

3. II. *Atribuciones de las Cortes.*—1.^a Limitar la potestad legislativa de los Reyes, interviniendo en su ejercicio. ¿Gozaron las Cortes castellanas de la potestad legislativa? Gran discusión se ha promovido entre los más eminentes escritores acerca de esta cuestión, sin que hayan podido llegar unos y otros á un acuerdo definitivo, tal vez porque la pasión política ha oscurecido sus luminosas inteligencias. En efecto; si se estudia y medita con alguna detención, desechando preocupaciones, la constitución política de los reinos de León y de Castilla, se ve claramente que sus Cortes tuvieron, es verdad, intervención en la potestad legislativa, pero no gozaron de ella, pues siempre se declaró que este supremo poder pertenecía al Monarca.

«Las Cortes, dice el sabio Marina (1), no gozaban de autoridad legislativa, sino del derecho de representar y suplicar: consultaban al Rey y le aconsejaban lo que convenía ejecutar sobre los puntos y materias graves, y lo que parecía más ventajoso á la causa pública: recordaban respetuosamente al Monarca sus obligaciones; le exponían los agravios que cada uno de los brazos del Estado experimentaba, suplicando pusiese remedio oportuno sobre ello. Á consecuencia de estas conferencias, deliberaciones y súplicas, se hacían acuerdos, y á veces ordenamientos y leyes que se publicaban en nombre del Príncipe; porque las resoluciones y acuerdos de los Concilios y Cortes no tenían vigor de ley no accediendo la autoridad y confirmación del Soberano, el cual las otorgaba y autorizaba, y prometía observar, tener y guardar, y hacer que se observasen inviolablemente en las provincias del reino.»

Tal era la situación y relación en que se encontraban el Rey y las Cortes en el sistema constitucional de los reinos de León y de Castilla. El Monarca gozaba de la plenitud del poder legislativo. «É porque al Rey (2) pertenesce é á poder de fazer fueros é leys é de las interpretar é declarar é enmendar do viere que cumple, tenemos por bien», etc., dice Alfonso XI en el célebre Ordenamiento de las Cortes de Alcalá de 1348.

Esta intervención en la potestad legislativa no estaba, por lo tanto, determinada, sino que era general. Hablando Alfonso IX en las Cortes de 1188 de los tres brazos del reino, dice: «*per quorum consilium debeo regi*», fórmula amplia y general que viene á completarse con la vaguedad en las causas que determinaban la convocatoria de Cortes.

Sin embargo, poco á poco, creciendo el poder de las municipalidades y la importancia del elemento popular, va aumentando también

(1) Martínez Marina, *Ensayo hist.-crit.*, págs. 66 y 67.

(2) 1.^a, tit. 28 del Ordenamiento de Alcalá.

la potestad legislativa de las Cortes. Así es que en las de Briviesca de 1387 se estableció—sin mediar petición conocida de los procuradores—«que los fueros ualederos, é leyes é ordenamientos, que non fueron renocados por otros, non sean perjudicados synon por ordenamientos fechos en Cortes, magüer que en las cartas ouiese las mayores firmezas que pudiesen ser puestas» (1).

Desde entonces ya puede decirse que en la Monarquía castellana la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey.

Mas desde la privanza de D. Álvaro de Luna, que empezó á introducir las orgullosas fórmulas cancillerescas del despotismo real, la inobservancia de la ley de Briviesca fué cada vez mayor á pesar de las enérgicas reclamaciones de los procuradores, que en las Cortes de Valladolid de 1442, en las de Salamanca de 1465 y Valladolid de 1506 alzaron su voz protestando del olvido y abandono en que estaban las leyes fundamentales del reino. Pero inútiles fueron sus continuas peticiones, y desde esta última época, envilecidas y degeneradas las Cortes, no existe cortapisa alguna que limite el absoluto poder de los Monarcas.

La *segunda* de las atribuciones principales de estas Asambleas, es la intervención directa en la declaración de guerra y ajustamiento de paz y de tratados.

Imposible parece que haya escritores que nieguen á las Cortes de León y de Castilla la justa intervención que tenían en tan vitales cuestiones. Terminantemente está reconocido por la ley que pertenece á la nación constituida en Cortes el derecho de hacer la guerra, ajustar la paz y estipular tratados con otras naciones. Las de León de 1188, cuyas actas son uno de los más gloriosos monumentos políticos que nuestra patria ostenta, prueban perfectamente nuestro aserto. Dice en ellas solemnemente Alfonso IX: «*Promissi (2) etiam, quod non faciam guerram vel pacem vel placitum, nisi cum concilio episcoporum, nobilium et bonorum hominum, per quorum consilium debeo regi.*»

Á las Cortes con el Rey, diríamos en el lenguaje político moderno, pertenece tan capital derecho; tan terminantes son las palabras *nisi cum concilio episcoporum*, etc., que no necesitan comentario.

Como *tercera* atribución de las Cortes castellanas podemos señalar el derecho de prestar y recibir juramento al Rey á su elevación al trono, así como al inmediato sucesor á la corona. En efecto: antes de recibir el Rey el pleito homenaje de los prelados, ricos-hombres y Concejos, juraba ante las Cortes la observancia de las leyes, fueros y

(1) Cortes de León y de Castilla, t. II, pág. 372.

(2) Cortes de León y de Castilla, t. I, pág. 40.

libertades del reino, y después le prestaban los tres brazos el juramento de fidelidad y le pagaban la moneda forera, tributo que significaba reconocimiento de señorío. Mas siempre el juramento del Monarca había de preceder al pleito homenaje de los tres estamentos; así vemos que el Dr. Zumel, procurador de Burgos, se resistió con inusitada energía en las Cortes de Valladolid de 1518 á prestar el juramento de fidelidad al rey D. Carlos I mientras que éste no jurase guardar las libertades y fueros del reino. Lo mismo acontecía en la jura del inmediato sucesor. Cuando las Cortes se reunían para alguna de estas solemnes ceremonias, ya por el advenimiento de un nuevo Rey, ya por el reconocimiento del Príncipe heredero, se abría la sesión prestando juramento sobre los santos Evangelios. El Príncipe era el primero que juraba. El Arzobispo de Toledo le decía: «¿Jura Vuestra Alteza observar las libertades y fueros, exenciones, privilegios y costumbres del reino, y dar á cada ciudad, villa y lugar su carta de confirmación?» El Príncipe respondía: «Yo lo juro»; entonces los tres órdenes, el clero y la nobleza primero, y después el estado llano, rendían el pleito homenaje y prestaban el juramento de fidelidad y de obediencia.

Debemos enumerar como *cuarta* atribución de las Cortes el derecho de entender en las abdicaciones de la Corona y en las tutorías de los Reyes y regencias del reino. La índole del gobierno monárquico limitativo establece una íntima relación entre el Monarca y el Estado que no puede romperse arbitrariamente y por voluntad sola de una de las partes. Por eso los Reyes de Castilla y de León siempre solicitaron el concurso de las Cortes para hacer renuncia de la corona.

Bermudo el Diácono abdica la corona, ante los magnates que le eligieron, en Alfonso, hijo de D. Fruela. Alfonso III convoca en Boides á los grandes del Estado y resigna el poder real *presentibus filiis et potioribus regni sui*. Y D.^a Berenguela renuncia la corona en su hijo Fernando, pero esta renuncia recibe su confirmación en las Cortes de Valladolid de 1217. Era preciso que la odiosa doctrina de los reinos patrimoniales obscureciese tan elevados principios para que Carlos I prescindiera de las Cortes y abdicase á favor de D. Felipe en tierra extranjera y con fórmulas tan despóticas y orgullosas que prueban el absoluto y omnímodo poder de los Reyes de la dinastía austriaca.

En cuanto á la tutoría del Rey y regencia del reino, mientras no existió más que derecho consuetudinario, siempre intervino la nación constituida en Cortes para resolver las complejas cuestiones que se suscitaban; y determinadas las reglas que habían de regir en este punto por la ley 3.^a, tít. 15, Part. II, á las Cortes se otorgó el derecho de nombrar tutor al Rey menor y regente del reino cuando no existía

tutor testamentario ó legítimo; y continuaron, lo mismo que antes, exigiendo á los tutores estrecha cuenta de su administración y gobierno, y declarando, cuando las circunstancias lo exigían, la mayor edad del Monarca.

Por último, completan la enumeración que hemos hecho de las atribuciones de las Cortes el otorgamiento de los impuestos y la necesidad de ser consultadas en los negocios graves del Estado (1).

ART. II.

CORTES DE NAVARRA.

4. I. *Organización de las Cortes*.—En Navarra, lo mismo que en Castilla, entran á formar parte constitutiva de las Cortes todos los elementos sociales. El Rey, el brazo eclesiástico, el militar y el popular ó de las Universidades. El estamento del clero se componía del Obispo de Pamplona, los Priors de San Juan y de Roncesvalles, el Provisor ó Vicario general de Pamplona—siendo navarro,—y los Abades de Iruzu, La Oliva, Irache, San Salvador de Leyre, Fitero, Marcilla y Urdax y el Deán de Tudela. En un principio, ya hemos visto, no fué tan numeroso ni tan importante; mas luego fué creciendo en poderío hasta que su Presidente, el Obispo de Pamplona, llegó á presidir todo el Congreso. El brazo militar ó de la nobleza, compuesto de todos los ricos-hombres, infanzones y caballeros á quienes el Rey concedía este privilegio, que fué hereditario, era presidido por el Condestable de Navarra; á falta de éste por el Marechal ó Mariscal, y en último caso, por el vocal que primero ocupaba el asiento en cada sesión. El brazo popular ó de las Universidades estaba constituido por los representantes de las ciudades, villas y lugares que tenían voto en Cortes, ya por fuero, ya por privilegio real. Era muy desigual esta representación, pues pueblos de escaso vecindario tenían voto en Cortes, y, en cambio, no se concedía á otros de mayor población é importancia, siendo idéntica, por otra parte, la representación de un lugar de cien vecinos escasos y la de una villa ó ciudad de más de dos mil, como sucedía con Villaba y Pamplona. En las Cortes de Puente la Reina de 1274 (2) se hallaron representadas Pamplona, Estella, Olite, Sangüesa, Puente la Reina, Los Arcos, Viana, La Guardia, Roncesvalles, San Juan de Pie del Puerto y Tudela; es decir, tan sólo once entre ciudades y villas. En las Cortes de Pamplona de 1298 ya encon-

(1) LL. 1.^a y 2.^a, tít. 7.^o, lib. vi de la Nueva Recop., omitidas en la Novísima.

(2) Marichalar, ob. cit., t. IV, págs. 182 y 411.

tramos extendido el derecho de representación á San Vicente, Villafraña, Monreal, Lumbier, Villaba, Larrasoña, Tierras de Cisa, Arberoa, Oses, Baigüez y Baztán, y en las de Puente la Reina de 1328 se ven además los procuradores de Bernedo, Aguilar, Usanavilla, Lanz, Euri, Valle de Esterivar, Labraza y Marañón (1). Posteriormente se hacen algunas concesiones, y, por fin, en el siglo XVI se fija el número de ciudades en 27, ampliándose después hasta 38. No era fijo el número de procuradores que cada ciudad ó villa diputaba; pero aunque enviasen dos ó más, no tenían cada una sino un solo voto. En cuanto á la forma de la elección de los procuradores, variaban los sistemas de la insaculación y de la elección directa, según la opinión más imparcial y desapasionada, por más que los sectarios del absolutismo quieran ver tan sólo un absurdo sistema de suerte, incompatible con los usos y costumbres de ciertos Concejos. Los poderes limitados y especiales traían como consecuencia necesaria, lo mismo que en Castilla, el mandato imperativo y el sufragio permanente, llegando algunos pueblos á revocar poderes y destituir á sus mandatarios, aun estando abiertas las Cortes (2).

Debemos aquí hacer notar que el brazo popular no tuvo atribuciones legislativas hasta principios del siglo XIV, siendo tan errónea y apasionada la opinión de Traggia, que le otorga desde el siglo XI, como la de Zuaznavar, que niega en absoluto el poder legislativo de las Cortes de Navarra (3). En efecto: hasta primeros del siglo XIV no se descubren vestigios de la importancia del elemento popular, observándose que en el siglo XII y parte del XIII, únicamente el clero y la nobleza parece son los que con el Monarca comparten el ejercicio de la potestad legislativa. Mas ya desde las Cortes de Pamplona de 1330 los representantes de *las bonas villas* concurren con el Rey, magnates y prelados en el ejercicio de este supremo poder, y desde entonces encontramos por doquier pruebas inconcusas de su intervención en la facultad de hacer las leyes.

Al Monarca competía la convocación de Cortes; mas la ley limitó el ejercicio de tan preciosa atribución, previniendo que se convocasen anualmente, porque, exigiendo la concurrencia del reino para votar el impuesto, no podían menos de reunirse todos los años, y así también se consigna en un decreto del emperador D. Carlos en el año 1527 (4).

(1) Marichalar, ob. cit., t. IV, pág. 411.

(2) El despotismo de la monarquía patrimonial, inaugurada con Carlos I, prohibió el ejercicio de este derecho, base y fundamento de la genuina representación popular.

(3) *Dic. geográf. de la Academia*, art. «Navarra», y Zuaznavar, *Exam. hist. de la Legislación de Nav.* San Sebastián, 1827-8.

(4) L. 2.^a, tit. 2.^o, lib. I Nov. Recop. de Navarra.

Pero después se amplió el plazo á dos años (1), más tarde á tres (1617), y, por último, á seis (1695), efecto necesario del predominio absoluto de nuestros Reyes y de la natural decadencia de las Cortes. Al Monarca también correspondía la facultad de disolverlas y suspender sus sesiones. Los vocales de las Cortes eran inviolables durante ellas, y no podían ser arrestados por causa alguna. Abría las Cortes el Rey leyendo un discurso que contenía las causas de la convocatoria, é indicaba los asuntos que debían ventilarse, excitando además el celo de las Cortes para la concesión del mayor donativo posible. Estas contestaban «que lo habían oído con aquella humilde é debida reverencia que se pertenesce, é tomarían deliberacion». Instaladas las Cortes, se retiraba el Rey, dejando á los tres brazos en libertad de deliberar por sí solos sobre las materias que les pareciesen convenientes. Los tres brazos se reunían en una sala: el clero á la derecha del trono, la nobleza á la izquierda, y enfrente el estado llano, presidiendo la Asamblea, como ya hemos dicho, el Obispo de Pamplona.

Los tres brazos deliberaban sobre todos los asuntos y votaban por separado. En un principio se aprobaba lo que dos brazos acordaban aun oponiéndose el tercero; mas poco á poco se reconoció que bastaba que un estamento votara en contra para que el proyecto perdiera su validez legal. La iniciativa no era peculiar de la Corona, sino que también la tenía cualquier individuo de las Cortes, pudiendo presentar sus proposiciones á la discusión de las mismas, votándose ante todo si debían ó no discutirse. Cuando un solo brazo se oponía á la aprobación, surgía lo que se llamaba *discordia*. En este caso se procedía en la sesión inmediata á segunda votación, y hasta á la tercera en caso necesario. Si la discordia se repetía en las tres votaciones, el proyecto quedaba negado y no se hablaba más de la materia en aquellas Cortes (2).

Al Rey correspondía la sanción, que podía negarla sin alegar causa alguna. Las Cortes gozaban de la facultad de retirar ó dejar de publicar cualquier ley después de sancionada por el Monarca, por considerarla como un acto renunciante hasta su promulgación, después de la cual pertenecía la atribución de derogarla juntamente á las Cortes con el Rey, del mismo modo que se había establecido. Antes de empezar las Cortes sus tareas legislativas, examinaban y juzgaban de la reclamación de los agravios que se les hubiesen irrogado por medio de providencias dictadas contra sus fueros y libertades (3), y concluían con

(1) L. 3.^a, tit. 2.^o, lib. I Nov. Recop. de Navarra.

(2) Yanguas y Miranda, *Análisis hist.-crit. de los Fueros de Navarra*. (Núm. 769 de *El Español*, 10 Dic. 1837.)

(3) L. 18, tit. 2.^o, lib. I Nov. Recop. de Navarra.

el otorgamiento de los impuestos. Tales eran los principios que regulaban la organización de las Cortes de Navarra.

5. II. *Atribuciones de las Cortes.*—La primera que debemos consignar es su intervención directa en el poder legislativo, que por lo antes dicho se comprende residía en las Cortes con el Rey. La segunda es la facultad de reclamar la nulidad de las providencias que habían inferido agravio y violación de fuero, por medio de una petición llamada de contrafuero; y si el Monarca no había reparado todos los agravios y contrafueros reclamados en las anteriores Cortes, no se procedía á ulterior acuerdo sin que este esencial requisito quedara cumplido (1). Los agravios á particulares se presentaban al Rey en un cuaderno especial; y para obrar las Cortes con todo acierto sobre punto tan delicado, en las de 1503 se acordó el nombramiento de un síndico ó consultor que recogiese é informase á la Asamblea de las peticiones de agravios particulares, que debían alegarse en los quince primeros días de abierta la legislatura. La tercera atribución que podemos asignar á las Cortes de Navarra es el derecho de recibir el juramento que sus leyes exigían al Monarca al subir al trono, derecho importantísimo y ejercido desde la más remota antigüedad.

Lo propio podemos decir de la participación directa que las Cortes siempre tuvieron para declarar la guerra y ajustar la paz. Por último, cierra esta notable serie de facultades el otorgamiento del impuesto, así ordinario como extraordinario, á diferencia de Castilla, que sólo votaba este último, llegando á tal extremo este derecho que podían negar ó conceder el subsidio sin consideración alguna.

6. III. *Diputación permanente de Cortes.*—Para completar esta materia digamos algo de tan notable institución constitucional como la diputación permanente de Cortes en el reino de Navarra. Cuando éstas cesaban en sus tareas periódicas, nombraban una Comisión, compuesta de individuos de los tres brazos (2), que velase por el cumplimiento y observancia de los fueros, reposición de contrafueros, orden en el real patrimonio y reforma de cuarteles y alcabalas. Esta institución, de la que ya se tiene noticia en 1450, y que existía con las atribuciones indicadas en 1503, fué poco á poco desenvolviéndose y ganando en importancia política, sobre todo cuando se amplió á seis años el plazo para la convocatoria de Cortes. La presidencia la tenía el diputado eclesiástico, con voto decisivo caso de empate. El número de diputados de que se componía fué vario, según las circunstancias. En las de 1569 se eligieron seis, pertenecientes al brazo mili-

(1) L. 16, tit. 2.º, lib. I Nov. Recop. de Navarra.

(2) Marichalar, ob. cit., t. IV, pág. 434.

tar, y en las de 1637 se nombraron diez, correspondientes dos al clero, cuatro á la nobleza y cuatro al estado llano. Y, por último, en 1678 quedan reducidos á siete, á saber: un eclesiástico, dos magnates, dos que nombraba Pamplona, y otros dos de las cabezas de merindad, por turno. Estos siete diputados sólo tenían cinco votos, repartidos de esta suerte: uno el delegado del clero, dos los diputados de la nobleza, uno los dos que elegía Pamplona, y otro voto los que designaba el brazo popular.

En los últimos tiempos — 1796 — recibió el nombre de diputación foral, creciendo en atribuciones políticas, administrativas y judiciales.

ART. III.

CORTES DE ARAGÓN.

7. I. *Organización de las Cortes.*—Cuatro brazos ó estamentos del Reino encontramos en las Cortes de Aragón: nobleza de primera clase ó ricos-hombres, nobleza de segunda clase ó caballeros, prelados y dignidades eclesiásticas, y procuradores de las ciudades y villas.

Como vemos, el orden nobiliario estaba dividido en dos brazos, que representaban: el primero, la nobleza de sangre y de antiguo abolengo; los ricos-hombres y magnates del reino, aquellos indomables guerreros que formaron la monarquía pirenaica, que eran tan sólo doce, según el antiguo fuero de Sobrarbe, por más que, divididas en varias ramas las distintas familias, fué poco á poco aumentando su número; el segundo, la nobleza creada por los Reyes, los caballeros é infanzones, hidalgos y mesnaderos — caballeros de mesnada, — á quienes la munificencia del Rey había dotado de títulos y privilegios nobiliarios. Los primeros eran, más que los súbditos, los compañeros del Monarca; ellos habían fundado la monarquía, y al consignar las prerrogativas de la Corona y discernir sus atribuciones, quedáronse con gran parte del poder, creando una categoría muy próxima al trono. Los segundos constituían una clase intermedia, á la que llegaban por concesión y gracia del Rey, y merced á sus méritos y servicios, clase que, poco á poco, fué creciendo en consideración y poder, y de la cual debía salir el magnate supremo de la nación, el Juez de las Cortes, el Justicia mayor.

El brazo eclesiástico, al principio poco numeroso, fué también creciendo en poder y consideración, y le constituían el Arzobispo de Zaragoza, los Obispos de Huesca, Tarazona, Albarracín, Jaca, Barbastro y Teruel, y mandatarios de sus cabildos, el Castellán de Amposta, el Comendador de Alcañiz y el de Montalbán; los Abades de Monte-Ara-