidió ceder en este punto, reconociendo las reivindicaciones de los tres Estados²⁸.

Tanto en éste, como en el conflicto anterior, además del recurso a la argumentación jurídica y política, y a las influencias favorables con que pudiese contar en la Corte, la Diputación hacía uso de su capacidad de disponer del donativo, que con tanta urgencia necesitaban las arcas reales. En este caso, la negativa del virrey a firmar la patente que le había pasado la Diputación suponía que tampoco la ley que aprobaba el donativo pudiese ser impresa y publicada. La necesidad de la publicación para que una ley fuese tal, de acuerdo con la doctrina jurídica común arriba referida, impedía, por tanto, que la recaudación se llevase a efecto. Lo expresa con singular claridad la Diputación en el oficio de 1 de septiembre de 1781 que dirigió a los valles ordenando la suspensión de la recaudación del donativo. El motivo alegado resulta de interés para nuestro trabajo. En palabras de la Diputación «la ley del Servicio no lo es, así como ninguna otra, ni merecen tal nombre antes de publicarse»²⁹. Es decir, la publicación era un elemento constitutivo, esencial, de la ley y no un accidente externo ligado únicamente a su mayor o menor eficacia. No bastaba, pues, su aprobación por el rey para su constitución. Además, debía ser publicada y en este proceso los tres Estados habían conseguido que el propio monarca les reconociera un papel fundamental.

La impresión de las leyes de Cortes, a partir de la edad moderna, era un paso previo a su publicación. Es más, podría afirmarse que el objetivo último de la impresión no era otro que facilitar un conocimiento seguro de las leyes a un sector grande de la población, comenzando lógicamente por las autoridades que debían aplicarlas. Así lo exponían los tres Estados en 1569 al pedir la impresión de las leyes solicitadas y otorgadas en Cortes «para que todos sepan qué se há ordenado, y qué es lo que á cerca de ellas deben hacer, y guardar»³⁰. Por su parte, las ciudades con alcaldes tenían la obligación de comprar las ediciones impresas de leyes³¹. Sin embargo, y aun cuando la impresión fuera, a partir de la mitad del siglo XVI, un paso previo a la publicación, no cabe identificar ambos actos, pues era posible ésta sin aquélla. En concreto, tras el conflicto entre el reino y la diputación con motivo de la firma de la patente de las leyes aprobadas en las Cortes de 1781 que acaba-

²⁷ Idem, p. 408.

²⁸ El virrey comunicaba a las Cortes mediante carta de 28 de marzo de 1781 que el rey había dispuesto que se siguiese la práctica observada hasta ese momento. Idem, p. 423.

²⁹ AGN, Actas de la Diputación de Navarra, t. XX, ff. 119v-120r.

³⁰ Ley 51 de las Cortes de Pamplona de 1569, NR. lib. I, tít. III, Ley 22.

³¹ El proceso de elaboración e impresión de las leyes fue expuesto con claridad por los tres Estados en las Cortes de 1662. Según lo dispuesto por el derecho del reino «las leyes de este Reino, se han hecho, y hacen á pedimento de los tres Estados, y concession de vuestra Magestad, sin que se puedan hacer de otra manera Leyes generales; y admitidas por el Reino, se han hecho, y hacen imprimir á pedimento de los tres Estados dél, ó la Diputación, y hecha, y efectuada la impression, las Ciudades, Buenas Villas, Valles, y Lugares, donde huviere Alcaldes, deben tomar las que assi se imprimieren, para su mejor gobierno, y observancia». NR, lib. I, tít. III, ley 31.

mos de ver, la Diputación comunicó al virrey que con el objeto de ganar tiempo, y sin que sirviese de precedente, había decidido que la patente se publicase directamente sin imprimir en las cabezas de merindad y en Pamplona³². Sin embargo, no era esto lo habitual, como se desprende del cuidado que la Diputación puso en esta ocasión de que lo actuado no sirviese como precedente.

3.1.2 Las recopilaciones como instrumento de publicidad de las leyes

La impresión tras el cierre del solio de los cuadernos de leyes y agravios reparados en las Cortes no logró resolver uno de los más graves problemas a los que se enfrentó el derecho durante el Antiguo Régimen, esto es, el de su conocimiento. Y ello no sólo porque las leyes aprobadas en Cortes constituían sólo una parte, si bien cada vez más relevante, del derecho del reino, sino también porque con el paso del tiempo no era fácil localizar estos cuadernos ni integrarlos con las demás fuentes del derecho propio de Navarra para encontrar con facilidad las normas que regulaban una determinada materia. De esta manera, aprovechando la difusión de la imprenta, se generalizó a partir del siglo XVI la realización de recopilaciones de leyes de los diferentes reinos de la monarquía, y Navarra no fue una excepción.

No procede aquí realizar un estudio de las recopilaciones navarras³³, pero tampoco podemos pasar por alto este importante fenómeno en la medida en que las recopilaciones fueron un importante cauce de publicidad de las leyes, si bien no constituyeran el acto formal de publicación de éstas. Condicionados por nuestra mentalidad moderna, podríamos pensar que sólo el acto formal de publicación de las leyes, del que trataremos en el siguiente epígrafe, resultaba jurídicamente relevante. Sin embargo, conviene tener en cuenta lo dicho más arriba respecto de la exención que la ignorancia no culpable de la ley provocaba. Desde esta perspectiva amplia, las recopilaciones pueden verse también como mecanismos, si no de publicación, sí de divulgación de las leyes, y podían, en este sentido, desempeñar un papel incluso más relevante que la publicación formal en la difusión de su conocimiento entre las autoridades y la población navarra³⁴.

Las primeras recopilaciones de leyes del reino no fueron impulsadas por las Cortes sino por el Consejo de Navarra o por algunos juristas del reino. Entre ellas cabe situar las conocidas como Ordenanzas viejas de los licenciados Balanza y Pasquier, de 1556-1557 y la realizada por este último en 1567,

³² F. DE ARVIZU Y GALARRAGA, «Sanción y publicación...», cit., p. 743, n. 16.

³³ Para una exposición general del tema vid. M. GALÁN LORDA, *Historia de los fueros de Navarra*, Pamplona, 2007, pp. 122-138. Sobre las recopilaciones de los siglos XVI y XVII, vid. M^a I. OSTOLAZA, *Las Cortes de Navarra...*, cit., pp. 77-85.

³⁴ SUÁREZ distingue en su tratado entre publicación y divulgación de las leyes, refiriéndose lo primero al acto formal que perfecciona la ley y lo segundo a los diferentes medios a través de los cuales, una vez realizada la publicación de manera oral o escrita, ésta llegaba a conocimiento de aquellos que no habían podido estar presentes en el acto de publicación. F. SUÁREZ, *Tractatus de Legibus*, cit., Lib. III, cap. XVI, p. 265.

ampliando la primera. El resultado no fue muy satisfactorio, sobre todo para el reino que vio que en los reparos de agravios no se incorporaba la petición del reino y, además, se incluían numerosas disposiciones que no habían sido aprobadas en Cortes: ordenanzas, leyes de visitas, aranceles, etc, y se omitían otras. Las Cortes decidieron entonces impulsar una recopilación de leyes del reino que encomendó en 1576 a los síndicos del reino. Estos la concluyeron en 1593 y fue impresa en 1614.

Los preámbulos justificativos de las diferentes recopilaciones dan fe suficiente de su necesidad y de la misión que cumplían en la difusión del derecho del reino. En la Recopilación de los síndicos se afirmaba, además, la insuficiencia del sistema tradicional de impresión y publicación de los diferentes cuadernos. Para Sada y Murillo, el trabajo que habían realizado solucionaría

«la confussion, que sin culpa de V.S. Ilustrissima [los tres Estados del reino] hasta agora han tenido [las leyes hechas por el rey en Cortes], por andar sin orden y concierto, sembradas en quadernos à parte, que segun el numero de las Cortes, en que se hazian, se imprimian y publicavan. De que quiça, y tambien de la falta de los dichos quadernos, resultava la ignorancia de nuestras Leyes.³⁵»

Como los síndicos se encargaban de aclarar, la Recopilación no añadía autoridad alguna a las leyes en ella contenidas, que en su momento habían sido ya sancionadas y convenientemente publicadas. Su función era únicamente la de facilitar su conocimiento. Sin embargo, a pesar de la aparente modestia de las pretensiones de la Recopilación, lo cierto es que su trascendencia en la vida política y jurídica del reino era mucho mayor de lo que a primera vista pudiera parecer, pues su utilización se impondría en la práctica de los tribunales y en las decisiones de gobierno, sustituyendo en muchos casos los cuadernos de leyes. Así, en la licencia de venta de esta Recopilación firmada por el secretario del Consejo de Navarra, Pedro de Zunçarren, se da fe de que el Consejo ha ordenado a «las ciudades, buenas villas, valles, y lugares del dicho Reyno» donde hubiera alcaldes que tomaran «este libro de las Leyes del dicho Reyno, para mejor gobierno de los dichos pueblos».

No sorprende, por tanto, el interés de los tres Estados por controlar la elaboración de cualquier Recopilación de las leyes de Navarra. Para ello los diputados interpretaron a su favor la concesión del rey en las Cortes de 1569 a la

³⁵ Pedro DE SADA y Miguel MURILLO Y OLLACARIZQUETA, *Las leyes del Reyno de Navarra hechas en Cortes generales, a suplicacion de los tres Estados del, desde el Año 1512 hasta el de 1612*, Pamplona, Nicolas de ASSIAYN, 1614. Dedicatoria a los tres Estados del Reyno de Navarra. En el prólogo, los síndicos abundaban en esta idea. Después de enumerar las diferentes reuniones de Cortes celebradas desde la unión de Navarra a Castilla, con la correspondiente relación de virreyes, escribían: «En todas estas Cortes los tres Estados deste Reyno han ydo pidiendo Leyes conuinientes al buen gobierno, y se le han ydo concediendo por los Virreyes con poder especial, que han tenido de los Señores Reyes: Pero aquellas y otras ordenadas à suplicacion de los tres Estados por cedula particular de los Reyes, han ydo tanto en crecimiento, que han dado cuydado al Reyno. Y no tanto por esso, quanto tambien porque andavan esparcidas en quadernos particulares, sin orden y concierto alguno».

que nos hemos referido anteriormente. La ocasión fue provocada por la publicación de la Recopilación de las leyes de Navarra del licenciado Armendáriz³⁶. Los Estados del reino lo presentaron como agravio en las Cortes de 1617, logrando del virrey un decreto en virtud del cual se ordenaba que se cambiara el título a la obra de Armendáriz pasando a llamarse «Repertorio y Sumario de leyes deste Reino», y en calidad de tal se vendiera y utilizara³⁷. Hay que tener en cuenta, además, que los tres Estados habían ya encomendado a los síndicos la elaboración de la recopilación de leyes del reino.

El interés de los Estados por disponer, en la medida de lo posible, del control del proceso de producción y difusión de las leyes del reino se puso de manifiesto con especial claridad con motivo de la elaboración de la Recopilación encomendada por las Cortes al licenciado Chavier. La presentación de un texto de esta naturaleza que recogiese todas las leyes aprobadas en Cortes respaldaba la política adoptada tiempo atrás por los tres Estados de intervenir en la elaboración de cualquier ley de carácter general. Si bien este principio no fue nunca aprobado formalmente por el rey, la formación bajo la supervisión de los tres Estados de una recopilación suponía un avance considerable en esta dirección. Conviene no perder de vista que, tal y como se decía en la petición de confirmación dirigida al rey en las Cortes de 1678, los tres Estados pretendían que en adelante «se guarden, cumplan, y executen las Leyes que ván en el dicho compendio, y recopilacion, y se juzgue, y determinen por ellas todos los pleitos, y negocios que ocurrieren», prohibiéndose que tanto jueces como abogados y cualquier otra autoridad acudiesen a otros libros o cuadernos de leyes. A ello se unía la petición de que una vez impresa, quedara un ejemplar de la Recopilación, como era habitual con las leyes impresas, en el Consejo, en la Cámara de Comptos y en la Diputación, y que cada pueblo con más de veinte habitantes, así como los abogados, secretarios del Consejo y demás oficiales que trabajaban en la administración de justicia recibiesen un ejemplar de la Recopilación de acuerdo con la tasación realizada por el Consejo³⁸.

El motivo último alegado por los Estados del reino para justificar la Recopilación no era otro que la necesidad de que las leyes fueran conocidas, es decir, que fuesen «públicas, y manifiestas, y clara su inteligencia»³⁹. Una vez más, la publicidad de las leyes, entendida en sentido amplio, aparecía ligada al fenómeno recopilador, uno de los más significativos posiblemente de la evolución del derecho durante la Edad Moderna.

Con el mismo objetivo encomendaron los tres Estados al síndico del reino, Joaquín de Elizondo, la elaboración de una nueva recopilación de leyes que se

³⁶ *Recopilacion de todas las leyes del Reyno de Navarra a suplicacion de los tres Estados del dicho Reyno concedidas, y juradas por los señores Reyes dél*, Pamplona, Carlos de Labayen Impressor, 1614.

³⁷ NR, lib. I, tít. III, ley 23.

³⁸ NR, lib. I, tít. III, ley 25.

³⁹ Idem.

publicaría en 1735 recogiendo –como rezaba su portada– las leyes de Navarra hechas en Cortes desde 1512 hasta las Cortes de 1716 inclusive⁴⁰.

En ocasiones, ni siquiera la realización de recopilaciones servía para paliar el desconocimiento general que existía de las leyes existentes en una materia. Éste era el caso, por ejemplo, de las leyes aprobadas en Cortes relativas a cañadas y pasos de ganado, fuente continua de conflictos entre los ganaderos y los lugares a través de los cuales pasaban los ganados. Para poner remedio a esta ignorancia se imprimió en 1608 un cuaderno que reunía la normativa navarra sobre la materia. Las palabras del síndico dando la aprobación de las Cortes a este cuaderno y la introducción con que iniciaba esta recopilación sectorial dan fe de estos extremos. Murillo de Ollacarizqueta, síndico de Navarra, alababa la iniciativa indicando que la publicación se hacía, entre otras cosas, para que «nadie se pueda excusar con la ignorancia de las dichas leyes». Sobre todo –añadía el síndico– se evitarían muchos desórdenes que traían causa precisamente de esta ignorancia. En este punto insistía la explicación «Al lector» que inauguraba el «Quaderno», si bien aclaraba que en sentido estricto «esta ignorancia no releva (sic)», pues se trataba de leyes que habían sido hechas en Cortes a petición de los tres Estados «y publicadas en los lugares acostumbrados». Es decir, se trataba de leyes que obligaban a todos. Sin embargo, tampoco podía negarse que «la publicación dellas no llega a noticia de todos, señaladamente de las personas que en estas quexas pueden ser culpadas». Aunque no lo dijera expresamente, esta ignorancia excusaba las más de las veces su cumplimiento, en la medida en que no resultaba culpable. Implícitamente parece aludir a ello el texto cuando trata de explicar esta ignorancia señalando «no ser de su profesion en los mas dellos el atender a estas cosas». A esto se sumaba que las leyes que trataban de esta materia se encontraban «insertas entre otras que tratan de diferentes cosas y negocios, y en quadernos confusos, que no pueden servir, sino a los que por su profesion obligan a tenerlos». En definitiva, el autor de esta exposición al lector reconocía la imposibilidad práctica de que aquellos a quienes más afectaban las leyes relativas al paso de ganado pudiesen conocerlas. Precisamente para facilitar su conocimiento y «hazer mas inexcusable la dicha ignorancia» se procedía a la impresión y distribución de este Cuaderno⁴¹.

3.1.3 La publicación de las leyes de Cortes

La publicación de las leyes de Cortes se realizaba mediante pregonero en las principales plazas y mercados de las cabezas de merindad. De la efectiva ejecución de la publicación debía dar fe un escribano real, cuyo testimonio se enviaba

⁴⁰ Joachin DE ELIZONDO, *Novissima recopilacion de las leyes de el reino de Navarra: hechas en sus cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716 inclusive*, Pamplona, Joseph Joachin Martinez, 1735. Existe una edición reciente de A. ZUBIRI JAURRIETA en dos volúmenes publicada por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, San Sebastián, 2009.

⁴¹ *Quaderno del fuero, leyes, y patentes que ay hechas en este Reyno de Navarra, a cerca de las Cañadas, Caminos, y Passos del ganado mayor y menor*, Pamplona, 1608, en Archivo Histórico Nacional, Códices, L. 303.

al Consejo de Navarra⁴². Esta práctica se mantuvo hasta las últimas Cortes del reino de Navarra, celebradas en 1828 y 1829⁴³. En ocasiones la publicación se realizaba en varias tandas, incluyendo cada una de ellas un número determinado de leyes aprobadas en Cortes⁴⁴, o bien se publicaban todas ellas en varias ocasiones, aprovechando la celebración de ferias y mercados, cuando la concurrencia de gente de fuera de la ciudad era mayor, asegurándose así una mejor publicidad de las leyes⁴⁵. En otros casos, la publicación de las leyes y de los reparos de agravios se realizaba de manera individualizada. Esta práctica parece ser bastante frecuente durante el siglo XVI, antes de que se generalizase la formación de cuadernos impresos de leyes y agravios⁴⁶. Sin embargo, hemos encontrado ejemplares de leyes y reparos de agravios aprobados en Cortes que fueron objeto de publicación separada en el siglo XVIII. Quizá la importancia de la materia o la urgencia de su aplicación justificasen una publicación separada⁴⁷.

⁴² En los cuadernos de leyes y agravios quedaban incorporados, en sus últimas páginas, estos testimonios. Así se lee, por ejemplo, en el cuaderno correspondiente a las Cortes celebradas en Estella entre 1724 y 1726: «Doy fe, y testimonio yo Francisco de Echeverria, Escribano publico, y Real por el Rey Nuestro Señor en todo este su Reyno de Navarra, que en los días 23, 24, 25, y 26, y el presente de 27, del corriente mes de Septiembre, se han publicado en mi presencia en esta Ciudad de Pamplona, en los puestos mas publicos, y acostumbrados, por Juan Martinez de Urrunaga, y Pedro de Lago, Nuncios, y Pregoneros publicos de ella, precediendo son de Clarin, las Leyes, y Reparos de Agravios establecidas à suplicacion de los Tres Estados de este Reyno, en las Cortes, que se han celebrado en la Ciudad de Estella los años de 1724, 1725, y el presente de 26 dando à entender à todos los circunstantes en alta, è inteligible voz el contenido de dichas Leyes. Y para que conste, doy el presente: en Pamplona à 27 de Septiembre de 1726». A continuación venían los demás testimonios certificando la publicación de las leyes y agravios en Estella, Tudela, Sangüesa y Olite. *Quadernos de las leyes y agravios reparados a suplicacion de los tres Estados del reino de Navarra, en las Cortes de los años 1724, 1725, y 1726*, Pamplona, por herederos de Martínez, 1752.

⁴³ Vid. testimonios de la publicación de las leyes aprobadas en estas Cortes en *Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres Estados del reino de Navarra*, II, Pamplona, 1964, pp. 546-548.

⁴⁴ Así se puede constatar en los testimonios de publicación de las leyes y agravios reparados en las Cortes de 1677 y 1678. Como certifica el escribano real de Pamplona el 19 de diciembre de 1678 se publicaron las leyes hasta la número 13 (página 19) del cuaderno de leyes y agravios, y dos meses después, el 11 de febrero de 1679 se publicaron las demás leyes. *Quadernos de las leyes y agravios reparados a suplicacion de los tres Estados del reino de Navarra, en las Cortes de los años de 1677 y 1678*, Pamplona, por Martín Gregorio de Zavala, 1678.

⁴⁵ Así lo certifica el escribano de Estella en los testimonios de publicación de las leyes de las Cortes de 1677 y 1678. La primera publicación tuvo lugar el 12 de febrero de 1679, y la segunda el 23 de febrero de ese mismo año «por ser día Lueves, que es de mercado, donde concurren los vezinos forasteros de la Merindad, para que les conste dellas las leyes, prematicas y reparo de agravios que van en este Quaderno».

⁴⁶ Vid. contrafuero aprobado en las Cortes de Tudela de 1549 ordenando el cumplimiento de una provisión del virrey de 1532 relativa a la sujeción de los hombres de armas a las cargas reales y concejiles, y los testimonios de su publicación en Valtierra, Estella, Olite, Sangüesa y Tudela. AGN, Reino, Legislación y contrafueros, leg. 2, carp. 7. Vid. también patente original de una ley aprobada en las Cortes de Tafalla de 1531 sobre el modo de proceder contra los delincuentes ausentes y los testimonios de su publicación en Pamplona, Sangüesa y Estella. Idem, carp. 2. En este mismo legajo se reúnen numerosas leyes del siglo XVI aprobadas en Cortes sobre las más diversas materias, con los testimonios de su publicación en todas o en algunas de las ciudades cabezas de merindad, así como en alguna otra ciudad principal del reino.

⁴⁷ Vid. por ejemplo, provisión de 14 de enero de 1702 ordenando publicar el reparo de agravio con sus tres réplicas y el decreto correspondiente a la tercera réplica relativo a una real cédula

La necesidad de la publicación como elemento constitutivo de las leyes, de su capacidad de obligar aparece en las actas de las Cortes desde fecha muy temprana. En 1531, los tres Estados exponían al emperador que

«en las últimas Cortes que fueron celebradas en la vuestra ciudad de Pamplona, a suplicación de los dichos tres Estados por reparo de agravio fueron asentadas ciertas leyes y ordenanzas y en nombre de V. Magestad el conde Alcaudete, Visorrey deste vuestro Reyno dió patentes y provisiones, las cuales por tener fuerza de leyes es necesario se publiquen y pregonen, porque hacer leyes de nada serviría si aquéllas no se guardasen y se publicasen. Suplican a V. Magestad dar sobrecartas y merced para publicar y pregonar por las ciudades y villas...»⁴⁸.

Casi tres siglos después, a comienzos del siglo XIX, la doctrina seguía siendo la misma. Sólo tras la publicación, la ley merecía la consideración de tal. Así lo recordaba la Diputación al virrey en 1805: «Las leyes (...), que se dicen sancionadas y no publicadas no son leyes, esto es, con obligación de tales, ni de ellas se puede hacer mérito auténtico para decidir asuntos de Gobierno»⁴⁹.

Antes de la publicación, el impresor entregaba al virrey la patente original y la versión impresa para comprobar su identidad. Ocasionalmente, como sucedió en 1678, el virrey suspendió el pregón alegando defectos en las leyes, lo que obligó a su repetición y a una nueva decretación en febrero de 1679. Las Cortes reclamaron contra lo que entendían que suponía un abuso del virrey⁵⁰. En otros casos, como ocurrió en 1794, los tres Estados se negaron a realizar el donativo hasta que se llevase a cabo la publicación de las leyes, pues en años anteriores el virrey había pretendido que la Diputación satisficiera el donativo al tiempo que demoraba la publicación de la patente aprobada en Cortes⁵¹.

que obtuvieron dos naturales del reino (Juan de Goyeneche y José Vidarte) sobre el asiento de mástiles, brea y alquitrán para la construcción de buques de la armada real. Se conservan cinco ejemplares de la patente y en cada uno de ellos el testimonio de su publicación en la correspondiente cabeza de merindad. AGN, Legislación y contrafueros, leg. 11, carp. 1.

⁴⁸ AGN, Cortes, lib. 1 de actas, fol. 33, cit. en M. P. HUICI GOÑI, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, 1963, p. 311, n. 98.

⁴⁹ AGN, Legislación, leg. 22, carp. 14, cit. en F. DE ARVIZU Y GALARRAGA, «Sanción y publicación...», cit., p. 737.

⁵⁰ M^{ra}. I. OSTOLAZA, *Las Cortes de Navarra...*, cit., p. 89. En palabras de los tres Estados «la publicación de las leyes que es desde cuando obligan a todos a su cumplimiento no se ha podido embarazar con ningún pretexto y menos con el de las erratas de la impresión, pues aquella sólo serviría para la más pronta lectura del pregonero y en concurso del patente original, habiéndose de hacer y perficionar después de la publicación de la impresión de los cuadernos que habian de correr precediendo la comprobación del Consejo, como se refiere en la patente de su Magestad que Dios guarde y el reino no tiene representado contravención de leyes no publicadas sino el impedimento que se ha puesto a su publicación, que es en lo que se han quebrado las leyes citadas en nuestros pidimentos». AGN, Cortes, leg. 4, c. 8, cit. en M. P. HUICI GOÑI, *Las Cortes de Navarra...*, cit., p. 312.

⁵¹ En 1794 las Cortes decidieron incluir en la Instrucción destinada a la Diputación una advertencia indicando que «sería de menos perjuicio obligarse a la entrega del Donativo al día inmediato al que se publican las leyes que no el dilatarlo dos o más meses después de cerrado el

Tanto en 1678 como en 1794, los tres Estados partían del presupuesto, acorde al derecho de entonces, de que la publicación constituía el último acto del proceso de elaboración de la ley. Una vez pregonada, la ley adquiría su perfección y vinculaba a todos, incluido al propio virrey, y no podía ser alterada sin consentimiento del reino.

3.2 PUBLICACIÓN DE OTRAS LEYES Y NORMAS

En el conjunto de la actividad desplegada por las Cortes, no se llegó a distinguir con claridad hasta 1556 entre los reparos de agravios y las peticiones de leyes. A partir de esa fecha, los tres Estados comenzarían a definir las leyes de Cortes a partir de sus dos elementos: «la petición» del reino y el decreto aprobatorio del virrey⁵². Unos años después, en 1561, los estados comenzaron a afirmar que en Navarra sólo se podían hacer leyes generales a suplicación o con el consentimiento de los tres Estados⁵³. De esta manera, desde fecha muy temprana, las Cortes comenzaron a distinguir entre leyes generales, que según su interpretación del derecho del reino, sólo podían elaborarse a petición de las Cortes, y las demás disposiciones que, habitualmente bajo forma de cédula o provisión, provenían del rey o del virrey y el Consejo, de común acuerdo o por separado. Entre estas destacaban las Ordenanzas del Consejo, que habían ido formándose y creciendo a consecuencia de las diferentes visitas realizadas a este tribunal, y las pragmáticas del rey. De la publicación de estas disposiciones vamos a ocuparnos en este epígrafe. A ellas habrá que añadir las dictadas por otras jurisdicciones, especialmente por los municipios.

Las disposiciones dictadas por el rey para Navarra se tramitaban en la Corte a través de la Cámara de Castilla. Estas disposiciones solían ir acompañadas de una Real Cédula Auxiliatoria firmada por el rey, mediante la cual se ordenaba su cumplimiento por parte de las autoridades a las cuales iba dirigida (virrey, Consejo, Corte Mayor, jueces, etc.)⁵⁴. A partir de 1561⁵⁵, estas provisiones debían recibir la sobrecarta del Consejo para su aplicación en Navarra. Una vez sobrecarteadas por el Consejo, se enviaban varias copias a las cabezas de merindad para que desde allí se distribuyesen por los verederos a las ciudades, villas, valles y cendeas de la merindad. El plazo para circular las reales cédulas era de cinco días. Una vez entregada la copia en el regimiento, el veredero debía recibir un

solio sin expresar que haya de preceder la publicación de aquéllas». AGN, Cortes, Actas, lib. 13, p. 27, cit. en M. P. HUICI, *Las Cortes de Navarra...*, cit., p. 313, n. 104.

⁵² V. VÁZQUEZ DE PRADA y J.M. USUNÁRIZ GARAYOA, *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa (1513-1829)*, I, Pamplona, 1993, p. xv.

⁵³ NR, lib. I, tít. III, ley 7.

⁵⁴ M. I. CABRERA BOSCH, *El Consejo Real de Castilla y la ley*, Madrid, 1993, pp. 161-162. El 24 de mayo de 1804, el Consejo de Navarra exponía al rey que «haviéndose presentado en este Consexo la Pragmática Sanción con fuerza de ley de 10 de abril con su Auxiliatoria de 16 de mayo del año ultimo...». AGN, Tribunales Reales, leg. 23, f. 146.

⁵⁵ Sobre la institución de la sobrecarta en Navarra vid. J. SALCEDO IZU, «Historia del derecho de sobrecarta en Navarra», *Príncipe de Viana*, 116-117, 1969, pp. 255-264.

certificado de haber realizado la entrega, firmado por el escribano real o, en su lugar, por el alcalde o un justicia del lugar. Era responsabilidad de los escribanos reales y secretarios de cada merindad comprobar, a partir de los correspondientes recibos, que se habían realizado las entregas. Las reales cédulas debían hacerse públicas al día siguiente de su recepción. Por su parte, los alcaldes y diputados de los valles debían comunicarlas en el plazo de tres días a las Juntas de los pueblos. De todo ello debía darse el testimonio correspondiente mediante escribano. De cada merindad se debían enviar a su vez al Consejo los pertinentes testimonios acreditativos de la publicación de las reales cédulas en su territorio⁵⁶.

En muchas ocasiones, sin embargo, el virrey ordenaba la publicación de las cédulas reales sin previo paso por el Consejo, lo cual provocaba la correspondiente protesta de la Diputación o de los tres Estados del reino⁵⁷. Uno de los casos más señalados en la historia de Navarra durante la Edad Moderna fue la publicación por orden del virrey en Pamplona y en las otras cabezas de merindad de cuatro bandos de 11 y 19 de abril de 1718 que recogían un Real Decreto del 31 de agosto anterior que disponía el traslado de las fronteras internas de Navarra a los Pirineos. En este caso, la Diputación no sólo protestaba por haberse omitido el requisito de la sobrecarta, sino también por haberse dictado una ley general para Navarra sin aprobación de las Cortes⁵⁸.

Las ordenanzas y demás disposiciones dadas por el virrey, por el Consejo o por ambos seguían el mismo sistema de publicación⁵⁹. Lógicamente, el lugar

⁵⁶ José María SESÉ ALEGRE, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, 1994, pp. 548-549. Las diferentes fases por las que atravesaban las provisiones dictadas por el rey antes de su publicación en Navarra quedaban recogidas en el propio texto. Puede verse, por ejemplo, en AGN, Tribunales Reales, Archivo Secreto, Libros de administración de los tribunales reales, libro 90, un cedulaario que contiene entre otras muchas una provisión real de 12 de mayo de 1741, con su cédula auxiliatoria, dirigida al Consejo de Navarra a través de la Cámara de Castilla ordenando la observancia en Navarra de dos bulas papales. A continuación se inserta el pedimento fiscal solicitando que se despache la sobrecarta y se ejecute, y la resolución del Consejo de Navarra de 14 de junio de 1741 ordenando «despachar sobrecarta de ellas», proceder a su ejecución y disponiendo que «se publiquen por vandos en las cabezas de Merindad, y Pueblos exemptos de él, para que llegue a noticia de todos, y cada uno cumpla en la parte que le toca lo que su Beatitud, y nuestra Real Persona han dispuesto; y que á éste fin se las remita un tanto del presente impresso, y firmado por nuestro Secretario infrascripto, al qual se le deberà dâr la misma feè que à su original; y que con certificacion de averse publicado se vuelva à sus manos, cuya publicacion echa en las cabezas de Merindad, y Pueblos exemptos, comprehende el contenido de dichas Provision y Auxiliatoria à todos los habitantes y moradores de éste nuestro Reyno, demàs extraños, y peregrinos, que en èl se hallaren, como si à cada uno personalmente se les notificara».

⁵⁷ En las Cortes de 1621, los tres Estados protestaron contra una Cédula ordenada por el virrey fundada «en una carta acordada», pues aun cuando ésta venía firmada por el rey debía mandarse «que primero se presente en Consejo, y se vea si es conforme à los Fueros, y Leyes de este Reino, ó contra ellas». NR, lib. I, tít. III, ley XI.

⁵⁸ Representación de la Diputación al rey de 23 de julio de 1718, en AGN, Traslación de aduanas, carp. 12, leg. 1.

⁵⁹ *Vid.* Real Provisión del virrey y Consejo de Navarra de 21 de junio de 1687 relativa al cumplimiento de las leyes sobre prohibición de armas, con el mandato de su publicación en las calles acostumbradas de Pamplona y en las cabezas de merindad. Se conserva en la misma provisión testimonio de su publicación en Pamplona firmado por el escribano Francisco de Goñi, de 22 de junio de 1687. AGN, Tribunales Reales, Archivo secreto, título 6, fajo 1, nº 2.

de publicación de las disposiciones dictadas por el rey o por el virrey con el Consejo dependía de su ámbito de aplicación. Si la norma era de aplicación general o la materia era especialmente relevante, su publicación se realizaba en las cabezas de merindad, como hemos visto ya que sucedía con las pragmáticas y con las leyes de Cortes, así como en las principales ciudades del reino⁶⁰. En otro caso se solía publicar únicamente en la ciudad o lugar directamente afectados por el cumplimiento de la nueva disposición. Esto era lo habitual en las ordenanzas y demás disposiciones dictadas por las autoridades municipales⁶¹. Cuando se trataba de disposiciones de «policía» cuyo ámbito de aplicación natural eran los barrios, se ordenaba que la publicación del acuerdo municipal se llevara a cabo en cada barrio por las autoridades de cada uno de ellos⁶².

En ocasiones, el lugar de publicación podía limitarse al Consejo o la Corte Mayor para aquellas provisiones relativas a cuestiones procesales que interesaba sólo a los oidores, abogados y a los diferentes oficiales de estos tribunales. Este era el caso, por ejemplo, de las ordenanzas formadas a consecuencias de las diferentes visitas que se realizaron a estos supremos tribunales⁶³, o de provisiones singulares dictadas por el rey sobre cuestiones de estilo y organización del trabajo en los tribunales⁶⁴. En otras ocasiones, el contenido de lo ordenado

⁶⁰ Éste es el caso, por citar un ejemplo, de unas ordenanzas de 21 de febrero de 1514 relativas al régimen de las pesas de oro y plata que ordenaban en su disposición final «por que inuiolablemente e con effecto lo suso contenido sea guardado e persona alguno d'ello no pueda tener ni pretender ignorancia, mandamos a los dichos alcaldes, justicias, jurados e regidores de las dichas ciudades e villas, cabeças de las dichas merindades, que fagan pregonar publicamente las dichas presentes nuestras ordenanças, o copia d'ellas fecha en debida forma, por las dichas ciudades e villas». Archivo Municipal de Pamplona, Copias de pergaminos, caja 2, cit. en Santiago LASAOSA VILLANUA, *El «regimiento» municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, 1979, p. 479.

⁶¹ Así, las ordenanzas «para el buen gobierno de la ciudad» aprobadas por el regimiento de Pamplona el 12 de octubre de 1527 mandaban «pregonar y publicar las presentes hordenanças y estatutos a son de trompeta por la dicha ciudad y por los lugares y plaças, cantones y cayreforques d'ella». AGN, Comptos, Papeles sueltos, leg. 2, carp. 26, cit. en Santiago LASAOSA VILLANUA, *El «regimiento»...*, cit. p. 494.

⁶² Los ejemplos que se pueden citar son numerosos. Valga por todos un acuerdo de la ciudad de Pamplona de 24 de julio de 1635 dirigido a evitar los pecados públicos y la gente de mal vivir. En él se ordenaba a los priores de los barrios y en su defecto a uno de los mayoresales que publicasen su contenido en el barrio. AGN, Fueros y privilegios, carp. 68, leg. 3.

⁶³ Vid. por ejemplo, las «Ordenanzas de la visita del licenciado Antonio de Fonseca» de 1536. El secretario del Consejo daba fe de la publicación de la cédula que contenía la citada ordenanza en los siguientes términos: «fue presentada, leyda, y publicada la presente, y retrospectiva cedula Real, y reformation de ordenanças como por ella se contiene (...). Y despues de assi leydas, y publicadas en la dicha audiencia, su señoria, y mercedes tomaron en sus manos, y las besaron, y pusieron sobre sus cabeças, como cedula, y mandato de su Mag. & en quanto al cumplimiento dixeron, que cumpliran, y guardaran como por su Mag. por la dicha cedula les esta mandado». *Las Ordenanças, leyes de visitas, y aranzeles, pregmaticas, reparos de agravios & otras provisiones reales del Reyno de Navarra*, Estella, 1557, f. XXVI.

⁶⁴ Vid., por ejemplo, una Real Provisión de 13 de enero de 1543 relativa a los plazos de las apelaciones en que el rey ordenaba «publicar lo susodicho, en las nuestras audiencias Reales, del nuestro consejo y corte». A continuación el secretario del Consejo, Pedro de Ollacarizqueta daba testimonio de su publicación «en consejo, en juycio» mediante lectura de la provisión realizada por el propio secretario «presentes los abogados, y secretarios, y procuradores, en publica audiencia», así como en la Corte, en semejantes términos. Idem. f. LXVIII.

afectaba de modo particular a algunas regiones de Navarra por lo que se ordenaba explícitamente su publicación en las ciudades de esa región. Así podía suceder, por ejemplo, con las provisiones relativas al contrabando⁶⁵. En todos estos casos el lugar y la amplitud de la publicación dependía fundamentalmente del contenido de la norma y de las personas a quienes afectaba su cumplimiento.

4. CONCLUSIÓN

La promulgación o publicación de las leyes en el reino de Navarra seguía las pautas marcadas por la doctrina teológica y jurídica propia de su tiempo, por el juego de fuerzas políticas que informaba el gobierno del reino y por la estructura social entonces imperante. La promulgación, concebida como elemento constitutivo de la ley, venía exigida por un principio anclado en la misma naturaleza de las cosas, esto es, por la necesidad de conocer las reglas que regían la vida de las comunidades para el logro de su fin propio. En este sentido, los mecanismos de publicación debían garantizar el efectivo conocimiento de las leyes, al menos moralmente, ya que no resultaba posible que efectivamente las leyes llegaran a conocimiento de todos los naturales del reino. En una sociedad corporativamente estructurada, el cauce natural para la promulgación de las diferentes normas eran las autoridades con jurisdicción en las principales ciudades del reino. En el caso de Navarra, territorialmente dividida en merindades, la publicación de las leyes generales (según lo que entonces se entendía por tales), se realizaba, al menos, en las denominadas cabezas de merindad: Pamplona, Tudela, Estella, Sangüesa y Olite. Además, y en la medida en que un porcentaje importante de la población en aquel tiempo era analfabeta, la publicación debía necesariamente ser oral y llevarse a cabo en las principales plazas y lugares de las ciudades. En otros casos, la ley se publicaba únicamente en los lugares sujetos a la jurisdicción de la autoridad que la había dictado, como sucedía con los bandos u ordenanzas municipales, o en las instituciones o ante la personas a quienes afectaba directamente su contenido, como sucedía con las normas relativas a cuestiones de organización o funcionamiento del Consejo de Navarra, de la Corte Mayor o de la Cámara de Comptos.

Por otra parte, a lo largo de la Edad Moderna, las Cortes navarras experimentaron un desarrollo considerable que se tradujo, entre otras cosas, en el aumento de la capacidad normativa del reino a través de sus tres Estados. Como hemos visto, desde fecha temprana, los diputados trataron de controlar la producción legislativa general, exigiendo no sólo su consentimiento para la aprobación de toda ley general, sino también intentado, y logrando, participar de manera decisiva en la elaboración de la patente de leyes que posteriormente era

⁶⁵ *Vid.* provisión de 22 de febrero de 1557 que termina ordenando «que se pregone en las cabeças de merindades deste nuestro Reyno, y en los lugares, donde tenemos nuestras tablas reales en los confines de Francia, y Bascos, y Bearne». *Idem*, f. LXXXIX.

impresa y publicada. A esta prerrogativa, reconocida por el propio rey en 1569, los tres Estados unieron un creciente protagonismo en la formación de las recopilaciones de leyes del reino, instrumento de enorme importancia para el conocimiento del derecho propio de Navarra. Si bien las recopilaciones no pueden incluirse dentro del proceso formal de publicación de las leyes, sí constituían un elemento fundamental en la difusión del conocimiento de la legislación de Cortes. En este sentido, puede decirse que suponían un instrumento informal de publicidad de las leyes. En una cultura jurídica con una concepción sustancial del derecho y donde la ignorancia de la ley podía, en determinados casos, eximir de su cumplimiento o, mejor dicho, exonerar al infractor de las consecuencias de su incumplimiento, las recopilaciones podían contribuir notablemente a la eficacia normativa de las leyes emanadas de las Cortes del reino. De aquí también el interés de los principales estamentos del reino por decidir acerca de su contenido e impulsar su formación, pues a la postre terminarían por conformar una parte central del derecho navarro, acudiéndose directamente a ellas para el ejercicio de la justicia y del gobierno en las diferentes esferas de poder.

RAFAEL D. GARCÍA PÉREZ
Universidad de Navarra

