

DR 03 40

A continuación les ofrecemos Historia del Derecho. El profesor don José Luis Bermejo Cabrera hablará de el sistema de elaboración de normas en Castilla durante el Antiguo Régimen. Para entender y valorar el sistema de normas del Antiguo Régimen, anterior por tanto al establecimiento de los códigos, hay que partir, como hemos hecho en otras ocasiones, de aquellos órganos de donde emanan las normas.

Naturalmente que a la cabeza de la elaboración del derecho está el Rey, pero la complejidad del Estado moderno hará que junto al Rey intervengan una serie de órganos que no siempre aparecen ordenados de una manera clara y precisa. Por el contrario, los órganos de un lado y el proceso normativo de otro son de una complejidad extrema. Vamos pues a referirnos al esquema institucional que presentan los organismos del Antiguo Régimen, no en sí mismos, sino en tanto en cuanto participan en el proceso de elaboración de las normas.

A grandes rasgos podemos decir que el poder en Castilla se establece en función de dos tipos de organismos. Por una parte está el sistema polisinodial, es decir, la serie de consejos a la sazón existentes, unos ordenados por territorios, Indias, Italia, Flandes, etc., y otros en razón de sus cometidos, Hacienda, Inquisición, órdenes, etc. De todos los organismos consultivos cuya función no se agota simplemente en emitir dictámenes o consultas, el más característico y el de mayor operatividad a nivel interno es el Consejo de Castilla.

Y desde el punto de vista de las relaciones internacionales, abarcando toda la monarquía, destaca el Consejo de Estado. Hay después una serie de consejos que van variando de unas etapas a otras. Pero con el tiempo los consejos van perdiendo eficacia y operatividad.

Otros organismos que aparecen en la Baja Edad Media les van disputando preferentemente el terreno. Nos referimos a los secretarios de Estado y del despacho. Estos secretarios nacieron primero como simples auxiliares de los reyes para llevarles los papeles, atender la correspondencia, ayudarles incluso en las tareas domésticas.

Y el título que llevan estos secretarios es simplemente un nombramiento con el título de secretario del rey. Existen ya estos secretarios de los reyes en el siglo XV. Después, en razón del nexo que tienen los secretarios de los reyes con los consejos, aparecerán como secretarios de los consejos.

Y como algunos de ellos están en relación inmediata con el Consejo de Estado, se llamarán secretarios de Estado. Pues bien, en 1621 aparecerá una figura que cara a los tiempos nuevos va a ser de una gran eficacia y a cobrar una gran importancia. Nos referimos a los secretarios del despacho.

Estos secretarios del despacho serán los que traten de agilizar el sistema de administración del antiguo régimen. El cargo de secretario de Estado será preciso como un requisito previo para ocupar los altos cargos, pero va a quedar más bien como un honor y una preminencia. El

acento va a ponerse en el despacho.

Estos secretarios que despanchan con el rey no siguen en la tramitación los modos de operar de los consejos, lentos, puntillosos, con predominio de la nobleza, sino que tratan de llevar a su debido cumplimiento, y de la mejor forma posible, la vía ejecutiva. En los propios nombramientos de secretarios del despacho se nota esta visión pragmática y de búsqueda de la eficacia. No son nombramientos con muchas formalidades, sino simples avisos de haber sido encargados del despacho.

Pues bien, la importancia de los secretarios y de los llamados secretarios de Estado y del despacho, repetimos, con el acento puesto en la nota del despacho, con la llegada de los borbones van a cobrar especial relevancia. Los borbones tratarán de unificar y centralizar las estructuras administrativas, aplicando todo un programa de reformas que tanto necesitaba el país. Pues bien, los secretarios de Estado y del despacho van a ser los promotores de estas reformas.

Ello quiere decir que se va a gobernar desde los secretarios, más que desde los consejos. La pérdida de eficacia que va a tener el Consejo de Estado será paralela a su conversión en un órgano con preeminencia y honores, pero sin efectividad en la práctica. A lo largo del siglo XVIII vamos a tener una serie de reformas de los secretarios de Estado, oscilando su número de 7 a 5. En 1754 se va a intentar determinar su cuadro de funciones, y en 1787 se va a ensayar la fórmula de gabinete en España, esto es, que los secretarios o ministros, pues ya se les llama ministros en aquel entonces, gobiernen el país no de forma aislada, y cada uno por su lado despachando con el rey, sino conjuntamente.

Que los proyectos que se intenten resolver desde el gobierno no descansen en un ministro, sino en la observación conjunta de todo el equipo ministerial. Para ello va a crearse la Junta Suprema de Estado, de primera vida, pero que va a suponer importantes pasos adelante en el esquema de gobierno por gabinete. De 1787 a 1792 va a funcionar esta Junta Suprema de Estado, cuyas actas de las sesiones se conservan, y a través de las cuales se toca normar varias materias de gobierno y administración del país.

Para uso de la Junta se redactaría la conocida Instrucción Reservada, promovida por Florería Blanca, pero que aparece a nombre del rey, y que viene a ser un muy detallado programa de gobierno. El primer programa de gobierno claramente expuesto con todo detalle. Hemos hablado de consejos y secretarios, al final reunidos en junta, pero al lado de los secretarios y consejeros funcionarán, para unas determinadas materias, una serie de juntas de muy diverso nombre y de muy variada configuración.

Estas juntas van a tener también participación activa en el proceso normativo, todo lo cual hace sumamente complicada la mecánica administrativa, y ello sin contar con otros esquemas de gobierno, como es, por ejemplo, el sistema de válidos, que aquí no vamos a tratar con detenimiento. Pues bien, a través de unos y otros organismos se irá decantando el proceso de elaboración de las normas. Sabemos que los consejos, especialmente el Consejo de Castilla,

tienen a su cargo la puesta a punto de la normativa.

La forma fundamental de elaboración de los consejos, con independencia de los autos acordados desde su vertiente judicialista, es a través de las consultas remitidas al rey, que van acompañadas de un breve dictamen, que viene a equivaler a un proyecto de resolución. A veces esas resoluciones van calificadas expresamente de decretos, de suerte que el rey lo que hace es dar por buena, en la mayor parte de los casos, el proyecto de resolución o de decreto que le presenta el Consejo, a través de la consulta. Ese decreto o resolución, si es aceptado por el rey, se tramita directamente a través de los órganos correspondientes, o se puede elevar a un mayor plano normativo.

En este caso, puede el decreto adoptar el esquema formal de una real cédula, o incluso de una pragmática. Hay pues que diferenciar dos aspectos. El decreto es una resolución real de alcance general, emitida a través de un órgano de la Administración, o sea, que el rey dirige la disposición, no a los súbditos en general, sino a unos determinados órganos, secretarios de Estado y del despacho, juntas o consejos.

Si a ese decreto se le quiere dar un alcance más general, entonces se utilizará normalmente la vía de una real cédula. Pues bien, esa real cédula, en la mayoría de los casos, aparecerá a nombre del Consejo de Castilla. Real cédula del rey y de los señores del Consejo, dirán varias de estas disposiciones.

Pero hay que leer bien los términos y pensar que no se trata de una disposición emitida por el Consejo, sino de una resolución real que, a nivel formal, ha seguido la vía del Consejo. Claro está que todo esto es simplemente un ejemplo. La normativa es tan complicada que tanto los nombres de las disposiciones como los criterios que se aplican varían de unos a otros casos.

La situación fue tan difícil de llevar adelante que se necesitaron crear organismos que pusieran orden en la normativa del antiguo régimen. No bastaron los intentos recopiladores de antaño. Sabemos, por ejemplo, que en la época de Fernando VI, a través del Marqués de la Ensenada, se iniciaron proyectos de recopilación de leyes.

En principio se buscaba una puesta a punto de la nueva recopilación. El intento fue efímero. Sabemos también que se intentó llevar a la práctica una junta de recopilación de la cual no estamos bien informados.

Intento que fue también poco efectivo. La citada anteriormente Junta Suprema de Estado, que en el deber institucional tanta importancia alcanzara, tuvo un alcance normativo claramente pergeñado en su decreto fundacional de 1787. Decreto muy difícil y complejo, de relación un tanto civilina, pero que antepone como misión de la Suprema Junta de Estado la de elevar a categoría de regla general aquellos acuerdos que va el Rey a tomar.

Esos acuerdos han de ser dictaminados por la Junta Suprema de Estado. Pero si examinamos la efectiva actuación de la Junta Suprema, veremos que se trata en ella de poner orden en la

normativa. No solamente al tramitar las disposiciones de alcance general y al elevar a regla general aquellos casos concretos que lo requiere, sino al resolver cuantas dudas puedan plantear aquellos organismos de la Administración del Estado sobre la interpretación y alcance de las normas.

Paralelamente a estos intentos de ordenar la normativa tuvieron lugar unos ensayos de recopilación en ámbitos determinados y en concreto en el ámbito ascendístico que tantos intentos de reforma sufrió a lo largo del siglo. Se trataba, en definitiva, de buscar unas fórmulas lo más sencillas posible en la ordenación tributaria, buscando el esquema ideal de alcanzar la única contribución. La historia es bien conocida y no hace falta insistir en ella.

Los intentos de buscar el ideal de la única contribución, como sabemos, fallaron. Menos conocidos son los intentos de elaboración de una especie de Código de Hacienda en la segunda mitad del XVIII que fue expuesto incluso en algunos periódicos de la época. Pero en cualquier caso, el intento de reforma de las rentas, especialmente de las rentas provinciales, con informes de Florida Blanca y otros importantes políticos, fue algo que, si no se llevó a buen puerto, tuvo unos impulsos importantes.

Hay que llegar, sin embargo, a 1805 para encontrar un ensayo recopilador de amplios vuelos. Es esta, en efecto, la fecha de la publicación de la novísima recopilación, una obra de gran alcance, dividida en doce libros, con una gran masa de preceptos incorporados y que se debe al esfuerzo de Reguera Valdelomar que había sido comisionado para realizar una modo de apéndice de la nueva recopilación. Y que se presentó, él en cambio lo que presentó fue todo un proyecto ordenado y articulado que vendría a ser un sustituto de la nueva recopilación.

Esta obra, al poco de aparecer, fue censurada. El historiador del derecho y patriarca de la disciplina, Martínez Marina, escribió un conocido juicio crítico de la novísima recopilación donde señaló múltiples defectos desde las lagunas, omisiones, redundancias hasta la serie de textos que se recopilaban y que no tenían alcance normativo alguno. Y en efecto, los defectos son muchos y están ahí.

En todo caso, aunque la obra sea una puesta a punto de la vieja legislación, en principio la masa de preceptos más abundante de toda ella son los que corresponden a la legislación de los nuevos tiempos, de los últimos tiempos. Hay que señalar que la Ilustración Española fue pródiga en la elaboración de normas y tal vez esto originó un aluvión de disposiciones que perjudicó lo que pudiera ser elaboración sistemática del cuerpo legislativo. Vamos a poner simplemente algún ejemplo de hasta qué punto el proceso de recopilación no se fijó en la norma de tipo general sino a veces en detalles concretos y casuísticos.

El ejemplo es bien fácil de acotar. Podemos elegir el título que está dedicado a los libros prohibidos. Hay en ese título de la normísima recopilación algunas disposiciones de alcance general.

Pero lo normal es que cada una de las leyes contenga simplemente la prohibición de una o de

dos obras concretas y específicas. Desde el diario de Física de París hasta una serie de panfletos o de libros que de una u otra forma atentaban a la causa de Estado o que iban en contra de ciertos aspectos de la religión. Pero naturalmente había que decir que ¿por qué se han recogido esos textos prohibidos y no otros muchos de los que fueron prohibidos en la época? El autor de la normísima recopilación aquí procedió de una forma totalmente casuística.

Este tipo de disposiciones que prohíben una determinada obra no tenía por qué haber sido recogido de tal manera en la normísima recopilación. Más bien teniendo en cuenta que algunas de esas obras hacía mucho tiempo que fueron publicadas y tal vez no circulaban en la época. Hubiese bastado haber formulado una lista de obras al modo como hacía la Inquisición.

Desde otro punto de vista, otro ejemplo lo ofrece la legislación recogida sobre consulados. En efecto, los consulados se rigen por unas normas específicas. A los antiguos consulados se añade en la segunda mitad del XVIII nuevos consulados que tendrán una serie de ordenanzas muy importantes.

Hasta el punto de ser considerados estos consulados como tribunales del más alto rango. Pero las normas insertas en la novísima sobre consulados lo son un tanto arbitrariamente. De los consulados de nueva creación que tantas dificultades ocasionaban en punto a competencias, las llamadas cuestiones de competencias, se irán entresacando tales o cuales disposiciones del de Sevilla, sin indicar las coincidencias de estas disposiciones con las disposiciones de los demás consulados recientemente creados, Málaga, Alicante, Orihuela, La Coruña, etc.

Y no digamos nada de la normativa referente a consejos o atributos, donde apenas si se recogen derogaciones de disposiciones, Moreda Forena, Servicio Ordinario y Extraordinario, sin esbozar un cuadro mínimamente expresivo sobre la tributación de la época. Y así podríamos ir señalando una serie de defectos. En cualquier caso, la obra iba a tener escasa vida.

El proceso codificador había entrado ya en el espíritu europeo y no tardaría de llegar el momento en que comenzasen a aparecer una serie de proyectos de códigos, empezando por el código penal. Advirtamos, finalmente, que una descripción, por manualizada, con mucho detalle del contenido y alcance de la novísima recopilación, puede verse en las unidades didácticas, con lo que no insistimos más en la materia. El sistema de elaboración de normas en Castilla, durante el antiguo régimen, es el tema que acaba de desarrollar el profesor don José Luis Bermejo Cabrera en Historia del Derecho.