

III. SISTEMA JURIDICO Y TRIBUNALES, EN NAVARRA

T O M Á S U R Z A I N Q U I M I N A

Abogado.

**Vicepresidente por Navarra de la Sociedad
de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza.**

El título de este trabajo hace referencia específica al sistema jurídico y a los tribunales navarros. Como veremos más adelante son elementos inseparables y complementarios, no pudiendo existir en la práctica el uno sin el otro.

1. El sistema jurídico

Navarra tiene en su acervo propio todo un sistema jurídico completo. Por la premura de espacio, en este comentario únicamente podremos fijarnos brevemente en algunas de las características más importantes de dicho sistema.

El Derecho propio emanado del pueblo, como una manifestación fundamental de su cultura, va desarrollando su estructura, que se va consolidando en el llamado Derecho Pirenáico, o de Vasconia. La evolución de este sistema jurídico continúa con la creación del Reino de Pamplona en el que se institucionaliza definitivamente; y adquiere su cualidad de lo que podríamos llamar un auténtico sistema jurídico nacional a través de la temprana y consuetudinaria formulación por el ordenamiento del concepto jurídico de navarro, como sujeto de derecho, natural del País, portador de su cultura y de su lengua, el euskera, y cuyo Derecho propio se recogía en el Fuero General, distinto del de las comunidades foráneas que poseyeron su derecho especial.

La creación y conformación sucesiva de este sistema normativo, tiene como primera característica —y a la vez la más influyente— el haber surgido como segregación cultural del mismo pueblo, que a su vez lo hace evolucionar y lo adapta a sus nuevas necesidades, constituyendo por ello la costumbre la primera fuente del derecho navarro. Las manifestaciones escritas de este Derecho tienen prácticamente desde sus inicios, dos orientaciones, por un lado la transcripción de las normas generales que se van recogiendo y estableciendo en las sucesivas redacciones del Fuero General desde el siglo XII, pero recopilando normas cuyo origen es de siglos anteriores; y por otro lado los Fueros particulares o municipales, cuyo objeto es la regulación y fomento de las sociedades urbanas, pero que con el

tiempo son subsumidos en el ordenamiento jurídico general. También se produce otro fenómeno de recopilación de costumbres locales en Ordenanzas de Comunidades y Valles.

2. Repercusión de la conquista sobre el sistema jurídico

La conquista de Navarra por la Corona de Castilla supuso un profundo cambio en las instituciones del Estado navarro, teniendo en cuenta que en los albores del siglo XVI Navarra había llevado a cabo reformas institucionales a una con la modernización que supuso el Renacimiento europeo. El inicio de esta Contrarreforma se puede establecer en la capitulación de Pamplona el 24 de julio de 1512, donde se buscaba el rápido sometimiento mediante promesas de que nada iba a cambiar. Lo que no sucedió, pues conforme se fue consolidando el poder castellano las instituciones fueron sometidas a una profunda penetración y alteración.

A. *La pérdida de la soberanía*

Esta fue la consecuencia jurídica más inmediata al quedar Navarra sometida a un Rey de otro Estado, cercenándose con ello la cúspide de la soberanía del sistema jurídico navarro, el poder coercitivo, a través de un Virrey jefe del ejército castellano, que sustituye al ejercicio navarro, y un Consejo Real «reordenado» mediante las instrucciones de los Visitadores de la Santa Inquisición española. El 11 de junio de 1515, en las Cortes de Castilla, fue incorporada Navarra a la Corona de Castilla, por voluntad unilateral del Rey Fernando, Administrador y Gobernador del Reino de Castilla.

Abolición de las Leyes Constitutivas, derogación de la Ley de sucesión navarra a la Corona, capítulos 1 y 2 del título IV del libro I del Fuero General, por las que el Reino era el único competente para la elección de su Soberano, a partir de entonces se convierte en un territorio patrimonial de la corona de Castilla sujeto a su legislación sucesoria. Nueva regulación del Consejo Real, Corte Mayor y Cámara de Comptos, mediante las Ordenanzas del Inquisidor Valdés. Designación en las mismas de las «Castellanías», o cargos, destinados a ser ocupados por castellanos. Esta contrarreforma llevaba aparejadas transformaciones sociojurídicas, quedando los entes representativos: las Cortes, los municipios y el pueblo, —las comunidades o vecindades—, mediatizados y a la defensiva. Asimismo se impidió el desarrollo del sistema jurídico paralizando la reforma ya comenzada, y poniendo en práctica una auténtica Contrarreforma, que supuso la inserción de privilegios neofeudales en plena Edad Moderna y en algunos casos hasta muy entrada la Edad Contemporánea.

B. *La suplantación institucional*

Aunque a partir de la pérdida de la Soberanía los miembros de los tribunales reales eran designados por el Rey de España y la normativa de organización y funcionamiento se establecía mediante las Ordenanzas dadas por los enviados desde la Corona, los llamados Visitadores, sin embargo, la vigilancia sobre el cumplimiento de la Ley, por ejemplo: en lo que respecta a los cargos que debían ser ostentados por navarros, así como el mantenimiento de la justicia, dotaciones de infraestructura y honorarios de los magistrados, corrían a cargo de las Cortes y de su Diputación, a los que correspondía desarrollar y legislar en materia de derecho sustantivo y aún procesal.

La suplantación institucional en el ámbito de la Administración de Justicia fue demorada más de trescientos años desde la conquista, y se efectúa aprovechando la coyuntura de la primera guerra carlista. Bajo el estado de guerra del ejército constitucional español, que controlaba la plaza fuerte de Pamplona, no así el resto de Navarra, el año 1837 fue suplantada por Decreto la Administración de Justicia de Navarra por la Audiencia Territorial de Pamplona, como demarcación de la Jurisdicción judicial del Estado español. Por la Ley del 16 de agosto de 1841, las Cortes españolas aprobaron en los arts. 2, 3 y 4, que se seguirá aplicando la legislación especial de Navarra hasta la redacción de los códigos generales, la parte orgánica de la administración de justicia y de procedimiento será en todo conforme a lo establecido para los demás tribunales y el Tribunal Supremo tendrá sobre ellos las mismas atribuciones y jurisdicción que ejerce sobre los demás del Reino.

C. *Autonomía constitucional*

Según los artículos 59 a 63 de la Ley Orgánica del 10 de agosto de 1982, la Administración de Justicia en Navarra y el nombramiento del personal se regirá por lo previsto en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, del Consejo General del Poder Judicial y en la legislación general del Estado. El artículo 60 señala que corresponde a Navarra ejercer las facultades que las citadas Leyes Orgánicas reconocen o atribuyen al Gobierno del Estado. El artículo 61 establece la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra. El techo de esta Ley Orgánica, imposibilita la recuperación de las facultades institucionales de la Administración de Justicia propia de Navarra, que fueron suplantadas por las Disposiciones de 1837 y 1841; ni tan siquiera podrá tener las competencias en esta materia que tuvieron el Estatuto de Cataluña de 1932 y el del País Vasco de 1936.

En la nueva situación institucional iniciada con la citada LORARFNA, Ley Orgánica de las Cortes españolas, o autonomía foral apoyada en un estatuto constitucional, según Demetrio Loperena, «no se incluyen derechos anteriores porque su fundamento es diferente e incompatible con la unidad constitucional. Dado que la vigencia de las Leyes de Fueros consta en la medida en que no se opongan a lo previsto en la LORARFNA, puede concluirse que los derechos históricos tienen el contenido que cabe en la misma». Sin embargo, la firme voluntad de resistencia a ser completamente anegados por el ordenamiento jurídico común fue creando el llamado régimen foral, que en cambio ha resultado inservible para la recuperación del sistema jurídico navarro. Por ejemplo, el foralismo desarrolló la teoría del pacto foral como instrumento de probada utilidad para resistirse a la aplicación del derecho castellano primero y común después. El foralismo es una actitud defensiva, pero no ha resultado del todo útil hasta el presente para recuperar lo perdido.

3. Sustitución del sistema jurídico

Hasta ahora hemos analizado el lento proceso hacia lo que podríamos llamar la primitivización de todo el sistema jurídico al privarle de su institucionalización propia. A los vestigios de nuestro sistema jurídico se les ha relegado a la condición de derecho de fondo, bajo un derecho superpuesto. Muchas normas son consuetudinizadas, en un proceso de degradación del derecho, necesitando el reconocimiento por los órganos legislativos y judiciales del Estado. El actualmente denominado Derecho Foral navarro en vigor es únicamente el admitido y asimilado por el ordenamiento jurídico presidido por la Constitución. Este es el caso de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra.

Hoy nuestro sistema jurídico, en realidad no es reconocido como tal, pues aún poseyendo un conjunto normativo, los órganos primarios que han de disponer en situaciones particulares, los Tribunales, deben recurrir al monopolio de la fuerza estatal y tampoco están estatuidos por el propio sistema, sino por el llamado común. Es decir, los tribunales son los del sistema jurídico común.

Nuestro sistema jurídico carece, por lo menos de dos de los tipos principales de órganos que los derechos desarrollados que conocemos presentan: no tiene órganos primarios propios encargados de determinar que normas son aplicables a situaciones particulares, ni disponer si es el caso la ejecución de las medidas coactivas que tales normas prescriben, mediante los jueces; no posee los órganos propios encargados de ejecutar físicamente las medidas coactivas, policía. Las notas de coactividad e institucionalización implican que las normas del sistema regulan el ejercicio de cierto monopolio de la fuerza y que la presencia de tal monopolio es distintivo del Poder.

En Navarra el sistema jurídico fue privado de la coactividad ejercida hasta el siglo XVI por el propio Estado navarro, y en el siglo XIX padeció la suplantación institucional de sus tribunales y legislativo.

Al monopolio del Tribunal Supremo, en la elaboración de la jurisprudencia, se llegó por la confluencia de dos procesos inicialmente paralelos. Uno, de la identificación del concepto doctrina legal con la doctrina jurisprudencial y otro, la asunción por parte del Tribunal Supremo de la competencia exclusiva en la definición de la doctrina legal. Incluso la Audiencia de Pamplona, era privada de la posibilidad de crear jurisprudencia sobre cuestiones forales, al quedar también la jurisprudencia foral atribuida al Tribunal Supremo. Por lo tanto, el llamado desde entonces derecho foral, como la jurisprudencia foral, pertenecen como apéndices estancos al sistema jurídico español, conservándose gracias a la praxis del foralismo tradicional.

4. Los tribunales en la institucionalización del sistema jurídico

Define al sistema jurídico, su carácter institucionalizado, es decir, que sus normas establezcan autoridades y órganos centralizados para operar de cierta manera con las normas del sistema. El sistema jurídico no solo regula el empleo de la fuerza sino que lo regula como un monopolio de ciertos órganos, lo que permite distinguirlo de otros sistemas normativos, tal como lo señala el tratadista Carlos Nino.

Los jueces tienen en cuenta las políticas en sus decisiones inferidas necesariamente de las finalidades perseguidas por los otros poderes del Estado al dictar las normas del sistema. Los jueces no pueden ignorar los objetivos sociales colectivos, pero se atienen a los que están homologados, que gozan de la consagración del poder establecido.

La Ley Orgánica del Poder Judicial parte de la idea que al reservar la Constitución en favor del Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5) no cabe la posibilidad de que los Estatutos asuman ni siquiera el suministro de medios personales o materiales. Según Adrián Celaya, hay que seguir defendiendo que administran justicia los Jueces y Tribunales, como lo dice el propio Diccionario de la Lengua española, y la función que cumplen el Ministerio de Justicia y el Gobierno es simplemente de servicio a la Administración de Justicia, cuando facilita los medios para ellos, sin que en ningún caso el poder ejecutivo sea administrador de justicia. En consecuencia las competencias asumidas por el Poder Ejecutivo pueden ser constitucionalmente transferidas a la Comunidad Autónoma.

La organización territorial del Estado en las Comunidades Autónomas imponía la adaptación de la organización de las demarcaciones judiciales a los territorios de las comunidades como en el caso de Navarra, la Comu-

nidad Foral, y de aquí quedará excluida Guipúzcoa que forma parte, sin embargo, hasta ahora de la Audiencia Territorial, y la creación del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el que como dice el art. 152 de la Constitución Española, ha de culminar la organización judicial en el ámbito de la comunidad autónoma, sin perjuicio, de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Pues según la Constitución se califica como el Órgano superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, con implícita referencia al Tribunal Constitucional.

En la creación de un Tribunal Superior de Justicia en Navarra, con competencia para conocer de los recursos de casación en materia de derecho foral, se viene a colmar una vieja aspiración, pues mucho antes de la creación del Estado de las Autonomías, se venía reclamando que el órgano jurisdiccional competente para la interpretación de los derechos forales debería ser un Tribunal radicado en el propio territorio foral. Porque conoce las singularidades del ordenamiento, la tradición jurídica y sobre todo la realidad social de la región en que estas instituciones van a ser aplicadas.

El Tribunal Constitucional en las sentencias de 1981 y 1982 señala que los Tribunales Superiores de Justicia no son órganos de las Comunidades Autónomas, como lo fueron, sin embargo, en los Estatutos de 1932 y 1936, con el respectivamente Tribunal de Casación de Cataluña y el Tribunal Superior Vasco, sino que son órganos del Estado y de su organización judicial única.

La Ley Orgánica del Poder judicial, ha reservado en todo caso al Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos de casación fundados en la infracción de precepto constitucional, al establecer en el art. 5.4, que la competencia para los citados recursos corresponderá siempre al Tribunal Supremo, cualquiera que sea la materia, derecho aplicable u orden jurisdiccional. Un juicio en materia de derecho foral navarro sustanciado en Navarra, podrá ser decidido en última instancia por el Tribunal Supremo, con tal que el motivo del recurso sea la infracción de un precepto constitucional.

La Ley de Planta y Demarcación ha optado por el reconocimiento de los recursos de casación mixtos íntegramente, tanto en las cuestiones de derecho común como de derecho foral a los Tribunales Superiores de Justicia.

No solo las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia van a crear jurisprudencia foral. Mientras las decisiones del Tribunal Superior de Justicia en materia de derecho común no son jurisprudencia, las decisiones del Tribunal Supremo tanto en derecho común como en derecho foral,

constituyen jurisprudencia. Y esto va a llevar acarreado un riesgo de diversificación de la jurisprudencia foral, puesto que va a venir declarada tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Superior de Justicia.

En el marco legal actual, Navarra aún en ejercicio de su competencia en materia de derecho civil podría llegar a reformular el concepto y la función de la jurisprudencia en el marco de las fuentes del Derecho Foral, siquiera sea con referencia al ordenamiento foral navarro, pero esto quedaría lejos de la necesidad vital para Navarra de revivir su sistema jurídico, que continuaría careciendo de institucionalización propia. Navarra tampoco tiene hoy auténticas competencias exclusivas en materia civil.

En la distribución de competencias que pudiera contener la futura Constitución europea, según diversos tratadistas como G. Heraud, lo referente a la Administración de Justicia podrá estar en manos de los que serán llamados los Estados regionales, siempre que éstos posean una cultura jurídica propia y diferenciada. Navarra, Estado europeo con un sistema jurídico soberano hasta el siglo XVI y con una Administración de Justicia propia hasta el año 1837, tiene el derecho a recuperar sus plenas competencias en desarrollo de su sistema jurídico, incluida la institucionalización del mismo mediante sus tribunales propios. El Derecho es un pilar esencial de la cultura de Navarra y la recuperación de su sistema jurídico es un principio inalienable, reconocido, entre otros lugares, en el Pacto de los Derechos del Hombre de 1966 y en el Acta final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea de Helsinki de 1975.