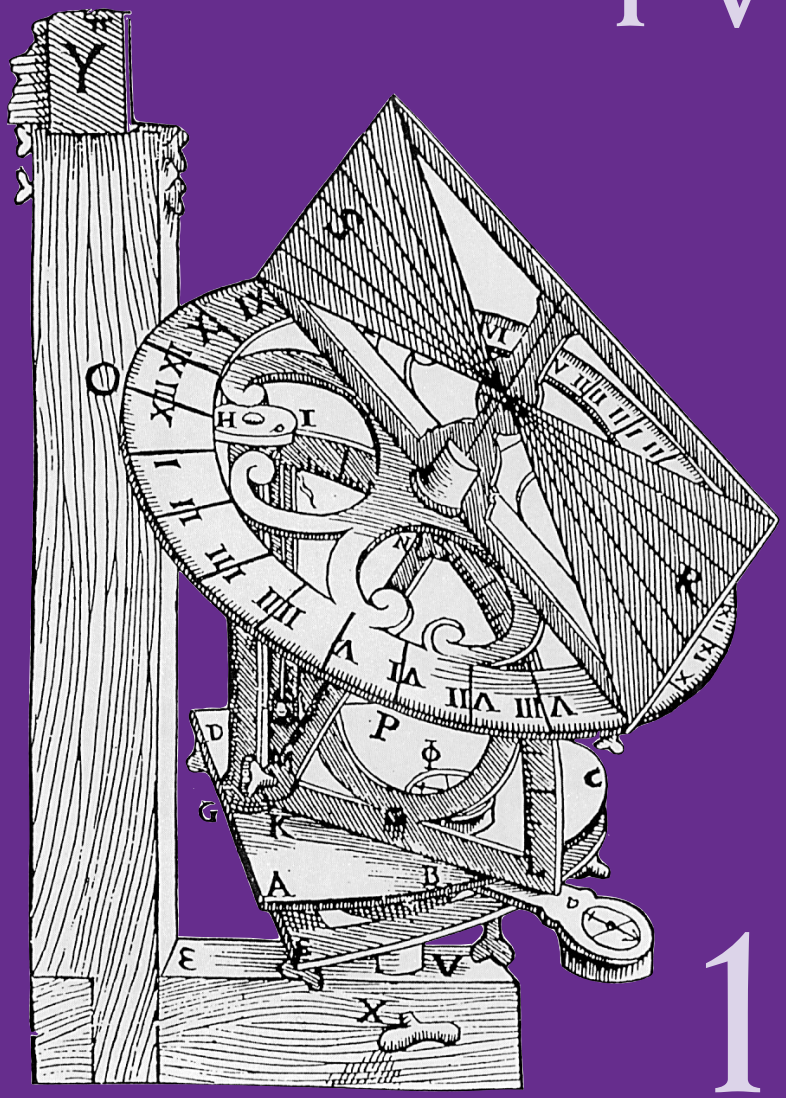
IVS FVGIT

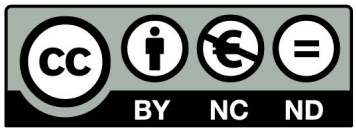


16

REVISTA DE ESTUDIOS HISTÓRICO-JURÍDICOS DE LA CORONA DE ARAGÓN

INSTITUCIÓN «FERNANDO EL CATÓLICO»

La versión original y completa de esta obra debe consultarse en:
https://ifc.dpz.es/publicaciones/ebooks/id/3206



Esta obra está sujeta a la licencia CC BY-NC-ND 4.0 Internacional de Creative Commons que determina lo siguiente:

- BY (Reconocimiento): Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

- NC (No comercial): La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.

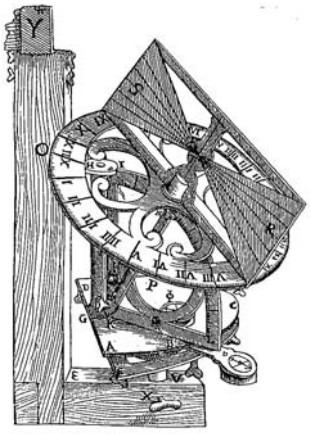
- ND (Sin obras derivadas): La autorización para explotar la obra no incluye la transformación para crear una obra derivada.

Para ver una copia de esta licencia, visite https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

IVS FVGIT

Revista de Estudios Histórico-Jurídicos
de la Corona de Aragón

vol. 16 (2009-2010)



CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECCIÓN

José María Pérez Collados
Universidad de Girona

VOCALES

José A. Armillas Vicente
Universidad de Zaragoza

Ricardo Gómez Rivero
Universidad «Miguel Hernández» de Elche

Pere Molas Ribalta
Universidad de Barcelona

Tomás de Montagut i Estragués
Universidad «Pompeu i Fabra» de Barcelona

Jesús Morales Arrizabalaga
Universidad de Zaragoza

Romá Pinya i Homs
Universidad de las Islas Baleares

Esteban Sarasa Sánchez
Universidad de Zaragoza

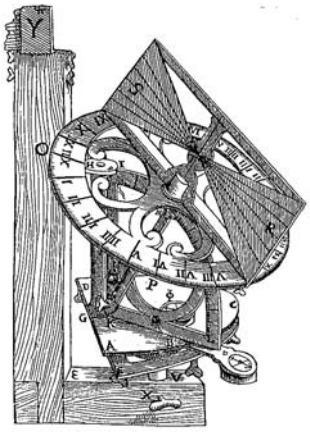
Remedios Ferrero Micó
Universidad de Valencia

IVS FVGIT

Revista de Estudios Histórico-Jurídicos
de la Corona de Aragón

vol. 16 (2009-2010)

DERECHOS HISTÓRICOS
Y FÓRMULAS DE AUTONOMÍA



INSTITUCIÓN «FERNANDO EL CATÓLICO» (C.S.I.C.)
Excma. Diputación de Zaragoza
Zaragoza, 2011

Publicación número 3.144
de la
Institución «Fernando el Católico»
Organismo autónomo de la
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza de España, 2
50071 ZARAGOZA (España)
Tels. [34] 976 28 88 78/79 - Fax [34] 976 28 88 69
ifc@dpz.es

FICHA CATALOGRÁFICA

IVS FVGIT: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón / Institución «Fernando el Católico» 1 (1992) - . - Zaragoza: Institución «Fernando el Católico», 1992 -
24 cm.
Bienal
Es continuación de: *IVS FVGIT: Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*
ISSN 1132-8975
I. Institución «Fernando el Católico», ed.

La correspondencia (remisión de originales, monografías para su recensión científica e intercambios) deberá dirigirse a: *Ivs Fvgit*, Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón. Institución «Fernando el Católico». Plaza de España, 2. 50071 Zaragoza. Teléfono 976 28 88 78.
E-mail: ifc@dpz.es
La Redacción no suscribe necesariamente las opiniones vertidas por los autores de los trabajos publicados.

© De los textos,
Los autores

© De la presente edición,
INSTITUCIÓN «FERNANDO EL CATÓLICO»

ISSN: 1132-8975

Depósito Legal: Z-3.402/2003

Preimpresión: Ebro Composición, S. L. Zaragoza

Imprime: Huella Digital, S. L.

IMPRESO EN ESPAÑA - UNIÓN EUROPEA

ÍNDICE

Págs.

Presentación, José María Pérez Collados 7

Jon Arrieta Alberdi, «Entre monarquía compuesta y estado de las autonomías. Rasgos básicos de la experiencia histórica española en la formación de una estructura política plural» 9

Salustiano de Dios, «Epílogo del epílogo: libertades eclesiásticas y poder civil, dos términos de difícil relación en la época tardía de los Austrias» 73

Margarita Herrero Oviedo, «De un derecho consuetudinario y especial a un derecho civil de Galicia» 105

José Luis Moreu Ballonga, «La expansiva reforma legal (1999-2011) del derecho civil aragonés y la reforma estatutaria aragonesa de 2007» 119

Ramón Durán Rivacoba, «Cuestiones de aplicabilidad del Derecho de familia catalán» 145

Esteve Bosch Capdevila, «La compilación del derecho civil especial de Cataluña: génesis, significado y ¿defunción?» 181

Margarita Serna Vallejo, «La autonomía jurídica en los mares: derecho propio, jurisdicciones privilegiadas y autogobierno» 197

Manuel Martínez Neira, «Una muñeca rusa. Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria» 219

Manuel Bermejo, «La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: La insólita trayectoria de una vieja aspiración tratando de definir su contenido» 235

Josep M.ª Llobet i Portella, «El Regiment de la Universitat de Cervera» 287

Remedios Morán Martín, «¿De la autonomía a la dispersión? Una hipótesis sobre la evolución del derecho señorial» 299

Lluís J. Guía Marín, «Preeminència política, capacitat estatutària i jurisdicció. Drets històrics i autonomia municipal en València a mitjans segle XVII» 325

Eduardo Cebreiros Álvarez, «Autonomía municipal *versus* poder regio y señorial. Algunas consideraciones desde la perspectiva de Galicia» 339

Roldán Jimeno Aranguren, «Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra» 357

Varia

Juan Marcos Estarán Peix, «El funcionamiento de un tribunal de la justicia ordinaria de la Restauración: la Audiencia de lo Criminal de Manresa (1883-1892)» . . . 391

Resúmenes/Abstracts 415

Colaboradores 433

Normas de edición 434

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 7-8
ISSN: 1132-8975

PRESENTACIÓN

Como complemento al anterior número de nuestra revista —centrado en analizar el concepto «Derechos históricos» en nuestro texto constitucional—, este nuevo monográfico de *Ius Fugit* está dedicado a la relación existente entre el concepto constitucional «Derechos históricos» y el término, también constitucional, «Autonomía».

La categoría jurídico constitucional «Autonomía» tiene una raíz histórica no desdeñable, tanto en relación con su legitimidad como respecto a su definición; y ello en cualquiera de los ámbitos de nuestro ordenamiento en los que se articula.

Nuestra revista no podía eludir un número dedicado a esta cuestión, tanto por ser una revista de historia del derecho como por constituirse como revista que se centra, fundamentalmente, en el estudio del derecho histórico de los territorios del Estado que provienen de la antigua Corona de Aragón (territorios estos desde donde las categorías «Derechos históricos» y «Autonomía» han aportado un enorme caudal de consecuencias a la actual organización territorial del Estado).

Con este número monográfico hemos pretendido componer un registro de toda la variante histórica que se produce en nuestro ordenamiento jurídico-político en torno al concepto de «Autonomía».

Este ejemplar de la revista *Ius Fugit* está presidido por un análisis de la tradición autonomista que da lugar al Estado español, y que se hace depender de la tradición política y jurídica de la Casa de Austria. Es un estudio, este, que hemos encargado sin límite de páginas a un especialista en la materia, como es el profesor Jon Arrieta Alberdi.

Tras este trabajo, los diversos capítulos del libro recorren los distintos ámbitos en los que se concreta la idea histórica del concepto jurídico de «Autonomía»: el ámbito mercantil y el marítimo, el señorial, el municipal, el universitario, el privado, el jurisdiccional eclesiástico…

Como siempre que cerramos un estudio y una época de trabajo (que en esta ocasión ha abarcado dos números de la revista a lo largo de un período de cuatro años), debemos hacer una referencia de agradecimiento al conjunto de los profesores que, con su trabajo, han hecho posible la materialización de estos libros, así como agradecer al Ministerio de Ciencia e Innovación la financiación de buena parte de estas actividades a través de los proyectos, *Los juristas catalanes y las formas del poder público en Cataluña: Monar-*

quias y Repúblicas (ss. XIII-XX) —Referencia, DER2010-21986-C02-01— y *La Escuela Jurídica Catalana durante la construcción del Estado Constitucional Español* (Referencia: DER2010-21986-C02-02/JURI); así como la asistencia del Grupo de Investigación Consolidado de la Generalitat de Catalunya, *Grup interuniversitari de recerca en historia del dret catala Josep Maria Font Rius (SFR)* —Referencia: 2009GR 766 AGAUR 2009-2013—.

José María Pérez Collados
Director

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 9-72
ISSN: 1132-8975

ENTRE MONARQUÍA COMPUESTA Y ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. RASGOS BÁSICOS DE LA EXPERIENCIA HISTÓRICA ESPAÑOLA EN LA FORMACIÓN DE UNA ESTRUCTURA POLÍTICA PLURAL*

Jon Arrieta Alberdi
Universidad del País Vasco

1. PLANTEAMIENTO. LA ESPAÑA PLURAL: UNA OBVIEDAD QUE NECESITA SER EXPLICADA

Nadie duda de que la Constitución de 1978 trajo consigo una aportación sustancial, de orden cualitativo y de considerable alcance, en la trascendental cuestión de la forma de concebir la estructura territorial de España y la vertebración entre sus partes integrantes. La Constitución da un vuelco radical a la cuestión en relación con el período precedente, al reconocer en el Preámbulo que España se compone de pueblos que tienen sus culturas, lenguas e instituciones. Se señalan también ciertas, de momento no definidas, nacionalidades (art. 2.º) y se garantiza la cooficialidad de las lenguas (art. 3.º).

Este reconocimiento tenía, tras cuarenta años de franquismo, carácter casi constituyente, pero de realidades que estaban conformadas por su propia historia. Es más, ese reconocimiento implica una revisión de ciertos acontecimientos históricos que, en su día, habían traído consigo interrupciones del curso histórico de leyes e instituciones y eliminaciones de estas, con guerras de por medio y explícitas medidas de castigo. Aún más. En aquel borrón y cuenta nueva que los

* Este artículo forma parte de las actividades del grupo de investigación del proyecto DER2008-06370-C03-01/JURI. Derecho y política en la configuración institucional de los territorios vascos y de Navarra (siglos XVI-XVIII).

españoles hacían respecto al pasado, no solamente se revisaba la Guerra Civil de 1936 y sus consecuencias, sino que se hacía lo propio respecto a las de la lejana Guerra de Sucesión, pues, aunque en el momento constituyente quizá no existía clara conciencia de ello, se recuperaba la capacidad creadora del derecho eliminada por los Decretos de Nueva Planta, al dotar a los nuevos Parlamentos autonómicos de los territorios afectados por dichos Decretos de la capacidad de desarrollar el derecho civil propio (art. 149, 1, 8.º CE). Si se añade a ello que la tortuosa confrontación decimonónica era objeto de una más que simbólica derogación (Disposición transitoria segunda) y se propiciaba la actualización de los regímenes forales subsistentes en el momento constituyente en Navarra y provincias vascas (Disposición adicional primera), el resultado final no dejaba de ser el de la devolución a los pueblos correspondientes (los de la antigua Corona de Aragón, Provincias Vascongadas y Navarra) de ciertas instituciones que adquirían espléndidas perspectivas de actualización.

El presente constitucional en España proporciona, a mi entender, continuados motivos para seguir prestando atención a la reflexión apuntada en el párrafo anterior, en la perspectiva de hacer frente a una cuestión tan debatida como la de la pluralidad de España. La pluralidad que se predica de la constitución misma de España, en el doble sentido de lo que implica su estructura institucional y el hecho de estar reflejada en el texto de la Constitución de 1978, no deja de ser una obviedad. Para dotarla de sentido, pues en caso contrario dejaría de tenerlo una parte sustancial de la Constitución, siempre merecerá buscarlo en los motivos que la historia proporciona para explicar el hecho de que la Constitución vigente desde hace treinta y dos años, declare que había en España en el momento de su promulgación partes de aquella a las que se reconoce como pueblos dotados de su respectiva lengua y cultura, así como nacionalidades, territorios cuyo derecho foral se actualiza conforme a la Constitución y comunidades en que aún subsisten regímenes de derecho civil propio cuyo desarrollo se garantiza. Se trata de un reconocimiento de la estructura compuesta, que tiene una manifestación histórica continuada, sólida y potente en la historia de España y de los territorios que han terminado de configurarla. Este artículo tiene como objeto de una de sus partes reflexionar sobre la construcción histórica de las formas compuestas de organización política que en la historia de España han tenido cuerpo sólido y reconocible, para pasar en una segunda parte al reflejo de esa construcción histórica en el texto constitucional y su desarrollo.

2. LA OSCILACIÓN ENTRE UNIDAD Y DIVISIÓN EN LA HISTORIA DE ESPAÑA

El ciclo evolutivo que presenta la historia de España dibuja una curva que parte de la diversidad propia de la situación anterior a la llegada de los romanos, en la que no existía ni atisbo siquiera de una unidad política de la Península. La unidad de Hispania como distrito, o suma de distritos, jurisdiccionales y administrativos, aportada por la dominación romana, equivale a situar la realidad peninsular en la perspectiva unitaria que se desprende del hecho de ser así considerada desde la metrópoli, a lo cual contribuyeron evidentes factores geopolíticos[1]. En ese sentido, el paso siguiente será el que se da cuando, tras la caída del Imperio (476 d. C.), la consideración unitaria y la correspondiente unidad política provincial se puedan plantear y llevar a la práctica de forma autónoma, sin dependencia externa alguna. Como se sabe, esta fase del proceso se inició cuando la metrópoli romana dejó de ejercer su función, viéndose obligada a aceptar que las diversas partes del Imperio, concretamente las de su cara occidental, se desgajaran del tronco y comenzaran una difícil e incierta andadura autónoma. En esa cara occidental destacaba en el momento de la caída del Imperio la figura de Eurico, gobernador todavía del Imperio, con potestad edictal, en el sur de las Galias y nordeste de Hispania, rey de los visigodos a partir del momento en que se desvinculó totalmente de Roma por cese de la función de esta como cabeza de la estructura imperial[2]. La pugna entre francos y visigodos en suelo galo se resolvió con la retirada de los segundos al especio peninsular ibérico, ocupado por varios grupos (suevos, vándalos, alanos, bizantinos…) de modo que el panorama de la diversidad y falta de organización unitaria vuelve a imponerse. El espacio peninsular deja de ser un continente unitario, dividido en ese momento entre grupos que se disputan la supremacía, en un largo enfrentamiento bélico en el que poco a poco la balanza se inclinó del lado de la estirpe visigoda, la mejor organizada para lograr el ideal unitario.

En definitiva, se imponía el objetivo de, una vez superada la división en varios reinos (suevo, visigodo, bizantino), volver a la Hispania romana, espiritualmente unida por la Iglesia católica. Un fragmento de la *Historia de los reyes godos*, de Isidoro de Sevilla[3], resume muy bien el desenlace: Leovigildo unió con la fuerza de sus armas la Península, y su hijo Recaredo (año 583) perfeccionó el proceso logrando la unidad religiosa mediante la extirpación del arrianis-

---

1 Jaime (DR. J.) VICENS VIVES, *España. Geopolítica del Estado y del Imperio,* Editorial Yunque, Barcelona, 1940, p. 61.

2 Álvaro D'ORS, «El Código de Eurico», *Estudios visigóticos*, Roma-Madrid, 2 (1960).

3 Cristóbal RODRÍGUEZ ALONSO, *Las Historias de los Godos, Vándalos y Suevos*, estudio, edición crítica y traducción, Centro de Estudios e Investigación «San Isidoro», León, 1975, pp. 259-262;

mo, iniciada con su propia conversión al catolicismo. La experiencia visigoda en ese proceso tiene una clara manifestación normativa cuando, a mediados del siglo VII, el rey visigodo Recesvinto culmina la elaboración de una recopilación del derecho, no exenta de originalidad y nuevas aportaciones, que se plasma en un libro de leyes para toda la Península, el *Liber Iudiciorum* (654), con vocación de territorialidad y universalidad: lo aplicarán todos los jueces y en todas las causas judiciales, en todo el territorio peninsular del Reino de Toledo.

La monarquía visigoda no llegó a la plenitud de su ideal unitario ni al grado de perfección de un Estado legalista, pero sí apareció con claridad la idea de una España peninsular como unidad política, jurídica y religiosa.

Esta breve aproximación a la línea evolutiva seguida en la historia de la España antigua por el binomio unidad-división nos sirve para constatar dos cuestiones. Por una parte, un hecho: la entrada de los musulmanes en España y la rapidez con la que ocuparon el territorio. Por otra parte, una aspiración: la de la recuperación de una unidad perdida. Efectivamente, aunque la unidad política, normativa e institucional pudo no tener durante la monarquía visigoda posterior al *Liber Iudiciorum* los caracteres de definición y perfección exigibles a una estructura jurídico-política que quiera presumir de haberlos logrado[4], lo cierto es que después del 711 tomó carta de naturaleza la idea de que la entrada musulmana había roto los esquemas unitarios costosamente logrados. La vuelta a la unidad perdida se convierte a partir de entonces en una aspiración irrenunciable. La unidad gótica perdida pero susceptible de ser recuperada, el Reino de Toledo visto con nostalgia… se convierten en ideales que actúan como estímulos para los diversos reinos peninsulares, nacidos y formados precisamente como consecuencia de la pérdida de la unidad política.

La idea de la unidad gótica pervivió tras la ocupación musulmana de la Península y se constituyó en la base fundamental de la idea de pérdida y recuperación que va a presidir la concepción medieval de España[5], la cual adquiere así los caracteres de un «ideal», precisamente porque no es una realidad material, sino algo que se quiere y no se posee. Independientemente de que llegara a

---

Benito SÁNCHEZ ALONSO, *Historia de la historiografía española … hasta la publicación de la crónica de Ocampo (…1543)*, vol. I, 2.ª ed. revisada y añadida, Madrid, 1947; *La construcción de las historias de España*, Ricardo García Cárcel (coord.), Marcial Pons, Madrid, 2004; Jacques FONTAINE, *Isidoro de Sevilla. Génesis y originalidad de la cultura hispánica en tiempos de los visigodos*, Encuentro Ediciones, Madrid, 2002, p. 173.

4 Carlos PETIT, «De negotiis causarum» (I), *Anuario de Historia del Derecho Español*, LV (1985), pp. 151-251, pp. 221-223.

5 Jesús LALINDE ABADÍA, «Apuntes sobre las ideologías en el Derecho histórico español», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLV (1975) pp. 127-157; José María PÉREZ COLLADOS, *Una aproximación al concepto jurídico de nacionalidad (La integración del Reino de Aragón en la monarquía hispánica)*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1992, p. 97, nota 252.

tener o no la condición de una ideología[6], fue en el proceso de instalación y consolidación de la monarquía leonesa, en los reinados de Alfonso II (791-842) y, sobre todo, Alfonso III (866-910), cuando se recibe la influencia de grupos de mozárabes que aportan ese ideal político como elemento impulsor de la idea de recuperación territorial. Lo cierto es que este planteamiento neogoticista se convierte en un recurso casi obligado en cualquier proceso de integración territorial de amplio espectro, si bien, como luego veremos, el argumento puede servir, y de hecho servirá, para reivindicar protagonismos «neogóticos» de recuperación de la unidad desde otros focos montañeses del norte peninsular[7], cada uno de los cuales, con su respectiva área de influencia y expansión, adquiere los perfiles de un reino con personalidad propia diferenciada de los vecinos (caso de Asturias, Pamplona, condados pirenaicos de Aragón y Cataluña…).

Ni que decir tiene que esta disposición se situaría en la parte descendente de la curva hacia la diversidad. La España altomedieval contempla esa diversidad en su máxima expresión, pues se da también dentro de cada reino. El derecho lo refleja muy bien al poderse constatar que en ese período los reinos no tienen, ni seguramente pueden tener, ordenamientos unitarios. En ese sentido, dentro de la diversidad de reinos que van avanzando en el proceso de su maduración en el norte de la Península, la pluralidad interna de aquellos va disminuyendo a favor de, al menos, la aparición y perfeccionamiento de órganos que representan mejor la unidad, pero no de todos los reinos entre sí, sino la de cada uno de ellos. Para que esta afirmación fuera posible, se requirió de la capacidad normativa territorial de la realeza, que se fue consiguiendo a partir del siglo XIII, pero limitada y restringida a cada reino[8].

La Baja Edad Media española contempla la consolidación de las realidades político-jurídicas descritas en el párrafo anterior (León-Castilla; Navarra; Aragón y Cataluña), que se disputan entre sí el terreno que van ganando a costa de los musulmanes, cada vez más replegados hacia el sur. En el juego complementario entre unidad y diversidad, esta última nunca desaparece del todo, incluso dentro de cada reino, por lo que de lo que se trata a los efectos de este artículo es de estudiar los casos y formas que adopta la dialéctica dinámica que se genera entre

---

6 José Antonio MARAVALL, *El concepto de España en la Edad Media*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pp. 315-358.

7 Jesús LALINDE, «Notas sobre el papel de las fuerzas políticas y sociales en el desarrollo de los sistemas iushistóricos españoles», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLVIII (1978).

8 Una manifestación clara la tenemos en los textos normativos que a mediados del siglo XIII consagran el plano de madurez inicial conseguido. Véase el estudio comparativo que Enrique ÁLVAREZ-CORA lleva a cabo tomando el caso de Castilla (Siete Partidas), Sicilia (Liber Augustalis) y Aragón (Fueros de Aragón), en *La producción normativa bajomedieval según las compilaciones de Sicilia, Aragón y Castilla*, con prefazione di Andrea Romano, Giuffrè editore, Milano, 1998.

ambas tendencias. En la Baja Edad Media la idea de la unidad gótica pierde fuerza debido a que se consolidan las formas territoriales de los reinos peninsulares con fronteras y ordenamientos propios. Efectivamente, la transición de la España altomedieval a la de la Baja Edad Media contempla la evolución de cuatro bloques: Navarra, Castilla, Portugal y Aragón-Cataluña. El primero queda prácticamente bloqueado en su posible expansión por los que le rodean. Los dos componentes del último confluyen en uno por vía matrimonial (1150, matrimonio de los herederos de Aragón –Petronila– y Cataluña –Ramón Berenguer IV–).

En la disposición de los factores condicionantes que se tejen para el futuro, la fachada mediterránea ofrece algunos caracteres cuyo desarrollo va a conducir a las formas de pluralidad que llegarán a tener mayor solidez. Nuestro recorrido por la evolución histórica de la pluralidad española nos obliga a detenernos en esta experiencia mediterránea.

3. LA PECULIAR PLURALIDAD DE LOS REINOS DEL ÁREA MEDITERRÁNEA: UN ARCHIPIÉLAGO QUE CONFIGURA UNA MONARQUÍA COMPUESTA

La manifestación más destacada e interesante de una estructura política plural es la que se da en la parte mediterránea de la Península. Creo que esta afirmación tiene hoy día una pacífica aceptación, pues encierra una serie de hechos que responden básicamente a la evolución real de los acontecimientos y al despliegue, bastante lógico y explicable, de los factores concurrentes.

La expansión castellana fue la más intensa y potente, pero tuvo que admitir un flanco occidental con amplia fachada atlántica, y otro oriental proyectado al Mediterráneo. Vicens Vives explicó muy bien los componentes geopolíticos de esta evolución, que otros autores, además de él mismo, han desarrollado magníficamente[9]. La creación, así puede llamarse a la llevada a cabo por Jaime I, de dos reinos, Valencia y Mallorca, evitando conscientemente considerarlos apéndice de las matrices aragonesa y catalana[10], así como su fracaso en los intentos de proyectarse y afianzar posiciones al norte de los Pirineos, hicieron que la voluntad expansiva de sus sucesores se dirigiera hacia la única dirección posi-

---

[9] Jaime VICENS VIVES, *España. Geopolítica del Estado…,* cit., p. 105, explica el fenómeno como resultado de la imposibilidad de mantener un imperio germanizado en el Mediterráneo. La Corona de Aragón se asienta en el paso central del Mediterráneo, Sicilia, como base de referencia para todo el desarrollo posterior. Una magnífica visión de conjunto, que incluye un análisis minucioso de los factores concurrentes, la de Jesús LALINDE, *La Corona de Aragón en el Mediterráneo medieval (1229-1479)*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1979.

[10] Jesús MORALES, *Aragón, nacionalidad histórica. La declaración del Estatuto de 2007, su fundamento y sus efectos constitucionales*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009, pp. 63-64.

ble: la marítima-mediterránea. De este modo, la conformación política de la fachada peninsular mediterránea, al tener como punto de partida la unión matrimonial y la agregación de nuevos componentes, propicia la expansión marítima con una ya afianzada manera de entender y practicar la siempre compleja y difícil conciliación entre el todo y las partes. Si de cuatro integrantes (Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca), el último de ellos es un pequeño archipiélago, parece difícil esperar que la agregación de varias islas más (Sicilia, Cerdeña…) se haga con arreglo a formas de aglutinación diferentes de las que habían regido en la fase peninsular.

En la historia bajomedieval de los reinos de la Corona de Aragón hay una fecha que marca claramente un antes y un después. En el último trimestre de 1283 el rey Pedro celebra Cortes con los tres reinos peninsulares de la Corona y acuerda con ellos las condiciones de un proyecto de expansión mediterránea basado en su condición de consorte de la princesa heredera del Reino de Sicilia, lo cual le llevó a convertirse en líder de la corriente gibelina que intentaba mantenerse precisamente a través de su esposa Constanza[11]. Se da así un trascendental salto que dará pie a una política de progresivo control sobre todo el espacio comprendido entre la Península y lo que Vicens Vives llamaba el cierre de la mitad occidental del Mediterráneo (Sicilia, Malta, Pantelaria) que forman, en palabras de este autor, una diagonal que se afianzará, con dificultades y crisis, para un largo período[12].

En el proceso de institucionalización de los reinos de la Corona de Aragón, tuvo una incidencia considerable la necesidad de establecer un equilibrio entre las partes y el todo, entre los órganos centrales y las instituciones regnícolas. Las características de la expansión de esta Corona por la parte occidental del Mediterráneo imprimieron a la entonces necesaria itinerancia de los reyes algunas peculiaridades.

En la Corona de Aragón se potenció por parte de la propia realeza la figura del primogénito asociado al rey, con el título de gobernador general, que actúa como colaborador y, en su caso, sustituto de aquel[13]. Este dato es interesante, en la medida en que equivale a considerar una doble figura de máxima jurisdicción, la del rey y la del procurador, luego gobernador, general. Basta tener en cuenta esta pluralidad de cargos y la flexibilidad de sus conexiones para entender que los reinos de la Corona de Aragón, en su diversidad y pluralidad tanto ibérica como mediterránea, estaban bien preparados para su estructuración y funciona-

---

[11] Jesús LALINDE, *La Corona de Aragón*…, cit., pp. 65 y ss.; Francesco GIUNTA, *Aragoneses y catalanes en el Mediterráneo*, Ariel, Barcelona, 1989, espec. p. 45.

[12] J. VICENS VIVES, op cit., p. 109.

[13] Jesús LALINDE, *La Gobernación General en la Corona de Aragón*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1962, libro que a su vez constituye un acabado despliegue de la obra de Ibando de Bardaxí sobre la Gobernación general.

miento como monarquía compuesta. La ausencia continuada de la Península del rey Alfonso V el Magnánimo (1415-1458) propició la consolidación de su esposa María como lugarteniente general, después de unos años de falta de definición de la figura por la simultánea presencia de varios lugartenientes generales (aunque en realidad, matiza Lalinde, eran territoriales). La definitiva instalación del Magnánimo en Nápoles (1442-1458) hizo que se produjera un refuerzo de la sede barcelonesa frente a la napolitana, o, mejor dicho, junto con ella, de modo que se llegó a una cierta bicefalia en cargos propios de la administración más cercana al rey y a la lugarteniente general, como ocurrió en los casos del canciller y vicecanciller. De hecho pasó a ser normal que un vicecanciller residiera en Nápoles y otro en la Península[14].

Todo este complejo estructural mediterráneo fue transmitido al joven príncipe Fernando, sobrino del Magnánimo y nombrado primero Príncipe de Sicilia y luego titular del rango real de la isla. Se explica así que Fernando estuviera preparado para imprimir su propio sello a todo este conjunto de instrumentos y formas de organizar una estructura compleja, variada y dispersa, en un amplio espacio de tierra y mar[15]. Lo hizo de forma decidida convirtiendo a los lugartenientes en virreyes, pero reforzando el tribunal que les acompañaba, la respectiva Audiencia, para dar así cuerpo a la conocida línea fernandina de llevar la composición de estos tribunales de alta instancia de cada reino al terreno de los letrados, en cuyo nombramiento participaba el Católico de forma decisiva[16]. De nuevo la vertiente mediterránea tendrá su peso especial, debido a que a la muerte de la reina Isabel su viudo se retiró precisamente a Nápoles, y actuó durante el corto tiempo que medió hasta que fue reclamado para la gobernación de Castilla como si su destino fuera dar continuidad exclusivamente a la línea dinástica y patrimonial originaria.

---

[14] Alan RYDER, *El Reino de Nápoles en la época de Alfonso el Magnánimo*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1987 (ed. inglesa, Oxford, 1976) p. 167. En la p. 192, se refiere a la bicefalia que se produjo en el reinado del Magnánimo, con Registros de la Cancillería tanto en la Península como, separadamente, en Nápoles. Desde la perspectiva de la Cancillería, trató la cuestión Francisco SEVILLANO COLOM, «Cancillerías de Fernando I de Antequera y Alfonso V el Magnánimo», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXV (1965), (pp. 169-216), veánse las p. 177; 184-185. Una completa visión de la cuestión, la de Pietro CORRAO, *Governare un regno. Potere, società e istituzioni in Sicilia fra Trecento e Quattrocento*, Ligrori Napoli, 1991. Una sugerente aportación reciente la de José Luis VILLACAÑAS, *La Monarquía Hispánica (1284-1516)*, Espasa, Madrid, 2008, pp. 172-181.

[15] Jon ARRIETA, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón,* Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1994, p. 60, nota 13.

[16] Jesús LALINDE, *La institución virreinal en Cataluña. 1471-1716*, Instituto Español de Estudios Mediterráneos, Barcelona, 1964; Teresa CANET APARISI, «La Administración Real y los antecedentes históricos de la Audiencia moderna», *Estudis. Revista de Historia Moderna* [Valencia], 11, Valencia (1984), pp. 7-39; *La Audiencia valenciana en la época foral moderna*, ed. Alfons el Magnanim, Valencia, 1986. Aurelio CERNIGLIARO, *Sovranitá e feudo nel regno di Napoli*. 1505-1557, 2 vols., Nápoles 1983, en I, pp. 42-43.

Así pues, y de nuevo podemos seguir la estela de Vicens Vives, el logro de los objetivos que se marcó Alfonso el Magnánimo tuvo un papel de primer orden en toda esta cuestión. A su muerte el trono napolitano pasa a su hijo Fernando, de modo que el reino partenopeo se desvincula de la parte aragonesa hasta la conquista por Fernando el Católico, en la que tiene un gran protagonismo Castilla, que no llega, sin embargo, al extremo de que se considere a Nápoles fuera de la masa hereditaria y patrimonial aragonesa, como se ve en el hecho, ya citado, de que Fernando se retire a Nápoles a la muerte de su esposa Isabel[17]. Al recuperar Fernando el gobierno de Castilla se afianza el dominio sobre Nápoles, heredado luego por Carlos V como parte de la rama aragonesa. Cuando este monarca, ya emperador, se convierte en duque de Milán (1535), se cierra el ciclo de control hispánico sobre Italia, extendido al arco formado por Cerdeña, Sicilia, Nápoles y Milán, sin olvidar la influencia que ejerce sobre Génova y, por extensión, sobre Córcega.

Como hemos visto, fue Fernando el Católico el que puso las bases para la culminación de este proceso, dentro del cual llevó a cabo la conquista (1512) e incorporación del Reino de Navarra. A pesar de haber podido aplicar las fórmulas dediticias que en tales casos podían afectar a un reino conquistado, el Católico siguió en Navarra la línea tradicional aragonesa, favoreciendo la incorporación del reino navarro a la Corona de Castilla (1515), pero sin poner obstáculo alguno al mantenimiento de su derecho e instituciones[18]. El afianzamiento de la figura del virrey, residente en Pamplona junto con el Consejo Real, formaba también parte del estilo fernandino de ampliación territorial e institucional. Su sucesor Carlos V fue una figura clave en la consolidación y potenciación de esta fórmula de integración de los miembros de la Monarquía, con los que el joven príncipe se encontró, literalmente, en la herencia que confluía en su persona en 1516.

La pregunta de si Carlos V dio continuidad o no a este estado de cosas tiene en mi opinión una clara respuesta afirmativa. No olvidemos que su acceso al trono se produjo cuando era muy joven y sin experiencia política. En lo que a los reinos de la Corona de Aragón se refiere, incluyendo los dominios mediterráneos citados, se encontró con una estructura ya madura y organizada, cuyo funcionamiento era en líneas generales adecuado y satisfactorio. La evolución que hemos descrito en los párrafos anteriores muestra la existencia de una estructura plural y dotada de flexibilidad, si bien se procura no perder la unicidad que la realeza

---

[17] Aurelio CERNIGLIARO, *Patriae leges, privatae rationes. Profili giuridico-istituzionali del cinquecento napolitano*, Jovene editore, Nápoles, 1988, pp. 12-13.

[18] Dentro de la abundante bibliografía, para este aspecto concreto cabe traer aquí el artículo de Alfredo FLORISTÁN IMIZCOZ, «¿Conquista o restauración? La incorporación de Navarra a la Monarquía española», *Hispania*, LIX/2, 202 (1999) pp. 457-491.

y la Cancillería, por sí mismas, proporcionan. El reinado del emperador Carlos V, con su constante presencia personal a lo largo de sus dominios a costa de una intensa itinerancia, fue crucial para toda esta cuestión. Contribuyó poderosamente a que se mantuviera el orden sustancial de la estructura organizativa de la Monarquía hasta la crisis generada a la muerte de Carlos II. Veamos algunos de los rasgos sustanciales de la evolución de la cuestión en los doscientos años transcurridos hasta la citada crisis finisecular del XVII.

4. LA MONARQUÍA COMPUESTA DE LOS AUSTRIAS

La trayectoria histórica de la estructura y organización plural y compuesta de España tiene su más clara manifestación en la Monarquía de los siglos XVI y XVII. Basta pensar en su composición, dimensión e integrantes entre 1580 y 1640, periodo en el cual formó parte de aquella la Corona de Portugal con todas sus posesiones imperiales, para entender que alcance la más alta e intensa cota de una monarquía plural o, como se califica mayoritariamente por la historiografía actual, monarquía compuesta.

El prof. John H. Elliott ha reconocido en varias ocasiones su contribución a la acuñación del término *monarquía compuesta*[19]. Actualmente la historiografía europea estaría bastante de acuerdo, creo, en atribuir al autor citado casi la paternidad del término, surgido de un restringido círculo de autores británicos que han contribuido a la utilización de esta terminología, como se desprende de la reconstrucción de su uso llevada a cabo por Conrad Russell en uno de sus libros[20]. Independientemente del término que se use, (da la sensación de que el propio Elliott no cierra la puerta a la utilización de uno más idóneo) lo cierto es que su propuesta de una Europa de monarquías compuestas, en su conocido y ya clásico artículo publicado en *Past and Present* en 1992, partía de la constatación de que, en esas fechas, aún se daba por parte de la historiografía europea a la mayoría de los reinos la consideración de entes unitarios y compactos,

---

[19] Recientemente, en su «Introduction» al volumen *Forms of Union: the British and Spanish Monarchies in the Seventeenth and Eighteenth Centuries* (Jon Arrieta, John H. Elliott eds.) RIEV, cuadernos, 5, Donostia-San Sebastián, 2009, pp. 13-19, p. 14, donde se refiere a su artículo «A Europe of Composite Monarchies», *Past and Present,* 187 (1992), pp. 48-71. Reprinted in J. H. ELLIOTT, *Spain, Europe and the Wider World, 1500-1800*, Yale University Press, New Haven and London, 2009. Este libro ha sido recientemente traducido al español: *España, Europa* y *el mundo de ultramar* [*1500-1800*], Taurus, Madrid, 2010. (El artículo en cuestión en las pp. 29-54).

[20] Conrad RUSSELL se inclina por «reino múltiple», en el cap. 2 de *The Causes of the English Civil War*, Oxford University Press, Oxford, 1990. Véase Paul MONOD, «Estado, nación y monarquía en el siglo XVIII: visión comparativa», en C. RUSSELL y J. ANDRÉS-GALLEGO (ed.). *Las Monarquías del Antiguo Régimen, ¿monarquías compuestas*?, Editorial Complutense, Madrid, 1996, pp. 11-29, p. 12, nota 5.

como precedentes no muy lejanos de las naciones-Estado europeas. Llama la atención la fuerza e inercia de tal concepción unitarista, cuando resulta que el mismo término de *monarchia* comportaba casi de forma inherente la composición múltiple[21]. Lo cierto es que a esas alturas del siglo XX la historiografía estaba apegada hasta ese punto a la concepción unitaria, cuando en el objeto de atención de aquella abundaban las monarquías «habente plura regna». En la Monarquía española, esta última expresión aparece con toda la rutinaria naturalidad que la dicción desprende, por ejemplo, en las *Observationes*, de Cristóbal Crespí de Valdaura[22].

No se trataba de una mera suma de miembros integrantes, sino de reinos dotados de plena suficiencia normativa e institucional, basada a su vez en su condición de unidades jurisdiccionales completas que se relacionan entre sí y con los órganos centrales de la Monarquía, evitando en lo posible que las causas judiciales salgan del reino, de modo que en caso de extracción por avocación u otra causa sean tratadas en la corte en el Consejo correspondiente, que actúa en el palacio del Alcázar, por ejemplo, como si la sala correspondiente fuera un espacio perteneciente al reino de origen del asunto. Cuando Crespí de Valdaura plasma esta idea se está refiriendo al Reino de Valencia[23], pero es evidente que lo propio puede decirse de los restantes reinos de la Corona de Aragón, así como de los de Navarra, Flandes, Nápoles, Sicilia y Cerdeña o del ducado de Milán. Castilla ocupa un lugar de especial valor e importancia y acoge en su suelo a la corte central y común, a la metrópoli que actúa como patria compartida en la que residen los Consejos de la Monarquía, aunque estos tengan su asiento en suelo castellano.

La realidad de la Monarquía española de los Habsburgo ofrecía este panorama, que debe ser tenido en cuenta para cualquier valoración de la fase posterior, caracterizada por un cambio dinástico cuyas consecuencias se deben medir adecuadamente, empezando por la forma y circunstancias de la crisis sucesoria.

---

[21] Xavier GIL PUJOL, «Visión europea de la Monarquía española como Monarquía compuesta, siglos XVI y XVII», en *Las Monarquías del Antiguo Régimen, ¿monarquías compuestas*?, cit., pp. 65-95. La síntesis más reciente y completa, Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *La crisis de la Monarquía*, volumen 4 de la *Historia de España*, Josep Fontana y Ramón Villares, (eds.), Crítica/Marcial Pons, Barcelona, 2009, especialmente los dos primeros capítulos (Mudanza y Unión, respectivamente) pp. 1-120.

[22] *Illustriss. D. D. Christoph. Crespí de Valdaura* [...] *Obseruationes illustratae decisionibus Sacri Supremi Regii Aragonum Consilii, Supremi Consilii Sanctae Cruciatae et Regiae Audientiae Valentinae.* Editio prima in duos tomos diuisa [...] Lugduni: sumptibus Horatii Boissat & Georgii Remeus, 1662. (En adelante *Observationes*, manejo ed. Lyon, 1677, I, 189, n.º 57).

[23] Vid. la nota anterior.

5. EL CAMBIO DE SIGLO, DEL XVII AL XVIII, Y LA CRISIS SUCESORIA: ¿DOS CENTURIAS DIAMETRALMENTE OPUESTAS, SIENDO LA SEGUNDA DETERMINANTE EN LA CONFORMACIÓN DE ESPANA COMO ESTADO-NACIÓN?

En los estudios actuales sobre la formación de España como nación está muy extendida la tendencia a centrar la atención en el siglo XVIII como punto inicial del proceso, precisamente por la importancia que se concede a los cambios introducidos por la dinastía borbónica. No se trata de minusvalorarlos, pero considero que es excesivo ponerlos en los niveles del cambio cualitativo absoluto, como si hubiera un antes y un después[24]. El propio contenido de los puntos anteriores nos da pie para poner en cuestión seriamente tal perspectiva, a la luz de algunos de los acercamientos más lúcidos, en mi opinión, a esta cuestión. Creo que estamos en condiciones mejores actualmente para valorar lo que representa el siglo XVIII en la trayectoria de la formación de una nación española, si se valora debidamente el grado de cambio real que supuso en relación con los dos siglos precedentes[25].

En ese sentido, si nos referimos, por ejemplo, al proceso de centralización y de gobierno controlado desde el núcleo de la Monarquía, no se puede considerar el periodo borbónico en términos de oposición o contraposición absoluta al régimen de los Austrias, pues no cabe duda de que al menos desde Felipe II el grado de control del gobierno desde el centro fue muy elevado. Tampoco resulta muy convincente contraponer una fase borbónica administrativa frente al tiempo habsbúrgico «jurisdiccional», lo que no significa que no se acentuara la tendencia gubernativa más técnica y racionalista en el siglo XVIII, en gran parte debido a la incidencia del factor de la justificación del poder y su razón de ser en función de la progresiva acentuación del sentido de la prestación de servicios, y de la ampliación de una idea operativa de los asuntos públicos.

Más improcedente resulta la contraposición, sin embargo, desde el punto de vista de formación de una comunidad hispánica políticamente organizada y con

---

[24] Josep María GAY ESCODA, «La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya. Edició de la consulta original del "Consejo de Castilla" de 13 de juny de 1715», *Revista Jurídica de Catalunya*, LXXXI-1 (1982), pp. 7-41 y 2, pp. 261-348; Josep María GAY ESCODA, *El corregidor a Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 1997. Sebastià SOLÉ i COT, *El gobierno del Principado de Cataluña por el Capitán General y la Real Audiencia –el Real Acuerdo– bajo el régimen de Nueva Planta (1716-1808)*, Seminari Permanent i interuniversitari d'Història del Dret Català *Josep M. Font Rius*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2008.

[25] José Manuel DE BERNARDO ARES, «La sucesión de la monarquía católica. Del Imperio hispánico al Estado español (1697-1714)», en *La monarquía hispánica en tiempos del Quijote*, Sílex Madrid, 2005, pp. 665-684; Jon ARRIETA, «Catalunya entre els segles XVII i XVIII. Reflexions sobre un canvi», *Revista de Dret Històric Català*, 7 (2007), pp. 87-111.

sentimiento de tal por parte de sus integrantes. Considerar que ese proceso se inicia en el siglo XVIII tiene cada vez menos sentido, pues equivaldría a otorgarle la condición de creador de un sentimiento y de una realidad que había sido, lógicamente, el fruto de varios siglos de convivencia. La que tuvo lugar en los siglos XVI y XVII, ya posee los caracteres de una conformación política consciente y bien organizada, con presencia también de los elementos subjetivos imputables a los sentimientos de pertenencia colectiva a una realidad común, sin que sea inexistente la incidencia de medios puestos a contribución del logro de ese objetivo, si bien se encuentra aún en un estadio muy alejado (también en el siglo XVIII) del sentimiento nacional español tal como se irá formando en el siglo XIX.

La Monarquía hispánica en el periodo austriaco tuvo la suficiente duración, así como la básica solidez jurídica e institucional, y prestó atención a las vías para organizar la coexistencia entre sus integrantes, como para que se produjera ya en ese tiempo una gran parte de los problemas, avatares, coyunturas, altibajos, etc., que una organización política compleja trae consigo. Por otra parte, en los siglos XVI y XVII se avanzó tanto en la conformación de un sentimiento colectivo español como para que surgieran varias formas de entenderlo. Efectivamente, en el siglo XVII hay una clara pugna en España por construir desde diferentes reinos la historia de la recuperación de la Península, y se combatió conscientemente el monopolio castellano de la iniciativa reconquistadora, lo que significa que, efectivamente, Castilla estaba haciendo lo posible para hacerse dueña de ese mérito[26]. En este sentido, actualmente se están identificando bien los movimientos historiográficos surgidos en los diferentes reinos en la defensa de un lugar propio en la Historia de unas Españas que conformaban una realidad amplia en dimensión geográfica y de pluralidad de sujetos, pero también en capacidad de integración[27].

Sabemos, y los coetáneos de estas situaciones aún mejor, que ello no conducía a una igualdad de hecho, tanto en términos económicos como políticos, y simplemente se constata, como era por otra parte difícil de evitar, que una de las partes contaba con mayor fuerza y poder por sí misma que las demás. En ese sentido, está muy claro que una preponderancia castellana en el conjunto de la Monarquía estaba perfectamente definida en el siglo XVII, debido a varios fac-

---

[26] Una muestra significativa, Gregorio LÓPEZ MADERA, *Excelencias de la Monarquía de España*, edición y estudio preliminar de José Luis Bermejo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

[27] Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, «Dinastía y comunidad política: el momento de la patria», en *Materia de España. Cultura política e identidad en la España moderna*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 197-244; Enrique GARCÍA HERNÁN, «Construcción de las historias de España en los siglos XVII y XVIII», en *La construcción de las historias de España*, Ricardo García Cárcel (coord.), Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 127-193.

tores que la hacían bastante lógica y difícilmente evitable, y que tal preponderancia no fue, ni mucho menos, un acontecimiento novedoso[28].

Podríamos extendernos mucho sobre este importante aspecto de la cuestión, pero creo que cabe traer un texto que expresa de forma muy clara y significativa hasta qué punto se tenía conciencia, en la España del siglo XVII, de la pretensión castellana de ostentar la representación unitaria de la Monarquía. El catalán rosellonense Andreu Bosch denunciaba en los años veinte de dicho siglo lo que consideraba error común, muy extendido y convertido en «vanagloria usurpada por los castellanos»: tomar la parte por el todo, Castilla por España, cuando esta, vista en su dimensión estrictamente peninsular ibérica, se componía, incluyendo a la sazón a la enorme corona portuguesa, de 17 «provincias», entendidas como distritos jurisdiccionales autónomos, de las que doce eran reinos de por sí: (« … Castella antiga y nova, Leo, Portugal, Navarra, Granada, Valencia, Toledo, Galicia, Algarbes, Murcia, Cordova, Arago …»). Especifica este autor dos cuestiones: por una parte, que está suficientemente desacreditada la autoproclamación de los reyes de León y Castilla, como reyes de España, cuando lo eran solo de esos territorios; por otra parte, que, en puridad, la condición de reyes de España solo se dio cuando se unió Portugal[29].

Cuando se dice que, situados en el siglo XVI o XVII, aún no podemos hablar de nacionalismo español, se está haciendo una afirmación cierta, pero que en parte se basa en poner a la nación que se construirá en el XIX-XX como si fuera una referencia imprescindible. Pero se incurre en un error, en mi opinión, si se pretende negar que existieran ya claramente en el periodo austriaco las bases para plantear la existencia de una comunidad hispánica política, pues abundan los motivos para contemplar una monarquía cuyos miembros tenían perfecta conciencia de serlo, con vinculaciones también de orden subjetivo, traducidos en el terreno de la ideología y de los sentimientos compartidos. Una gran parte de los problemas que tuvo esa Monarquía hispánica tuvieron lugar por

---

[28] Bartolomé YUN CASALILLA, *Marte contra Minerva. El precio del Imperio español c. 1450-1600,* Crítica, Barcelona, 2004; José María GARCÍA MARÍN, *Castellanos viejos de Italia. El gobierno de Nápoles a fines del siglo XVII*, Giuffrè, Milano, 2002, proporciona múltiples bases de asentamiento del título del libro.

[29] Andreu BOSCH, *Summari, index o epítome dels admirables y nobilíssims títols de honor de Catalunya, Rosselló y Cerdanya*, Perpiñán, 1628, ed. facsímil Barcelona-Sueca 1978, p. 124: *Valdra tambe per satisfer a un error comunament rebut y vanagloria usurpada per los castellans que en les nacions estranyes en pau y en guerra anomenan Espanyols, prenent sols per Espanya Castella, lo que no es pot fundar ab raho, sino es de burla, que quant Espanya es tot lo que compren dels Pirineus als Oceanos, enclohent 17 Provincies, entre las quals y ha 12 Regnes, Castella antiga y nova, Leo, Portugal, Navarra, Granada, Valencia, Toledo, Galicia, Algarbes, Murcia, Cordova, Arago, com refereix Goes en sa Hispania al principi, y dites corones en tants altres titols de Principats, Comtats, y altres, tots los quals son tant Espanyols uns com altres, y que Arago y Valencia sia Espanya ho prova lo Iuris Consult a la ley penultima ff. de censibus.*

las inevitables situaciones de contraposición de intereses y formas de entender precisamente esa pertenencia y vinculación. Sin salir de la Península Ibérica tenemos dos casos que lo ilustran perfectamente, con diferente desenlace: Portugal y Cataluña.

Actualmente, aunque ha perdido algo de fuerza, tiene gran predicamento el análisis de esta cuestión desde la perspectiva del patriotismo[30]. Abundan los estudios dedicados al patriotismo en el Antiguo Régimen. España era un conjunto de patrias, cada una con su derecho e instituciones, sus leyes patrias, como se decía entonces, pero con clara conciencia de la existencia de una patria común. Es cierto que esa patria común, la Monarquía en su conjunto, vivió graves crisis internas, precisamente debido a la defensa a ultranza de su ordenamiento por parte de varias «patrias» integradas en aquella, hasta el punto de pretender la escisión y su salida del seno de la Monarquía. Eran, sin duda, una manifestación de la diferente manera de entender la cuestión y los conflictos intensos a que ello podía dar lugar. Pero no suponen la negación, sino todo lo contrario, de un sentimiento y concepción de pertenencia a una patria común, tomada esta, además, no como algo abstracto, sino como una realidad perfectamente organizada[31]. Es más, fue precisamente la forma de estructuración jurídica la que permitía esa patria común, y, gracias a ello, el punto de vista de la estructura jurisdiccional y su ejercicio en tribunales de alta instancia, es el que nos permite contemplar perfectamente una Monarquía hispánica con un considerable grado de madurez, incluida la consideración colectiva de formar una comunidad política.

La Monarquía de los Austrias consistió en una unión presidida por la fuerza de un elemento común como era la propia monarquía católica (en todos los sentidos), pero los lazos, más que étnicos o patrióticos, eran los proporcionados por una estructura administrativa y de gobierno, consistente en una red bien organizada de tribunales y consejos, residentes en la corte los de mayor instancia, pero funcionando con arreglo a la existencia de múltiples reinos y sedes de aplicación de esa estructura. El siglo XVIII se explica mucho mejor por el análisis de la pervivencia de parte de esa estructura. Por las razones arriba perfiladas, como hemos visto, curiosamente será en Indias donde con mayor

---

[30] Xavier GIL PUJOL, «Un rey, una fe, muchas naciones: patria y nación en la España de los siglos XVI y XVII», en *La Monarquía de las naciones. Patria, nación y naturaleza en la Monarquía de España,* edición a cargo de Antonio Álvarez-Ossorio Alvariño y Bernardo J. García García, Fundación Carlos de Amberes, Madrid, 2004, pp. 39-76 (esp. 39-42); Xavier TORRES SANS, *Naciones sin nacionalismo. Cataluña en la monarquía hispánica (siglos XVI-XVII)*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2008.

[31] Desde esa perspectiva, y teniendo en cuenta también el factor de los «derechos patrios», abordo la cuestión en, «Ubicación de los ordenamientos de los reinos de la Corona de Aragón en la Monarquía Hispánica: concepciones y supuestos varios (siglos XVI-XVIII)», en *Il Diritto Patrio tra Diritto Comune e Codificazione (secoli XVI-XIX)* a cura dit Italo Birocchi e Antonello Mattone, Viella, Roma, 2006, pp. 127-171.

fuerza se mantendrá, lo cual constituye una gran paradoja, pero sirve para explicar lo ocurrido a fines del siglo XVIII y principios del XIX en los dominios americanos[32].

En suma, es poco acertado pretender poner en el siglo XVIII el punto de partida de una nación española, máxime cuando los hechos y las realidades demuestran que nos encontramos, más bien, ante la persistencia de una estructura, de una visión, de una manera de entender la convivencia, que precisamente por el grado de implantación que llegó a tener, mantuvo entonces y después parte de su fuerza y no dejó de tener manifestaciones significativas.

El aglutinante de la Monarquía en España era precisamente la condición de elemento común que el monarca aportaba. Esa estructura de conciliación entre lo propio y lo compartido solo era eficaz si se conseguía la complementación armónica y equilibrada entre rey y reinos. Solo cuando esta se daba mínimamente se conseguía el objetivo de sumar las fuerzas. La Monarquía hispánica dejó de conservar y mantener la hegemonía precisamente porque esa suma entró en crisis. Y entró en crisis, entre otras razones, porque en otros puntos de la Europa de aquel tiempo otros posibles protagonistas empezaron a tomar una posición activa y a sumar sus fuerzas, como fue el caso de Inglaterra y Holanda, además de Francia y el Imperio, potencias estas ya consolidadas.

España, en el plano internacional, pasó a ser una pieza codiciada en 1700. Todo el proceso se explica bien si se contempla desde la perspectiva de los planes, auténticos proyectos, de Luis XIV. No sé si se puede llegar a decir que el desenlace final fue el que el Rey Sol había proyectado, pero sí creo que podemos estar de acuerdo en que ese desenlace coincide básicamente con el que aquél había considerado deseable. Luis XIV consiguió, en definitiva, poner a su nieto en el trono de una España que, aunque perdió sus dominios europeos, conservó el mundo americano.

El año 1707, el de la batalla de Almansa, por un lado, y Acta de Unión angloescocesa por otro, es interesante porque permite comparar los casos español y británico y permite ver cómo los protagonistas de los hechos se encontraban en un momento diferente del ciclo[33]. En España ese ciclo fue descendente: claramente de pérdida. Los resultados de la Guerra de Sucesión lo evidencian, pues todos ganaron menos la propia Monarquía española, encabezada desde entonces por la dinastía borbónica. Fue una guerra internacional a la que en un

---

[32] Rafael D. GARCÍA PÉREZ, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Eunsa, Pamplona, 1998. Me extiendo sobre la idea expresada en la recensión a este libro en, *Ius Fugit*, 8-9 (1999-2000), pp. 496-512.

[33] Jon ARRIETA, «El 1707 español y el británico», en *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Jon Arrieta y Jesús Astigarraga (eds.), Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU, Bilbao, 2009, pp. 15-36.

momento dado, 1705, se sumó el escenario ibérico como teatro de los enfrentamientos bélicos, lo que añadió al conflicto el componente de la guerra civil, dentro de la cual el balance final fue también de pérdida y derrota para los que, a partir de la fecha citada de 1705, tomaron decidido partido por la candidatura al trono del archiduque Carlos.

La principal consecuencia de la Guerra de Sucesión fue que la hasta entonces Monarquía de dimensión euro-americana, quedó reducida en la parte europea al espacio peninsular ibérico[34]. Estamos ante un hecho digno de ser destacado, porque lo cierto es que fue decisivo para explicar que España entrara en una cierta constante de guerra civil, o guerra interna, con el importante agravante de las consecuencias negativas para los participantes. Se entró en un proceso de decadencia y desmoralización y de dificultades para hacer frente al futuro, entre otras cosas por los problemas derivados de la falta de capacidad y condiciones para la creación de un diseño propio.

6. ¿CERRÓ LA GUERRA DE SUCESIÓN Y LA NUEVA PLANTA LA PLURALIDAD, ACABANDO CON CUALQUIER RASTRO DE LA MISMA? EL INTENTO DE ATRAER A CARLOS III AL ESTILO DE GOBIERNO ESTRUCTURAL BAJOMEDIEVAL MEDITERRÁNEO. LA PLURALIDAD MEDITERRÁNEA EN CÁDIZ

Puede pensarse, y de hecho constituye, en principio, un punto de partida generalizado, que avanzado el siglo XVIII la concepción unitaria de la Monarquía española alejada del pluralismo que había caracterizado al siglo anterior, daría poco espacio a este. Hay claras manifestaciones de lo contrario en el caso de Vizcaya, que, ciertamente, aparecía a los ojos de España como territorio «exento», es decir, estructurado todavía con arreglo a sus fueros, franquezas y privilegios. El Señorío vizcaíno defendió con absoluta claridad la condición de territorio unido de forma principal y horizontal a la Monarquía, para lo cual no dudó en acudir a las autoridades de la Corona de Aragón del siglo XVII[35]. Cabe

---

[34] Asunto tratado con profundidad y detalle en el volumen colectivo *La pérdida de Europa. La Guerra de Sucesión por la Monarquía de España*, ed. a cargo de Antonio Álvarez-Ossorio, Bernardo J. García García y Virginia León, Fundación Carlos de Amberes, Madrid, 2006.

[35] Jon ARRIETA, «Las autoridades jurisprudenciales de la Corona de Aragón en el "Escudo" de Fontecha y Salazar», en *Estat, dret i societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep. M. Gay i Escoda*, Associació Catalana d'Història del Dret «Jaume de Montjuïc», Barcelona, 1996, pp. 207-224 (también en *Initium. Revista Catalana d'Història del Dret*, 1 (1996), pp. 207-224). José María PORTILLO, «Locura cantábrica, o la república en la Monarquía. Percepción ilustrada de la constitución vizcaína», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVII, vol. I (1997), pp. 749-775, p. 755.

preguntarse si los reinos de dicha Corona pudieron llegar a manifestar en el propio siglo ilustrado determinadas posturas que revelaran una intención o deseo de recuperación de las estructuras perdidas o debilitadas con la Guerra de Sucesión y la Nueva Planta. Es esta una cuestión que tiene una amplia y documentada respuesta afirmativa por parte de autores como Ernest Lluch, que llegó a acuñar la expresión de «austracismo persistente»[36], Joaquim Albareda[37] o, desde otra perspectiva, pero confirmatoria de la tesis, Carlos Garriga[38].

Sin entrar ahora en la cuestión y en los problemas que implica, podemos contar para abordar este aspecto de la presencia y mantenimiento de una idea de España como monarquía compuesta con un documento de 1760, el llamado *Memorial de Greuges*[39] que es en realidad una Representación elaborada por los diputados de las ciudades de Barcelona, Zaragoza, Valencia y Palma de Mallorca, con motivo de su asistencia en Madrid a las Cortes en que tendría lugar la coronación y juramento de Carlos III como rey de España[40].

El contenido y las tesis de este documento han sido abundantemente tratados por la historiografía[41], pero a los efectos de este artículo es interesante constatar que a esas alturas del siglo XVIII su autor o autores, por boca de diputados perfectamente integrados en la Monarquía borbónica y nada sospechosos de veleidades «austracistas», seguían teniendo clara conciencia de que la forma de integración de los reinos de la Corona en la Baja Edad Media había sido el modelo explícito de la Monarquía de los Austrias, y que dicho modelo, cuya recuperación era posible «sin salir de España y sin salir de la Corona de Aragón», había sido sustituido por otro al pasar al siglo XVIII. Los autores de esta Representación no se privan de definir-

---

[36] Ernest Lluch abordó la cuestión en varios de sus libros y trabajos sobre la materia, si bien lo hace específicamente en «El austracismo persistente y purificado: 1734-1741», en *Foralismo, derechos históricos y democracia*, Fundación BBV, Bilbao, 1998, pp. 51-84. Otros trabajos, *La Catalunya vençuda del segle XVIII. Foscors y clarors de la Il.lustració*, Edicions 62, Barcelona, 1996; *Aragonesismo austracista (1734-1742). Conde Juan Amor de Soria*, IFC, Zaragoza, 2000; *L'alternativa catalana (1700-1714-1740). Ramón de Vilana Perlas i Juan Amor de Soria: teoría i acció austriacistes*, Eumo, Vic, 2000.

[37] Dentro de su amplia bibliografía, en su último libro, *La Guerra de Sucesión de España (1700-1714)*, Crítica, Barcelona, 2010, trata la cuestión en las pp. 475 y ss.

[38] Carlos GARRIGA, «Las Ordenanzas de la Real Audiencia de Cataluña (1741). (Una contribución al estudio del régimen de la Nueva Planta)», *Initium. Revista Catalana d'Història del Dret*, 1 (1996), pp. 371-394; «Despotismo ilustrado y desorden social: la restauración de la Nueva Planta de la Audiencia de Cataluña (1775)», *Initium. Revista Catalana d'Història del Dret*, 2 (1997), pp. 485-516.

[39] Enrique MOREU REY (ed.), *El memorial de greuges de 1760*, Mediterrania, Barcelona, 1968.

[40] Sigo la edición de J. M. TORRAS RIBÉ, «Memorial de Greuges de 1760», en *Escrits polítics del segle XVIII*, tomo II, edició i introducció a cura de J.M. Torras Ribé, ed. Eumo, Vic, 1996, pp. 91-113.

[41] José María PÉREZ COLLADOS, *Una aproximación al concepto jurídico de nacionalidad…,* cit., pp. 327-329.

se en términos claramente negativos sobre las consecuencias de dicho cambio, que identifican claramente, pasado medio siglo, con la decisión de Felipe V de proceder a la «abolición de golpe de todas las leyes civiles y económicas de los reinos de la Corona de Aragón», si bien reconocen que el mantenimiento del derecho privado había sido un elemento lenitivo de la pérdida, salvo para el Reino de Valencia, por lo que reclaman que se amplíe a él la recuperación de su derecho foral.

Del plano político general pasan a manifestaciones prácticas del grado de integración nacional conseguido con la Nueva Planta, y se manifiestan particularmente críticos con la pretendida, ya desde el Conde-Duque, política de nombramientos para las magistraturas de los diferentes territorios prescindiendo del requisito de naturaleza, pues alegan que el efecto de la integración no se ha producido, para lo que aportan datos numéricos como el de que en las Audiencias de la Corona de Aragón más de la mitad no son naturales (35 de 55) mientras que, a la recíproca, de 69 magistrados en los Consejos y tribunales de la corte, tan solo cinco eran naturales de la Corona de Aragón[42]. Este documento de 1760 proporciona un termómetro de la integración, que revelaba una descompensación contraria al concepto mismo de interpenetración territorial y el fracaso de los pretendidos fines de la eliminación del requisito de naturaleza, particularmente el de conseguir la igualdad de oportunidades, que no se habría logrado, pues,

> … como los naturales de aquellos reinos, privados de los empleos que antes tenían en ellos, han sido excluidos de los de Castilla del mismo modo que lo eran antes, no han conseguido el favor y la ventaja que se propuso el piadoso justo padre de V. M. y nos hallamos en la triste necesidad de manifestar nuestra desgracia, implorando vuestra real clemencia[43].

Este documento y el episodio correspondiente, su presentación a Carlos III recién llegado de Nápoles para dar inicio a su reinado en España, tienen un gran valor por lo que representan como vehículo de expresión de la persistencia de una idea de España estructurada con arreglo a los moldes de una monarquía compuesta, cuyo modelo se podía hallar, «sin salir de España», en la matriz mediterránea. Siguiendo esta estela, podemos pasar a considerar qué presencia pudo llegar a tener en la siguiente centuria. Para ello es imprescindible tener en cuenta la presencia e intervención de diputados de estas tierras en las Cortes de Cádiz. Actualmente se está pasando a valorar renovadoramente la intervención de los diputados catalanes, como Felipe Aner de Esteve y Lázaro de Dou, o valencianos, como Francisco Xavier Borrull y Vilanova. Nos limitaremos aquí a constatar las claras ideas que expusieron en las Cortes de Cádiz, en la línea de

---

[42] Torras Ribé, art. cit., 1996, pp. 99-100.
[43] Ibíd, p. 111.

recordar y reivindicar el sentido que los ordenamientos forales, debidamente constitucionalizados, podían tener en el nuevo futuro que se abría[44].

7. LA CONCEPCIÓN HISTORIOGRÁFICA DEL FEDERALISMO EN LA OBRA DE PI Y MARGALL

En un acercamiento a la evolución de las formas pluralistas de estructuración de España como el que se pretende en este artículo, no puede faltar la referencia a la experiencia federal española más temprana y definida, aunque frustrada, como lo fue la de la Primera República. No se trata ahora, por las características y orientación de este artículo, de abundar en los caracteres estructurales del proyecto de constitución federal. Me parece más valioso, a los efectos de esta aportación, tomar en consideración la obra de quien fue, sin duda, el artífice de una gran parte del movimiento que condujo a esa primera propuesta federal republicana.

La figura y obra de Fancisco Pi y Margall son actualmente bien conocidas. Se puede identificar bien la evolución que se da entre sus dos aportaciones más valiosas y significativas: *Reacción y Revolución* (1854) y *Las nacionalidades* (1877)[45]. No se trata aquí de volver a las valoraciones sobre la evolución entre estas dos obras, sino de preguntarnos sobre la concepción que Pi y Margall tenía de la historia de España, en general, y, más específicamente, de la evolución seguida en ella en la cuestión que nos ocupa. Creo que la pregunta viene respondida por el propio autor en el libro tercero de *Las nacionalidades*, concretamente en sus primeros capítulos[46]. El autor demuestra tener una idea muy clara y definida de la trayectoria histórica de España, y cabe pensar que sus trazos básicos los tenía muy integrados en su pensamiento. Los primeros capítulos del libro tercero están escritos por alguien que ha llevado a cabo un largo y detenido proceso de reflexión sobre la materia. La conoce bien, la ha estudiado con detalle y detenimiento, lo que le permite exponerla de forma directa, segura y contundente.

---

[44] La posición valenciana, detalladamente analizada por Javier PALAO en «Del Derecho foral al Derecho civil valenciano: historia y evolución de una reivindicación secular», *Revista Valencia d'Estudis Autonòmics*, 51 (2008), pp. 162-199; «Abolición y reintegración del Derecho civil valenciano en la perspectiva del Antiguo Régimen», en *El Derecho civil valenciano tras la reforma del Estatuto de Autonomía*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 13-66.

[45] José Luis VILLACAÑAS, «La idea federal en España», en M. Chust, *Federalismo y cuestión federal en España*, Universidad Jaume I, Castellón, 2004 (acceso directo PDF, en Biblioteca Saavedra Fajardo de pensamiento político hispánico); Antoni JUTGLAR, *Pi y Margall y el federalismo español*, 2 vols., Taurus, Madrid, 1975.

[46] Francisco PI Y MARGALL, *Las nacionalidades. Escritos y discursos sobre federalismo,* edición y estudio introductorio de Ramón Maiz, Akal, Madrid, 2009.

Nuestro autor no oculta que el objetivo de su análisis y valoración de la historia de España sea el de la identificación de los errores y de los caminos desacertados en la trayectoria seguida. De este modo teje una interpretación idealista, que contrapone lo que fue con lo que podía, y debería, haber sido. Ahora bien, a través del seguimiento de esa oposición, toda la carga utópica de su obra resulta tener en su interpretación de la historia de España una de sus principales bases. Cabe destacar, en mi opinión, este dato, pues Pi y Margall expone con absoluta claridad la cuestión, y lo hace precisamente tomando como hilo directriz la contraposición entre unidad y pluralidad, que se empareja con la alternativa entre acierto y desacierto, frustrado el primero con frecuencia en esa experiencia histórica precisamente por no haberse jugado de la debida forma en la necesaria tensión entre uniformidad y diversidad, entre lo común y lo particular, entre libertad y coerción.

El tratamiento de la cuestión por Pi está claramente presidido por la idea de ciclo o ciclos recorridos en la historia de España, en relación con la dualidad unidad-pluralidad. El resultado no se aleja mucho del que hemos relatado en la primera parte de este artículo: «cierta unidad» romana; ruptura de esta por los pueblos germánicos, siendo uno de ellos el que logra la unidad peninsular, rota, a su vez, por la irrupción musulmana, la cual propicia el amplio y variado pluralismo medieval, con aparición paulatina de ciudades y constitución de varios reinos[47].

Pi y Margall hace un par de puntualizaciones a mi entender muy significativas. Por una parte, en lo que se refiere a la unidad de España, dado que había estado presidida históricamente por la coincidencia entre continente (la Península) y contenido (provincia romana; reino visigodo) y que, en consecuencia, en época moderna se había recuperado dicha coincidencia solo en el momento en que Portugal se incorpora a la Monarquía hispánica (1580), considera Pi que la ausencia de Portugal convierte tal unidad en incompleta[48]. Por otra parte, desvincula el proceso histórico seguido en España de una hipotética voluntad colectiva orientada de forma determinista a un posible destino común: la unidad o unidades logradas se dieron no por móviles nacionales ligados, aunque fuera de forma tenue, al logro de la unidad de largo alcance, sino por la voluntad de engrandecimiento de los reyes como miembros de sus respectivas casas y dinastías. La borbónica no traería, según nuestro autor, ningún cambio en esta orientación, sino que la acción de Felipe V, en forma de decisiones abolitorias o limitadoras del ordenamiento jurídico, sería manifestación clara del despotismo absolutista, no de un reformismo racionalista[49].

---

47 *Las nacionalidades…*, cit., p. 245.
48 Ibíd, p. 262.
49 Francisco PI Y MARGALL, *Las Nacionalidades…*, cit., p. 256.

Así pues, las propuestas federales de Pi y Margall descansaban en su previa valoración de la historia de España. En su interpretación, el siglo XIX que le tocó vivir heredaba la carga de imposición de la unidad sobre la pluralidad, a modo de dualidad en la que se identifica un tanto mecánicamente el resultado conseguido despóticamente desde arriba con la evitación del despliegue natural de la auténtica pluralidad española.

El fracaso del federalismo dio lugar a que sus ideas fueran siendo en gran medida desplazadas hacia el terreno de un nacionalismo en ascenso, representado en Cataluña por las tesis de Valentí Almirall (creación del Centre Català, 1882) desplegada en su libro *Lo Catalanisme* (1885). Poco después surgía con fuerza en Vizcaya el nacionalismo impulsado por los hermanos Luis y Sabino Arana[50]. La cuestión de la forma de dar una estructura válida y sólida a la integración conciliada entre unidad y pluralidad volvía a quedar sin respuesta y contemplaba la separación de los dos vectores, al acentuarse, por un lado, la búsqueda de soluciones particulares desligadas del conjunto, y, por otro, al imponerse este último, negando el derecho a la existencia de las partes como tales[51]. La Segunda República verá renacer el asunto y tendrá que hacerle frente. Lo mismo ocurrirá en el siguiente periodo democrático de la historia española, en el que toda la cuestión aquí atendida adquirirá un gran protagonismo. En la terminología usada y actualmente ya asentada, no sin problemas y dudas, destaca la expresión «derechos históricos» como formulación sintética de una amplia y problemática cuestión.

8. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SU ESPECIAL VALOR EN EL RECONOCIMIENTO DE LA PLURALIDAD DE INTEGRANTES DE LA NACIÓN ESPAÑOLA[52]

Siendo el propósito de este artículo proponer una respuesta explicativa a la cuestión de la pluralidad y diversidad de elementos integrantes de la España histórica y actual, el punto de partida, como ha sido en nuestro caso (véase el Planteamiento, punto 1), no podía ser otro que su reflejo en el actual ordenamiento espa-

---

50 Esteban ANTXUSTEGI IGARTUA, *El debate nacionalista. Sabino Arana y sus herederos*, Colección EDITUM RES PUBLICA de la Universidad de Murcia, Murcia, 2007.

51 Una conclusión a la que llegaba Javier Tusell resume magistralmente el debate sobre la procedencia de la concepción plural de España en el siglo XIX: «Si la pluralidad española perduró fue por su objetivo enraizamiento, no por la lenidad en la aplicación de las medidas uniformizadoras», en *España: una angustia nacional*, Espasa, Madrid, 1999, p. 109.

52 Francisco J. LAPORTA, Alejandro SAIZ ARNAIZ, *Los derechos históricos en la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006 (contiene F. J. Laporta, «Los derechos históricos en la Constitución: algunos problemas teóricos», pp. 9-86; A. Saiz, «La titularidad de los derechos históricos y las reformas estatutarias», pp. 87-135).

ñol, particularmente en la Constitución, de modo que el punto de llegada resulta ser también, después del recorrido llevado a cabo, el propio texto constitucional, en la medida en que recoge y reconoce, como manifestación de pluralidad histórica constitucionalizada, la existencia de regímenes forales y derechos históricos.

Cabe empezar diciendo que estamos ante una cuestión dotada de razonable claridad y coherencia, desde la perspectiva objetiva, en la Constitución española. Es cierto que la expresión «derechos históricos» aparece tan solo en la Disposición adicional primera. Pero es evidente que tiene el sentido objetivo que se precisa en su segundo párrafo, que hace equivaler esos derechos históricos a los «regímenes forales» de los Territorios Históricos, los cuales eran y son, nadie lo discute en la interpretación estricta del precepto, Navarra y las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava. Así pues, lo que la Constitución hace es reconocer los regímenes forales de estos territorios y declarar que los ampara y respeta garantizando su continuidad y su actualización, es decir, su progresiva adecuación a los tiempos[53].

Es cierto, pues, que los «regímenes forales» de estos cuatro territorios gozaron de un tratamiento específico en el proceso constituyente, pero no lo es que el principio de respeto y protección hacia las realidades jurídicas e institucionales existentes en España se limite a esta Disposición adicional. La Constitución lleva a cabo varios reconocimientos declarativos de estas realidades y se ofrece como fundamento y respaldo legitimador de su proyección futura. Lo que ocurre es que los pronunciamientos al respecto se contienen en artículos y apartados diversos. Ello exige, como es propio de cualquier norma jurídica, la interpretación que consiga el mayor grado posible de coherencia. No voy a extenderme ahora en el análisis detallado[54], pues creo suficiente constatar la fuerza y objetividad del principio del que parte la Constitución al declarar (Preámbulo) su «voluntad de [...] proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Si nos fijamos en este último término, difícilmente podremos separar de su contenido la condición jurídica de las «instituciones», materializadas en determinados sujetos que se identifican como «pueblos». A la definición de princi-

---

[53] Una exposición que recoge gran número de sus artículos, Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Derechos históricos y constitución*, Taurus, Madrid, 1998. Una visión completa la de Santiago LARRAZÁBAL, *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1997. Planteamientos más recientes los de Javier CORCUERA ATIENZA y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA, *La constitucionalización de los Derechos Históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, y el de Alejandro Saiz citado en la nota anterior.

[54] Me remito a los criterios interpretativos que considero aplicables explicados en «Las imágenes de los derechos históricos: un estado de la cuestión», en *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Fundación BBV, Bilbao, 2000, pp. 227-299 (publicado también en *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Crítica, Madrid, 2001).

pios propia de un preámbulo no se le puede exigir un grado absoluto de precisión, pero es difícilmente discutible que el principio aparece claro y con fuerza.

Las «instituciones» que pretenden tener, o seguir teniendo, existencia y operatividad, se reconocen en el Preámbulo[55], pero también en otros apartados en los que no solo se reconocen sino que se proponen como objeto de posible modificación y desarrollo. Es el caso de los regímenes forales de la Disposición adicional primera de la Constitución, pero también de los derechos civiles, forales o especiales del artículo 149, 1, 8.ª, auténticos «regímenes forales» que se diferencian de los de la Disposición adicional primera tan solo por el ámbito en el que se sitúan: privado el de los derechos civiles, predominantemente público (económico-administrativo) el de los cuatro «territorios históricos» beneficiarios de la Disposición adicional primera[56].

Estamos en condiciones de afirmar, en mi opinión, que la Constitución ha demostrado sobradamente, a lo largo de treinta y dos años de vigencia, que la deseable coherencia de su contenido como texto normativo en materia tan importante como la forma de entender sus integrantes colectivos, se ha desarrollado de forma consecuente. Los «pueblos» dotados de lenguas, culturas, tradiciones e instituciones, se han unido en comunidades autónomas que, partiendo de su condición de «provincias limítrofes con características históricas comunes» (art. 143), han elevado sus lenguas a la condición de cooficiales, las han dotado de una ordenación jurídica efectiva y han avanzado considerablemente en la institucionalización normativa de sus caracteres propios.

Todo ello a través de una legislación nueva, nacida con fuerza y legitimación constitucional también nueva, pero coherente con su ejercicio por comunidades de ciudadanos cuya presencia se explica y justifica, difícilmente podría ser de otra manera, por su historia. Esta no es incompatible con la Constitución, como se comprueba en la forma en que fue asumida, tanto por el texto constitucional en sí como por el proceso constituyente y el desarrollo posterior a través de todo el amplio despliegue orgánico, institucional y normativo que traía consigo el conjunto de reconocimientos citados, que ha tenido lugar por medio de vías previstas en la Constitución y especificadas en los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, a partir de ese momento eran la Constitución y los Estatutos los que, en plena coherencia con la historia anterior, formaban la plataforma de legiti-

---

[55] Instituciones que solo se pueden entender como jurídicas, según opinión que considero acertada de Jesús PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y constitución,* Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1995, p. 127.

[56] La voluntad de mantenimiento de esos regímenes institucionales es, sin embargo, la misma, como los mismos eran sus posibles beneficiarios, cuya identificación en 1978 no estaba decidida del todo, pero sí las vías para ello y, lo que es más importante, la garantía de proyección constructiva hacia el futuro que la Constitución proporcionaba.

mación jurídica de asiento del desarrollo futuro. No solo no hay contradicción con la historia, sino que la Constitución, una vez integrada en su seno la realidad precedente en la forma descrita, ha contribuido decisivamente, como no podía ser menos, a la configuración de la pluralidad de integrantes de la España constitucional, al otorgar su respeto y protección garantizadora al mantenimiento y desarrollo de las instituciones que la experiencia histórica constitucionalizada traía consigo, de modo que casi resulta redundante hablar de la pluralidad de integrantes que caracteriza a España como nación.

8.1. El problema de los derechos históricos entendidos total o preferentemente como derechos subjetivos

Después de treinta y dos años de ejercicio normalizado de las previsiones constitucionales en materia de reconocimiento y plasmación real de la pluralidad española, son fácilmente reconocibles los signos de la coherencia con la aplicación de ese principio, cuya realidad objetiva me parece que debe destacarse especialmente, pues una gran parte de los problemas que esta cuestión genera se desprenden, en mi opinión, de la tendencia a llevar la cuestión al terreno subjetivo[57]. Quiero decir con ello que si la faceta objetiva de los «derechos históricos» aparece en forma orgánica, normativa e institucional de forma clara, encarnada en el conjunto de regímenes objetivos actuales en que se han convertido aquellos, no ocurre lo mismo si se toman los derechos históricos desde una perspectiva subjetiva, es decir, como fundamento de pretensión de objetivos no realizados actualmente, pero dotados de una –se dice– base histórica.

De aquí nacen gran parte de los problemas que esta cuestión encierra, pues es evidente que esta faceta predomina en quienes introducen en el concepto una carga reivindicativa indefinida o ilimitada, presente sin duda en las cláusulas de reserva de algunos estatutos de autonomía como el vasco, el navarro o el aragonés, que declaran su no renuncia a derechos que les pudieran corresponder o, incluso, haber correspondido, por su historia.

En mis comparecencias en las comisiones en las que se ha tratado sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Euskadi (mayo de 2002 y junio de 2004) he podido comprobar que esta consideración subjetiva de los derechos históricos predominaba claramente en la mayoría de los representantes de los diferentes partidos políticos allí presentes, por no decir de todos ellos. Si esta interpretación domina en personas preparadas para tener un concepto más apropiado y matizado de la cuestión, se comprenderá que no se pueda exigir mayor capacidad de precisión o

[57] F. J. LAPORTA, art. cit., p. 37.

distinción a la visión popular o propia de la opinión cotidiana del hombre de la calle. Desgraciadamente, lo mismo cabe decir de los comunicados de ETA en que se ha utilizado la idea de derechos históricos violados o incumplidos, nada menos que como fundamento de la existencia y acciones de la citada organización.

La tesis que voy a desarrollar a continuación se basa en que los argumentos para oponerse o, al menos, adoptar precauciones ante la consideración subjetiva de los derechos históricos son muy claros, y convierten el aparente dilema en poco práctico, incluso inútil en perspectiva jurídica, e innecesario.

En primer lugar, son claras las razones para comprobar en términos jurídicos, que son los que aquí tenemos en cuenta, la enorme y estéril indeterminación que se incorpora si se consideran los derechos que «en virtud de la historia pudieran corresponder», tanto a posiciones jurídicas en su día ejercidas con regularidad, es decir, debidamente satisfechas, como a las planteadas en el pasado pero no realizadas, es decir, pendientes de ejercicio incluso en el pasado. Este supuesto es el que se produce cuando se defiende la idea, como se está haciendo en el País Vasco y Navarra desde determinadas posiciones políticas e ideológicas, de la recuperación de situaciones existentes en la época de Sancho el Mayor de Navarra. Es una muestra de que se reservan no solo los derechos ejercidos, sino también los pretendidos o, incluso, pensados en algún momento de la historia[58], de lo que se puede llegar a deducir que basta que se hayan pretendido en algún momento del pasado para recuperar el derecho a volver a reclamarlos ahora. Esta concepción está implícitamente, al menos, contenida en la expresión que se puede escuchar actualmente en el País Vasco, a veces en boca de destacados líderes políticos, de la no renuncia a la meta de la reunificación del Pueblo Vasco. Probablemente es la más fiel traducción de la idea de la no renuncia a los derechos que por la historia pudieran corresponder al Pueblo Vasco (Disposición adicional primera del Estatuto vasco) lo que se podría traducir en que una supuesta unidad política de sus integrantes en el pasado más o menos lejano e incierto, proporcionaría la base, no para conseguirla ahora, sino para «recuperarla».

Pero ¿acaso ha sido el Pueblo Vasco sujeto titular de derechos en el pasado en forma de estado u organización política unitaria? La mayor aproximación histórica a dicha situación la hallamos en el «Irurac Bat» de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País[59] y en las Conferencias de las tres Diputaciones

---

[58] Manuel de LARRAMENDI, *Conferencias curiosas, políticas, legales y morales sobre los fueros de la M. N. y M. L. provincia de Guipúzcoa*, Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, San Sebastián, 1983, edición, introducción, notas y apéndices por J. Ignacio Tellechea Idígoras. Véase la conferencia 4.ª, especialmente las p. 58 y ss. en la que un personaje de ficción relata un sueño que ha tenido en el que contempla unas Provincias de los Pirineos que acogen a todos los territorios vascos de ambos lados de dicha cadena montañosa.

[59] Jesús ASTIGARRAGA, *Los ilustrados vascos. Ideas, instituciones y reformas económicas en España*, Crítica, Barcelona, 2003.

(en algunos casos también la de Navarra)[60]. La cuestión fue objeto de detenido tratamiento a través de varias iniciativas en lo que se conoce como movimiento estatutario de la Segunda República, período en el que se llegó a aprobar el Estatuto de Euzkadi que comprendía a las Vascongadas, pero no a los cuatro territorios forales, como había estado previsto en el conocido como Estatuto de Estella, que, como es sabido, no culminó con éxito el proceso de promulgación[61].

Estos precedentes, vistos desde la perspectiva de instituciones reales y materializadas jurídicamente (lo cual no se dio, cabe insistir en ello, con ocasión del llamado Estatuto de Estella) nos permiten afirmar que cuando, ahora, el Pueblo Vasco se «constituye» en comunidad autónoma, no retrocede en relación con situaciones históricas previas, sino al contrario, sobre todo si se añade la posibilidad de incluir a Navarra (transitoria 4.ª de la Constitución y artículo 2 del Estatuto vasco). El grado de integración conseguido con el Estatuto de Gernika es el máximo históricamente logrado, pues la experiencia del Estatuto de la Segunda República fue, como se sabe, muy breve. Para la defensa de la tesis contraria se ha llegado a recurrir al argumento de considerar que el Pueblo Vasco, organizado políticamente en el reino vascón de Pamplona, primero, y luego de Navarra, empezó a sufrir de manos de Alfonso VIII de Castilla, al arrebatar este a Sancho el Fuerte de Navarra una franja occidental amplia de su reino, la acción «externa» de acoso y disgregación. Debe reconocerse que ha adquirido gran fuerza, en el ámbito vasco-navarro al menos, la línea historiográfica que defiende la tesis de que en la historia del Pueblo Vasco hay una constante interferencia externa para evitar su unidad política, con dos manifestaciones sobresalientes como el apoderamiento, por irrupción violenta, de la parte occidental del Reino de Navarra por Alfonso VIII de Castilla (1200) y la conquista del Reino de Navarra por Fernando el Católico (1512)[62].

Se trata de una clara manifestación de la apoyatura pretendidamente histórica para planteamientos de futuro que figuran entre las reivindicaciones actuales. Ahora bien, el hecho de que sean actuales y puedan ser planteadas en virtud de la voluntad actual de quienes las reivindican, está por encima de la fundamentación histórica, que se convierte en, sencillamente, innecesaria. La unificación de los cuatro territorios que la Constitución distingue en la Adicional Pri-

---

60 Joseba AGIRREAZKUENAGA (Ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, 2 vols., Diputación de Bizkaia, Bilbao, 1995.

61 Idoia ESTORNÉS ZUBIZARRETA, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko-Ikaskuntza (1918-1931)*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 1990.

62 La difusión de esta interpretación debe mucho al libro de Tomás URZAINQUI y Juan María OLAIZOLA, *La Navarra marítima*, Pamiela, Pamplona, 1998. Puede consultarse la aportación de Tomás Urzainqui a los debates sobre la Propuesta vasca en, *Comisión especial sobre autogobierno*, Parlamento Vasco, Colección de Trabajos parlamentarios, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 676-691.

mera, está prevista en la Transitoria cuarta y en el artículo 2 del Estatuto del País Vasco. No se necesita acudir a una explicación, justificación o estímulo proporcionado por la historia más o menos lejana. En este sentido, plantear un Pueblo Vasco con determinadas aspiraciones, superiores a las que se deriven de la actualización de los planos potestativos alcanzados históricamente, significa, lisa y llanamente, considerar que solo desde el plano actual cabe hacerlo. En otras palabras, el derecho del Pueblo Vasco a satisfacer determinadas aspiraciones es un derecho actual, cuyo ejercicio y resultado podría superar, en su caso, los derechos que «en virtud de su historia» «le hubieran podido corresponder»[63].

Si bien es cierto que en los precedentes históricos, como ha sido el caso de los regímenes forales vasco-navarros, están las bases de su estructuración autonómica, también lo es que el proceso se ha llevado a cabo en los términos de actualización constitucional y estatutaria descritos. Esta última apreciación es especialmente válida para reivindicaciones que impliquen la creación de un estatus cualitativamente nuevo y diferente. Es el que menos estaría necesitado de una fundamentación histórica, pues el hecho de poder plantearla, no eliminaría la necesidad de su confirmación actual a través de la expresión actual de la voluntad de los interesados, lo que prueba que esta última es necesaria, pero también es suficiente. El caso más claro y, en la práctica, más real, es el de la independencia. El derecho a reclamarla es actual. El haberla disfrutado, en su caso, en el pasado, ni obliga a plantearla ahora, ni otorga legitimidad suficiente para conseguirla, dado que debería ser corroborada.

Se podrá decir que todas estas cuestiones son complejas y discutibles. De acuerdo, pero no lo es tanto, me parece, la conclusión: es la voluntad actual la que cuenta a la hora de plantear la existencia de reivindicaciones de este carácter. Por lo tanto, el derecho «histórico» a reclamarlas queda superado por el actual, que, a su vez, se debe materializar en realidades institucionales concretas.

Lo que sí me parece rechazable es mezclar o unir fundamentos históricos diversos y contradictorios o utilizarlos de forma parcial o interesada. Y ello se produce, de forma más o menos consciente, cuando se presenta el sistema foral como un conjunto de potestades y ámbitos competenciales en el que está ausente la idea de los vínculos y obligaciones, que también formaban parte sustancial de dicho sistema[64], cuya actualización, para ser completa y coherente, habría de tener en cuenta la mencionada faceta de los compromisos y la lealtad recípro-

---

[63] Mario ZUBIAGA GARATE, «La autodeterminación como cambio político», en *Propuestas para un nuevo escenario. Democracia, cultura y cohesión social en Euskal Herria*, Manu Robles-Arangiz Institutua, Bilbao, 1999, pp. 122-171. En el mismo volumen, Iñaki LASAGABASTER e Íñigo LAZCANO, «Derecho, política e historia en la autodeterminación de Euskal Herria», pp. 175-280.

[64] Javier CAÑO, *Teoría institucional del Estatuto Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1997. Se plantea la foralidad como el plano del ser, haber y estar, sin citar ni desarrollar el «deber».

ca. La faceta del «deber», es decir, la foralidad entendida como un conjunto de obligaciones (unidas a los derechos), está ausente, a mi parecer, en algunos de los planteamientos que se han hecho y se están haciendo al hablar de la recuperación de la foralidad y de los derechos históricos, eliminando en la práctica su carácter inclusivo, y dando lugar solamente a la proyección de los efectos excluyentes[65].

En el Fuero predomina la lealtad y confianza mutua, fruto de la materialización de un pacto dinámico y constantemente renovado que opera sobre un equilibrado juego de derechos y obligaciones. La crisis del siglo XIX se debió a la puesta en cuestión de la confianza mutua, al deber adaptarse esta a las nuevas perspectivas constitucionales. Pero en ningún momento se perdió la idea de la fidelidad y la vinculación, hasta que ya en la última década del siglo se introdujo el cambio cualitativo de la superación y rechazo de la foralidad, por la vía de su negación y la reivindicación de la constitución de un estado separado[66]. El régimen foral consideraba esta pretensión inimaginable. De ahí que los planteamientos actuales que pretenden hacer pie en el pasado foral para reivindicar la meta de la independencia, vienen incurriendo, en mi opinión, en una clara contradicción en sus términos, cuya superación es tan sencilla como la renuncia a la pretensión historicista de tal reivindicación, para fundar esta exclusivamente en la nueva voluntad de la comunidad política[67]. Es lo que planteó claramente Sabino Arana, que despreció olímpicamente todo el reciente pasado foral que le tocó vivir por considerarlo como la principal causa de la limitación que hubiera producido la esterilidad de sus iniciativas[68]. El Fuero era flexible y dinámico, pero

---

[65] Miguel HERRERO DE MIÑÓN, «Pactismo y nacionalismos inclusivos», en *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Jon ARRIETA y Jesús ASTIGARRAGA (eds.) Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU, Bilbao, 2009, pp. 233-238.

[66] Coro RUBIO, *La identidad vasca en el siglo XIX. Discurso y agentes sociales,* Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

[67] Un estado de la cuestión de esta perspectiva el que plantea Xavier EZEIZABARRENA, «Los Derechos Históricos de Euskadi y su actualización: Una apuesta por la soberanía compartida», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 239-302. Del mismo autor, *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 2003; «Derechos Históricos y Derecho Comunitario ante la Propuesta del Lehendakari», en *Jornadas de Estudio sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñati, 2003. En parecida línea, Carlos COELLO, «La Propuesta del Presidente Ibarretxe: ¿Del etnos al demos? Hacia un nacionalismo performativo», en *Jornadas de Estudio sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñati, 2003. Las tesis básicas de este autor en *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca. La quiebra del «modelo vasco»*, Universidad de La Rioja, Logroño, 1997.

[68] Me extiendo al respecto en «La cuestión vasca y catalana en el debate parlamentario español: de Sabino Arana a la Constitución de 1978 y la renovación estatutaria», en *La qüestió catalana i la qüestió basca al debat parlamentari espanyol (1808-2008)*, Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, Barcelona, 2009, pp. 243-280.

todo lo que se pudiera pretender debía estar contenido dentro de los márgenes materiales del estado constitucional, y debía respetar los límites ideológicos y simbólicos que traían consigo la fidelidad y lealtad, recíproca y susceptible de ser sentida de forma plural y compatible. En este sentido, el elemento que el nuevo nacionalismo aranista eliminó fue el de la capacidad y operatividad de la doble fidelidad, si bien es cierto que esta quedó también muy limitada por los planteamientos canovistas[69].

En esta línea de razonamiento, creo que existen motivos para pensar que la fundamentación histórica de las posiciones y reivindicaciones actuales, trae consigo para estas límites e impone condiciones, de modo que la coherencia obligada con las premisas de que se parte al tomar como referencia estructuras y formas de organización históricas, nos lleva necesariamente a una consideración integral, serena y honesta de las mismas, lo cual nos obliga a atender debidamente a los principios de compromiso y vinculación con el cuerpo general constituido. El planteamiento autodeterminista o secesionista obliga a una modificación cualitativa de las forma de entender la convivencia entre los cuerpos políticos que históricamente han integrado la realidad española, por lo cual, en mi opinión, la invocación de derechos históricos, si se hace de forma coherente y consecuente, lejos de favorecer determinadas alternativas, como la autodeterminación o la independencia, las excluye.

De estos argumentos se desprende a mi entender una conclusión clara: la fundamentación en los precedentes históricos, planteada coherentemente, no debería comportar ningún riesgo de constitución sobre los mismos de una plataforma preparatoria de ulteriores movimientos secesionistas. La historia de la evolución de los regímenes forales, proporciona modelos e imágenes diferentes en cuanto a la forma de organizar y estructurar la realidad española, pero aparece siempre en ella la cohesión del conjunto de sus integrantes como elemento común, constante, central e indiscutido. Cualquier consideración historicista de la cuestión obliga a ser consecuentes con ello y resulta superfluo, por no decir ridículo, pretender hacer una especie de doble juego: basarse en la historia para reclamar la soberanía originaria, y presentar esta como base actual de un planteamiento autodeterminista o abiertamente secesionista, a pesar de que la soberanía originaria nunca se esgrimió para reclamar la separación, sino para asegurar una vinculación en la que no se pudiera alegar derecho de conquista o pretender una asimilación absorbente.

En suma, además de incurrir en una contradicción en sus términos, es contraproducente e innecesario pretender utilizar los derechos históricos para impulsar la constitución de un Estado propio y separado. Contraproducente porque

---

[69] Fermín de LASALA Y COLLADO, *Ultima etapa de la unidad nacional. Los Fueros vascongados en 1876*, 2 vol., Madrid, 1924, I, p. 465.

comporta límites y condiciones insalvables; innecesario porque se trata de una reivindicación que, incluso aunque tuviera bases o precedentes históricos, requeriría de su confirmación por la voluntad actual de los ciudadanos de hoy.

Así pues, cabe concluir que la cuestión del tipo y forma de legitimación de la existencia y desarrollo de regímenes forales, no es un problema de legitimidad, sino de simple lógica y sentido común, necesarios ambos para entender que las legitimaciones jurídicas lo serán, en su caso, de las realidades existentes. Que el punto de conexión sea un acto de manifestación de voluntad actual constituyente, no le quita ni un ápice de su valor a la formación histórica del sujeto que se constituye, el cual, como tal, no es fruto del capricho o el azar, sino que es el resultado, simplemente, de una trayectoria anterior[70]. Es indudable que los cambios han sido importantes. Pero también lo es que la Constitución, es decir, la forma de estructuración que los españoles se dieron a sí mismos democráticamente, parte de la consideración de determinadas realidades anteriores en términos de su reconocimiento. Que una de ellas sea la propia España es una obviedad, pero no mayor que decir lo mismo de los pueblos, culturas, lenguas, instituciones, regímenes forales o derechos civiles o especiales que «existen» en España, de modo que es precisamente el conjunto de todos los elementos el que forma, como suma integral, la propia realidad española.

Cuando se afirma que la Constitución es el único título de legitimación de territorios forales, es evidente que ello no es incompatible, sino todo lo contrario, con la coherencia de la existencia de tales territorios, y es inevitable que la historia, es decir, la trayectoria que han seguido en el tiempo hasta comparecer en el momento constituyente, sea la que mejor explica su presencia, o utilizando los términos que la propia Constitución proporciona, su existencia (art. 149, 1, 8.ª «… allí donde existan…»). Esta última se convierte en el elemento clave: una vez formulada y reconocida, no se puede ignorar. El tiempo transcurrido y las consecuencias derivadas de la aplicación a las realidades «existentes» de potencias comprobadas de desarrollo y perfeccionamiento, nos permiten llevar a cabo un balance que certifica sobradamente la consolidación y madurez de una concepción constitucional de desarrollo y actualización de instituciones que comparecieron en el momento constituyente de 1978 como producto de su existencia anterior, larga e ininterrumpida. La Constitución no solo respeta la realidad, histórica, existente en 1978, sino que la afianza y la estructura constructivamente hacia su futuro, con un grado nada despreciable de precisión en los ámbitos y de generosidad en las previsiones, que se han desarrollado y cumplido hasta dar lugar al panorama que se ofrece en el

[70] Véanse las reflexiones al respecto de Jesús MORALES, *Aragón, nacionalidad histórica*, cit. [nota 10], pp. 25 y ss., presentadas bajo el epígrafe: «Racionalidad frente a historicismo. Una alternativa inexacta».

momento presente. Cabe destacar, en este último, la particular incidencia del proceso de renovación estatutaria de los últimos años, en el que ocupan un lugar muy significativo los factores relacionados con la historia y con el grado de pervivencia institucional de regímenes administrativos, fiscales, civiles, etc.[71] La conexión de este fenómeno con el tema que nos ocupa en este artículo justifica su consideración individualizada.

9. LA REFORMULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El proceso de reforma estatutaria revela claramente, en esta cuestión, en mi opinión y a modo de conclusión de algunos de los asuntos tratados, varias cosas:

En primer lugar, los derechos históricos de la Disposición adicional primera han dejado de ser la única referencia a la hora de identificar la existencia y mantenimiento de regímenes jurídicos históricos, identificables en el momento constituyente y proyectados al futuro. En mi opinión, que ya manifesté en trabajos anteriores[72], desde el punto de vista de la citada identificación no debemos fijarnos tan solo en la Disposición adicional primera, puesto que también el artículo 149, 1, 8.ª de la Constitución procede al reconocimiento de la existencia de ordenamientos forales, de larga tradición histórica, ininterrumpida, por cierto, como hemos visto en apartados anteriores, de modo que esa existencia ha hecho posible que la Constitución haya incorporado un impulso restitutorio, al permitir no solo su mantenimiento, que ya lo era en virtud del Código Civil (art. 12 del inicial de 1889, art. 13 del actual), sino también su modificación y, sobre todo, su desarrollo.

En el momento presente, el «desarrollo» (art. 149, 1, 8.ª) y la actualización (Disposición adicional primera) de estos regímenes forales, pues en el sentido objetivo lo son tanto en un caso como en otro, es una muestra clara del reconocimiento por la Constitución de determinadas «situaciones jurídicas preexistentes», que precisamente gracias a dicho reconocimiento pasan a un plano cualitativo nuevo. Quiero precisar que me refiero a las líneas de reconocimiento de regímenes jurídicos reconocidos como tales por la Constitución[73], lo cual no está

---

71 Francisco J. LAPORTA y Alejandro SAIZ ARNAIZ, *Los derechos históricos en la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006 [cit. nota 52].

72 «Los derechos históricos son derechos actuales», *Talaia. Revista para el debate*, 1 (1997), pp. 92-100; «Las imágenes de los derechos históricos: un estado de la cuestión», en *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Fundación BBV Bilbao, 2000, pp. 227-299 [cit. nota 54].

73 «*La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder*

reñido con el hecho de que, como dejó bien claro el Tribunal Constitucional[74], el ámbito de desarrollo y actualización sea diferente: derecho civil en un caso, administrativo y fiscal en el otro.

Desde el punto de vista de esta aportación, que pretende ofrecer un balance de la evolución entre unidad y pluralidad en la historia de España, la Constitución permite la identificación de la diversidad en derecho e instituciones jurídicas. Pero el reconocimiento constitucional de España en términos de pluralidad, a su vez, no se agota, evidentemente, en ese plano, pues se acompaña de otros, como las lenguas y culturas, que son también manifestación de caracteres colectivos que se explican también por su pervivencia, es decir, por su historia. El proceso de renovación estatutaria que ha tenido lugar en los últimos años, todavía no finalizado, proporciona inmejorables fundamentos para valorar toda la cuestión aquí tratada, pues contiene numerosos y significativos elementos de contraste y valoración. Concretamente, siguiendo la estela de sabor mediterráneo de este artículo, podemos prestar especial atención a los cambios introducidos en los estatutos de autonomía de las comunidades que pertenecieron a la Corona de Aragón.

9.1. La reforma de los estatutos de autonomía de los antiguos reinos de la Corona de Aragón (Aragón, Valencia, Cataluña y Illes Balears)

Los nuevos estatutos de autonomía de los antiguos reinos de la Corona de Aragón resultan ser muy gráficos y extraordinariamente valiosos en orden a la comprobación de si se han dado los pasos que conducen a una consideración integral de los elementos definitorios de la pluralidad sobre la que hemos tratado en los apartados anteriores[75].

En primer lugar, se ha procedido en ellos a la culminación de las previsiones y posturas contenidas en el artículo 149, 1, 8.ª de la Constitución. El proceso ha sido claro en los tres casos en que se contaba con las respectivas Compi-

---

constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores» (STC de 26 de abril de 1988, en adelante 76/88 –Ponente: D. Álvaro Rodríguez Bereijo–, FJ 3.º; Íñigo LAMARCA ITURBE, «Algunas reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LTH», *Revista Vasca de Administración Pública*, 21 [1988]).

74 «*... el sentido de la Disposición adicional primera CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado, exclusivamente, en el art. 149.1.8 y en la Disposición adicional segunda CE), sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento postconstitucional, con los límites que dicha Disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación*» (Sentencia de 12 de marzo de 1993 del Tribunal Constitucional –Ponente: D. Luis López Guerra–, en adelante STC 88/93, FJ 1 b).

75 Los cuatro territorios de la histórica Corona de Aragón han procedido a la reforma de sus respectivos estatutos de autonomía en los últimos cinco años: Valencia, Ley Orgánica 1/2006, de 10

laciones de Derecho civil especial (la catalana de 1960, reformada en 1984; la de las islas Baleares de 1961 y la aragonesa de 1967).

La Constitución ha propiciado por esta vía una auténtica restitución que el estatuto catalán reconoce e identifica con la recuperación del autogobierno perdido en 1714 como consecuencia del desenlace, tan negativo para las instituciones catalanas, de la Guerra de Sucesión. El texto cita el hecho histórico, pero no duda en atribuir a la Constitución de 1978 el grado ya pleno de restablecimiento, «… nacido con la democracia, la Constitución de 1978 y el Estado de las autonomías».

El nuevo estatuto valenciano procede también a una revisión de la historia del Reino, y no duda en señalar como punto de partida de su repaso de la historia valenciana directamente relacionada con el estatus institucional, el Decreto de 29 de junio de 1707 por el que Felipe V castigó literalmente a los valencianos mediante la abolición de sus Fueros. El preámbulo del nuevo estatuto declara con cierta solemnidad que «el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la Constitución Española, procurará la recuperación de los contenidos de los "Los Fueros del Reino de Valencia", abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707». Fruto de tal recuperación, se echa mano con toda naturalidad de la aplicabilidad para la comunidad valenciana de las previsiones de conservación y desarrollo de su derecho civil foral contenidas en el artículo 149, 1, 8.ª de la Constitución, y se lleva a cabo en numerosos artículos del estatuto un tratamiento detallado de la homologación del tratamiento de la materia con el que ha tenido lugar en Aragón o Cataluña. Todo ello se considera posible «… a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución Española» (art. 92; Disposición transitoria tercera).

El nuevo estatuto aragonés no solo alude a su derecho foral, sino que lo convierte en el centro de su personalidad histórico-política, en su seña de identidad principal, que ilustra con tres referencias históricas concretas: la Compilación del siglo XIII, el Compromiso de Caspe de 1412 y el Justicia de Aragón.

En suma, estos nuevos estatutos revelan con claridad la efectiva incorporación del contenido y consecuencias del artículo 149, 1, 8.ª a un plano diferente y superior al representado por el de las relaciones privadas, por una parte debido a que también estas tienen una significación considerable en la vida cotidia-

---

de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Illes Balears Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. (*BOE* núm. 52, de 1 de marzo de 2007; corrección de errores en *BOE* núms. 77, de 30 de marzo y 173, de 20 de julio). Aragón, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

na, pero también por la carga simbólica y política que tiene el presentar este artículo y sus consecuencias como una superación de hechos abolitorios. Sin hacer de ellos una tragedia, entre otras cosas por la lejanía en el tiempo, tampoco se prescinde de dotar a la Constitución del mérito de la restitución que contribuya a la desdramatización de aquellos acontecimientos.

Por otra parte, además, estos estatutos reflejan de forma plena la interpretación integral que hemos defendido en este artículo y otros anteriores. El valenciano lo hace con una afirmación de síntesis difícilmente mejorable, al declarar que el motivo principal de la reforma a la que se procede es «…el reconocimiento de la Comunitat Valenciana, como Nacionalidad Histórica por *sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura y por su Derecho Civil Foral*». Si conectamos cada uno de estos elementos con el texto constitucional, deberemos acudir al Preámbulo, artículo 3 (lengua) artículo 46 (patrimonio cultural) y al tan repetido en estas páginas, 149, 1, 8.ª.

Esta formulación se corresponde de forma lógica y natural con una concepción objetiva de los derechos históricos, que no se presentan como un horizonte reivindicativo sustentado en una perspectiva subjetiva y voluntarista, sino que se interpretan como un conjunto institucional y funcional, con la suficiente raíz y continuidad histórica como para ser considerados resultado de una tradición asentada, pero que adquiere con la Constitución una legitimación cualitativamente diferente.

El estatuto catalán es altamente expresivo en esta vía de formulación ya en su Preámbulo:

> El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat.

Tal como se precisa en el artículo 5, el autogobierno de Cataluña tiene una referencia explícita en los «derechos históricos del pueblo catalán», que se han manifestado en el tracto histórico a través de sus instituciones (jurídicas) seculares y de la tradición jurídica catalana. Así pues, es la Constitución la que actualiza estos dos fundamentos del autogobierno, no solo en el terreno más directo, el del derecho (civil catalán, para más señas), sino también en el de «… la cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat». La referencia a unos lejanos y poco definidos, en principio, derechos históricos del pueblo catalán, es una forma de asumir una raigambre histórica, si bien queda claramente superada por la necesidad de actualizarla para que sea operativa en el mundo de hoy, en materia no solo institucional y jurídica, sino también en la lingüística, cultural y educacional. La interpretación integral, coherente y completa del concepto de *derecho histórico*

tiene en el nuevo estatuto catalán, en mi opinión, una cumplida manifestación. Una prueba de ello la tenemos en que esta cuestión se plantea sin subordinación ni conexión con la Disposición adicional primera de la Constitución, cosa que también cabe afirmar del nuevo estatuto valenciano.

Ahora bien, la conclusión que estos tres estatutos, el catalán, el aragonés y el valenciano, nos proporcionan con mayor fuerza y claridad, es la colocación de su derecho civil en el centro de la caracterización de su personalidad histórico-jurídica, manifestación clara de la interpretación y de la práctica real en estos dos últimos decenios de las posibilidades que ofrecía el artículo 149, 1, 8.ª de la Constitución. Los tres textos son claros, y en dos de ellos, en el valenciano y en el catalán, se identifica perfectamente el proceso seguido, mediante una revisión, tardía pero satisfactoria, de hechos históricos que en su día, hace trescientos años, afectaron a las realidades institucionales ahora revitalizadas, que no se consideran componentes secundarios del estatus autonómico actual, sino elementos básicos para su reconocimiento, como hemos podido comprobar en el análisis detallado al que hemos procedido en los párrafos anteriores. En ese sentido, creo que cabe confirmar que «el valor restitutorio de la Constitución está tan presente o más en el 149, 1, 8.ª que en la Disposición Adicional Primera, puesto que el primero contiene, en una valoración de sus consecuencias, una derogación implícita, aunque parcial, naturalmente, de los decretos de Nueva Planta. Cataluña, Baleares y Aragón vuelven a tener unos parlamentos, que sirven para crear derecho en materia civil, además de en otras»[76].

Una consecuencia clara de la orientación que anima a los cuatro estatutos es que en todos ellos la comunidad respectiva se califica claramente de nacionalidad. El artículo 1 del estatuto valenciano muestra, una vez más, su capacidad de síntesis de diversos elementos:

> El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana.

El estatuto aragonés afronta su definición como nacionalidad histórica de forma más directa, parecida a la que utiliza el de las Baleares[77], también en su

---

[76] Jon ARRIETA, «Las imágenes de los derechos históricos… », cit. [nota 54] p. 272.

[77] «La nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera, como expresión de su voluntad colectiva y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a las nacionalidades y a las regiones, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la propia Constitución y del presente Estatuto».

artículo primero[78]. Ahora bien, estos tres estatutos, junto con el catalán, reflejan también que no han caminado, dentro de los límites que impone el artículo 145, 1 de la Constitución, en una hipotética dirección de recuperación de la estructura confederada que caracterizó a la antigua Corona de Aragón, ni en el plano político-administrativo, ni en el de los elementos comunes presentes en la lengua o lenguas habladas en esos territorios.

El nuevo estatuto aragonés es el único que en su Preámbulo alude a la Corona de Aragón[79], precisamente para incidir en un aspecto nominalista, como es el de la propia denominación de la entidad conjunta y la gloria de haber contribuido a su expansión. Por lo demás, predomina en estos estatutos la voluntad de diferenciación que prescinde de una hipotética situación compartida, que hubiera podido tener reflejo, por ejemplo, en el tratamiento de la lengua. Este último se plantea de forma parecida en las cuatro comunidades, pero de forma separada, en la medida en que, además del castellano, se consideran lenguas propias el catalán en Cataluña (art. 6) y Baleares (art. 4) y el valenciano en Valencia (art. 6). En Aragón se recoge la cuestión en el artículo 7[80].

Así pues, la comunidad lingüística que pueden haber constituido estos territorios en su historia, tampoco nos aproxima a una posible entidad común actual, pues el artículo 6.4 del estatuto catalán parece estar pensado más para las posibles conexiones y acuerdos con la Cataluña francesa que con el resto de «países catalanes». Estos no quedan, sin embargo, excluidos, como tampoco lo están en el estatuto de las Baleares, que contempla con naturalidad la posibilidad de establecer protocolos para la celebración de actos de carácter cultural en otras comunidades autónomas, especialmente en aquellas con las que se comparten la misma lengua y cultura (art. 119).

El nuevo estatuto valenciano es el que se muestra menos interesado en una posible forma de colaboración o consideración conjunta de la lengua, en la medida en que se especifica (art. 6. 8) que la Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano, lo cual parece necesario conectar con

---

78 «Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad». El caso aragonés ha sido objeto de la concienzuda monografía, citada en la nota 10, obra del iushistoriador zaragozano Jesús Morales.

79 «El Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Seña de identidad de su historia es el Derecho Foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. Este carácter foral tuvo reflejo en la Compilación del siglo XIII, en el llamado Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación de sus libertades en el Justicia de Aragón.»

80 «Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquellas.»

la también estricta consideración (Preámbulo) del «marco geográfico» que envuelve «todo aquello que es valenciano en un concepto cultural propio»: lengua y cultura propia, con frontera geográfica definida y Academia también exclusiva.

En suma, de un somero análisis del tratamiento dado a la historia y a la fundamentación histórica de los respectivos planteamientos jurídicos e institucionales en los nuevos estatutos de los antiguos territorios de la Corona de Aragón, se deduce que es cierto que se acude a aquella para la explicación e, incluso, justificación de los caracteres diferenciales que se plantean y reivindican, para lo que no faltan las citas de episodios concretos. Pero también la historia, la lengua y la cultura, que podrían haber comparecido en estos textos con trazos comunes, terminan manifestando voluntades de diferenciación. Tan solo se reconoce la unidad del Archivo de la Corona de Aragón, lo que equivale a retrotraer al pasado cualquier planteamiento unitario, si bien también en esta materia se manifiestan síntomas de falta de acuerdo.

10. RECAPITULACIÓN Y REFLEXIONES DE PRESENTE QUE MIRAN AL FUTURO

10.1. Panorama actual desde la perspectiva de los llamados hechos diferenciales

En la medida en que una forma de abordaje de toda esta materia de la dualidad unidad-pluralidad ha sido la de traer a colación la incidencia de «hechos diferenciales», puede resultar interesante una valoración de la medida en que dicho criterio pueda resultar operativo actualmente.

Fue el profesor Jesús Leguina quien, en mi opinión, supo ordenar de forma clara y completa la incidencia que la Constitución tuvo en la perspectiva de reconocimiento de hechos diferenciales. Creo que es oportuno recuperar su análisis. La primera nota destacable a juicio de este autor era la del valor de recuperación y restitución, devolución a sus legítimos dueños, decía literalmente este autor, de unos derechos colectivos diferenciados que no solo se actualizan, sino que pasan a estar protegidos como «… pieza esencial del ordenamiento del Estado autonómico y del sistema político pluralista»[81].

La clasificación aportada por Leguina en 1996 me sigue pareciendo la más clara y la que más se ha acercado, o acertado, en sus previsiones. Partía este autor de la precisa afirmación de que «los “hechos políticos diferenciales” que

[81] Jesús LEGUINA VILLA, «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», en *Tribuna sobre la Reforma del Senado*, coord. por Miguel Herrero de Miñón, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996, pp. 138-162, p. 158.

la Constitución reconoce, consagra y garantiza, al decidir sobre la organización territorial del Estado, son solo dos: las nacionalidades y los territorios forales»[82]. Obsérvese que se califica a estos dos hechos diferenciales de «políticos», lo que los sitúa en un primer nivel, en el que cabría distinguir, desde una perspectiva «política», el de las nacionalidades, en la medida en que comportaba una innovación en toda regla. Al referirse a los derechos históricos de los territorios forales, volvía Leguina a poner el acento en el valor restitutorio, dado que se trataba de «derechos que un tan prolongado como combatido proceso abolitorio había reducido a la mínima expresión»[83].

Es curioso que, en la fase de la Transición y de elaboración de la Constitución, la nota de la reparación de aboliciones pasadas se concentrara en la que afectó a las Provincias Vascongadas y Navarra, cuando visto desde la perspectiva actual tales argumentos aparecen con absoluta claridad en los estatutos de autonomía de los territorios de la antigua Corona de Aragón. Pero en la clasificación de Leguina no se excluían, pues no se le escapaba que se podía distinguir un tercer estrato para los derechos históricos que él calificaba de «tácitos»[84], aplicables a otras comunidades histórico-políticas no contempladas en la Disposición adicional primera.

En mi opinión[85], la razón de ser del artículo 149, 1, 8.ª de la Constitución y la significativa carga de historia contenida en él, podrían juzgarse perfectamente desde una perspectiva política que no se aleja mucho de la aplicable a Vascongadas y Navarra. Es cierto que en la propuesta y aprobación de la Disposición adicional primera pesaba mucho el recuerdo, más reciente y vivo, de las guerras carlistas[86], así como el implícito e inevitable, seguramente, peso de una lucha armada que todavía en el proceso constituyente tenía trágica expresión terrorista (a lo que se añadía, y se añade, la lamentable asociación de ideas con guerras y luchas armadas decimonónicas). Pero la historia implícitamente contenida en el artículo 149, 1, 8.ª de la Constitución, también nos conecta con hechos abolitorios, resultado además de guerras, victorias de unos y derrotas de

---

[82] Añade este estudioso que hay «tres entidades nacionales cualitativamente diferenciadas: las nacionalidades de Cataluña, Euskadi y Galicia» y «territorios regionales y nacionalidades» que siguen siendo «algo cualitativamente distinto». Se basa ello en personalidad histórica diferenciada, conciencia de identidad de sus pueblos, raíces propias y «probada vocación de autogobierno con marcada tendencia hacia la estatalidad».

[83] Jesús LEGUINA, «La reforma del Senado …», art. cit., p. 156.

[84] Ibíd., p. 157.

[85] Jon ARRIETA, «Los derechos históricos son derechos actuales»; «Las imágenes de los derechos históricos …», arts. cit.

[86] Aunque creo que cabe tratar también estas guerras en una perspectiva que no se concentre exclusivamente en las Vascongadas y Navarra, como se hace habitualmente. Así lo he planteado en «La Ley de 25 de octubre de 1839 en el proceso histórico normativo e institucional español». *Hermes,* 32 (noviembre de 2009), pp. 28-36.

otros[87]. Por ello apuntaba por mi parte que si en las Vascongadas y Navarra la condición de las normas abolitorias de las respectivas foralidades fue, en todos los casos y como no podía ser menos, abiertamente política, política fue también la motivación de la defensa del derecho «privado» en Cataluña[88]. Creo que los nuevos estatutos de Aragón, Cataluña y Valencia confirman esta visión, para lo que me remito al análisis que he ensayado en el punto anterior.

En esta línea de comprobación de previsiones, la propia práctica constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional nos permiten observar la evolución que esta cuestión ha seguido. La sentencia del TC 88/93, de 12 de marzo de 1993, resulta particularmente gráfica. El Tribunal Constitucional pretendía en esta sentencia, que trata del derecho civil aragonés en materia de adopción, diferenciar con claridad, poniendo una frontera de separación, una foralidad política (la de la Disposición adicional primera) de otra civil (la del art. 149, 1, 8.ª)[89]. Como he indicado con anterioridad en varios puntos de este artículo, no es que se puedan equiparar la Disposición adicional primera y el artículo 149, 1, 8.ª desde el punto de vista de su objeto material: es perfectamente legítimo y acertado distinguir y separar ambos. Pero siendo así, tampoco resulta fácil restringir el valor de reconocimiento y restitución a la primera y negárselo a la segunda. El propio Tribunal Constitucional vivió un interesante debate interno en el pronunciamiento de esta sentencia (88/93), que expresa muy bien el punto de vista de quienes, con su voto particular, pusieron una nota crítica basada en la interpretación que, según ellos, debía darse a la cuestión en su proyección de futuro.

El voto del magistrado Carles Viver apuntaba a la concepción que correspondía dar al derecho civil aragonés, que es el que se analiza en esta sentencia, partiendo de los principios aportados con carácter renovador por la Constitución, pero también situando estos «… en el seno de la compleja evolución histórica de

---

87 Si bien es cierto que el 149, 1, 8.ª integra «peculiaridades» jurídico-privadas, como especifica la sentencia del TC 88/93, no debería descartarse que incida en las «jurídico-públicas», puesto que habilita –rehabilita– a ciertos Parlamentos autonómicos para una labor de creación de derecho, bien que en materia civil, de la que carecían desde la supresión, a principios del siglo XVIII, de los órganos que habían llevado a cabo dicha función.

88 Encarna ROCA, «La Codificación y el Derecho Foral», *Revista de Derecho Privado*, LXII (1978), pp. 596-642; «El tratamiento de la diversidad foral catalana», en *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia,* Fundación BBV, Bilbao, 1998, pp. 119-142.

89 Ahora bien, lo cierto es que en ambos casos, determinados acontecimientos conflictivos, incluso bélicos, tuvieron relación directa con los desenlaces producidos. Pero la condición política de la voluntad de mantenimiento o recuperación, estuvo presente en todo el proceso de revisión de estos campos normativos. Si motivos políticos explícitos se barajaron con pasión en el debate de la ley de 21 de julio de 1876 que consagró, si no la abolición, sí la aminoración sustancial del régimen foral de las Vascongadas, tampoco estuvieron ausentes en la oposición al mantenimiento del derecho civil catalán, tanto en el proceso codificador como después. Lo trató en esta línea Encarna ROCA [vid. nota anterior]. Una interesante ampliación, Maurici PÉREZ SIMEÓN, «El dret històric com a criteri interpretatiu i integrador del Codi Civil de Catalynya», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 161-173.

la diversidad legislativa española en materia de Derecho Civil». Viver ponía la discusión en el punto de colisión entre una concepción «residualista» que considerara los derechos civiles como realidades provisionales, y una concepción obtenida no solo de un artículo concreto, sino de lo que la propia Constitución entendida en su conjunto representaba en la historia de España. Para Viver, la concepción restrictiva «… encaja mal con una Constitución que rompe abiertamente con la tendencia seguida durante los dos últimos siglos –con la excepción del período republicano– según la cual el reconocimiento de los Derechos forales era provisional, ya que el objetivo último era la unidad del Derecho Civil, para consagrar solemnemente el pluralismo legislativo en esta materia, fruto de la autonomía política y del hecho difícilmente controvertible de que el Derecho Civil constituye sin duda una de las ramas del Derecho más condicionada por las características específicas de los diversos pueblos».

En parecida línea, y también a través de su voto particular, se manifestaba el magistrado Julio González Campos, para quien estaba claro que «… el Derecho propio es la más significativa de las señas de identidad de Aragón, y esa identidad, innegablemente, hunde sus raíces en la historia»[90].

Los nuevos estatutos de los antiguos reinos de la Corona de Aragón confirman plenamente este aserto, incluso para el caso de Valencia, cuyo punto de partida era sin duda más difícil, al haber quedado reducido su estatus al plano de la abolición total por el Decreto de 29 de junio de 1707, y no haber seguido a este ninguno de «recuperación», como lo fueron los decretos de Nueva Planta para Aragón, Cataluña y Baleares. Contrariamente a lo que a veces se afirma, los Decretos de Nueva Planta no eliminaron los sustratos sobre los que estos ordenamientos se asientan, dado que si bien es cierto que tales Decretos certificaron la eliminación de las instituciones de derecho público, sustentaron determinadas excepciones que hicieron posible la pervivencia de otro sector institucional, el de ámbito privado y procesal, en el que se consiguió el mantenimiento del derecho supletorio anterior, impidiendo que el derecho castellano ocupara ese lugar y función, lo cual tuvo una gran importancia para la continuidad de la tradición jurídica[91]. Desde esta perspectiva, los Decretos de

---

[90] Me remito al tratamiento completo de la cuestión y de este voto particular que lleva a cabo Juan José ÁLVAREZ RUBIO, «La actual configuración de los presupuestos generales del sistema español de derecho interregional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 48 (1997), pp. 19-42. Para la adecuación del caso vasco a las posibilidades de este precepto, Clara ASÚA, J. Javier HUALDE y Jacinto GIL, «El ejercicio de la competencia en materia civil por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Derecho Privado y Constitución*, 2 (1994), pp. 9-34.

[91] Josep Maria GAY ESCODA, «Notas sobre el derecho supletorio en Cataluña desde el Decreto de Nueva Planta (1715) hasta la jurisprudencia del Tribunal Supremo (1845)», en *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Atti dell'Incontro di studio, Fizenze-Lucca, 25, 26, 27 maggio, 1989, Milano, II, 1990, pp. 805-865), y en el mismo volumen Encarna ROCA TRÍAS, «El Código Civil, derecho supletorio», pp. 535-572.

Nueva Planta no solo no son abolitorios, sino que en relación con una postura inicial de abolición total (junio de 1707) trajeron consigo el mantenimiento de un importante ámbito de actuación.

El nuevo estatuto valenciano destaca precisamente por la claridad y acierto en la síntesis explicativa de gran parte de las tesis expuestas en este artículo. La consideración que, trescientos años más tarde, se hace del decreto abolitorio de 29 de junio de 1707, se puede interpretar como una reconciliación de los valencianos con su pasado. Aquellos acontecimientos remiten a la división y el enfrentamiento entre los valencianos con ocasión de la Guerra de Sucesión, pero si ya entonces el sentimiento de pérdida fue general, pues ni «maulets» ni «botiflers» querían la abolición y el efecto real de esta fue la perplejidad y el desconcierto[92], el nuevo Estatuto pone también a los valencianos actuales en una perspectiva de futuro optimista y compartida en lo que a esta cuestión se refiere.

10.2. Panorama actual desde la perspectiva de las nuevas nacionalidades

La pluralidad a la que nos hemos referido en el presente artículo implica la existencia de diferencias y diversidad de regímenes. La formulación tradicional de este fenómeno, la basada en la existencia e identificación de hechos diferenciales[93], ha quedado afectada intensamente por los nuevos estatutos de autonomía a los que nos hemos referido en los puntos anteriores, debido al aumento del número de comunidades autónomas que pasan a ser nacionalidades. Se trata de un hecho que ya se ha producido y tiene plena realidad. Me encuentro entre quie-

---

92 Sergio VILLAMARÍN, *La Generalitat valenciana en el XVIII. Una perivencia foral tras la Nueva Planta*, Universitat de València, València, 2005, p. 67, siguiendo la estela de títulos más clásicos como, Mariano PESET, «Notas sobre la abolición de los Fueros de Valencia», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 42 (1972), pp. 657-715; Carmen PÉREZ APARICIO, *Del alçament maulet al triomf botifler*, Eliseu Climent, Valencia, 1981; «Cambio dinástico y disidencia política», en *Felipe V y su tiempo. Congreso Internacional*, IFC, Zaragoza, 2004, t. II, pp. 119-149; «Cataluña y Valencia en las postrimerías del sistema pactista (1665-1714)», en *La Corona de Aragón. Siglos XII-XVIII*, Ernest Belenguer y Felipe V. Garín (eds.), Tres i Quatre Valencia, 2006, pp. 337-369; *Canvi dinàstic i Guerra de Successió: la fi del Regne de València*, 2 vols., Generalitat Valenciana, València, 2008.

93 Enric FOSAS, «El concepto de Hecho Diferencial», en *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Eusko Ikaskuntza Donostia-San Sebastián, 2000, pp. 33-42; Para el caso vasco destaca la monografía de José Manuel CASTELLS ARTECHE, *Hecho diferencial de Vasconia, evidencias e incertidumbres*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2006, cuya parte más sustancial se ocupa de las manifestaciones reales del hecho diferencial, una vez constitucionalizado y dispuesto estatutariamente, en el plano institucional y competencial.

nes no se han sorprendido ante este desenlace. No veo las razones que se puedan esgrimir para negar a Aragón, Valencia o Baleares, fundamentos para la reivindicación de su condición de nacionalidades históricas.

En el momento inicial de la distinción entre nacionalidades y regiones, las primeras lo son por tener ciertos signos distintivos que las regiones no tienen. Pero las comunidades autónomas calificadas como nacionalidades son actualmente lo suficientemente numerosas como para que la manifestación de pluralidad que representan no se pueda valorar partiendo de la dicotomía entre una masa homogénea dominante (las regiones) y unas pocas partes diferenciadas (las nacionalidades) por sus elementos distintivos respecto a la parte uniforme principal. De este modo, el concepto mismo de hecho diferencial entre regiones y nacionalidades queda muy debilitado, pues solo sería lógico y válido si reflejara unos pocos casos, diferenciados de uno único, común y homogéneo del que los posesores de diferencias se distinguieran. La composición de España como suma de nacionalidades y regiones puede servir para otorgar la posesión de un hecho diferencial a las primeras si afectara a unas pocas en relación con una mayoría de regiones que conformen la figura común. Pero el reciente acceso de cuatro comunidades autónomas en pocos años a la condición de nacionalidad, a las que se podría unir Navarra admitiendo la forma peculiar con la que, en cierto modo, se sitúa por encima de la cuestión[94], hace que pierda sentido el concepto mismo de hecho diferencial basado en este concepto.

Si España, según el texto del artículo segundo de la Constitución, se presenta como el resultado de una agregación de regiones y nacionalidades, es importante el número y el espacio comprendido por unas y otras. Si las nacionalidades fueran una excepción a la regla común, siendo España la suma de ambas, el bloque de las regiones es el que más se acercaría a la concepción de España como ente común. España se compondría de una mayoría de regiones, que son las que proporcionan la parte sustancial de la imagen de España como nación común, y unas pocas nacionalidades. El bloque unitario formado por las regiones se acercaría más a la nación común que las nacionalidades, dado que si estas se distinguen por su excepcionalidad, esta última estaría basada en su diferencia con el bloque mayoritario preferente formado por las regiones. Dicho de otro modo, si las nacionalidades, siendo solo dos o tres, se caracterizan por determinados elementos que las diferencian del bloque mayoritario, no solo no

---

[94] En el bloque de comunidades autónomas que no disfrutan de la condición de nacionalidad, cabe distinguir el caso de Navarra, que se ha asentado en una categoría específica y cargada de intensa voluntad de marcar la diferencia, hasta el punto de que, como comunidad foral que ha ido «arreglando» su régimen jurídico-administrativo y su relación con el Estado central, se distingue de todas las demás. Creo que sobran los motivos, sin embargo, para equiparar a Navarra, a los efectos de este apartado, con las nacionalidades.

pertenecen al ámbito de las regiones y se diferencian de él, sino que se distancian también del concepto, digamos estándar, de la nación común, dado que, tal como la propia redacción del texto constitucional nos la presenta, la nación común se concibe como un bloque más cercano a lo que representa la suma de las regiones que a las excepcionales nacionalidades.

En la nueva situación en la que nos encontramos, con las nacionalidades y las regiones repartidas casi al 50%, desaparece o se suaviza considerablemente la identificación entre España y las regiones, pues las nacionalidades no son ya casos excepcionales respecto a la regla común. Pero el otro interesante efecto es que las nacionalidades, siendo ya siete (Euskadi, Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, Valencia e Islas Baleares) u ocho si se añade Canarias, puestas en un mapa, claramente ocupantes del espacio periférico, en el sentido geográfico, se vinculan implícitamente con mayor fuerza a la idea de España como ente común, pues este no es la suma de catorce regiones y tres nacionalidades, sino de nueve regiones y ocho nacionalidades, incluyendo Canarias (u ocho y nueve si se incluye entre las segundas a Navarra).

El reconocimiento de varias comunidades autónomas como nacionalidades no tiene por qué ocasionar el alejamiento de aquellas respecto a una España común. Se ha producido un cambio sustancial en esta importante cuestión. Es precisamente la manera de concebir España como realidad compartida la que cambia. Las nacionalidades, al ser más numerosas y sumarse de manera más proporcional a las regiones, pueden aparecer como entes más cercanos, más vinculados y comprometidos con la idea de España y con los correspondientes sentimientos nacionales compartidos.

Recapitulación

Lo cierto es que la evolución real de la cuestión ha sido el resultado de una progresiva aplicación de principios constitucionales fundamentales y posibles líneas de su desarrollo en una dirección determinada. Creo que esta orientación está definida con bastante claridad en la Constitución y una gran parte de este trabajo ha estado dedicada a demostrar la lógica de esa línea de interpretación y desarrollo: pueblos, instituciones (en particular instituciones jurídicas), regímenes de raíz histórica de ordenación institucional del ámbito público y del privado, lenguas y culturas, no son una suma informe de elementos dispersos, sino que tienen una coherencia histórica que ha comparecido en el proceso de configuración de España. Primero a modo de esbozo general (1978), luego en el proceso de definición de sus perfiles (autonomías organizadas por la vía del artículo 151 de la Constitución, prevista para las nacionalidades históricas de Galicia, Euskadi y Cataluña, a la que se sumó Andalucía) seguido de una igualación general de las posibilidades competenciales. Esta última ha sido fruto, a su vez, de un primer impulso, en 1981, seguido de una tendencia igualatoria

más general a la altura de 1992, a la que ha sucedido la renovación estatutaria de los últimos años[95].

Los nuevos estatutos han intensificado las manifestaciones que permiten identificar a las correspondientes comunidades autónomas, que han introducido en los nuevos textos elementos de diferenciación. Ese proceso de intensificación de la atención concedida a elementos identitarios aparece con claridad en los nuevos textos autonómicos, particularmente los de los antiguos reinos de la Corona de Aragón. Existe una cierta homogeneidad en los motivos y factores que permiten distinguir nacionalidades, que en los nuevos estatutos de autonomía se concretan, tal como hemos visto con detalle en los casos analizados, en la lengua, el derecho, las instituciones y en la historia o memoria histórica compartida.

La progresión que ha tenido lugar en esta materia en los últimos años, particularmente en la intensificación de los signos distintivos aportados por la historia, podría hipotéticamente conducir a una nueva «igualación por arriba», que no dejaría de estar basada en el hecho obvio y previo de que España es el resultado de la integración progresiva de territorios, con sus respectivas poblaciones, que tuvieron en el pasado fuerte personalidad política por los motivos que hemos tenido en cuenta en este artículo, precisamente a través de los ciclos evolutivos que hemos esbozado.

Hasta tal punto se ha llegado en el aumento del número de comunidades «nacionalitarias» que en el momento presente se dibujan con claridad también, por contraposición u omisión, las que no han entrado en el proceso de «ascenso» a la condición de nacionalidad, quedándose en la de región[96]. Cabe añadir algunas consideraciones sobre el posible alcance de este hecho.

El bloque «regional» en España abarca el espacio ocupado por ocho comunidades autónomas. Una de ellas, la que se sitúa en el corazón del territorio conjunto, la comunidad de Madrid, representa, por varios motivos, un caso aparte. El resto del bloque es claramente el círculo central de la Península, con una franja de acceso al mar Cantábrico (Cantabria y Asturias) y otra al Mediterráneo (Murcia) y una pequeña comunidad uniprovincial, La Rioja, limítrofe con Euskadi y Navarra. Este bloque tiene también su historia, y si nos planteamos la

---

[95] De la amplia literatura dedicada a esta cuestión, da cuenta, aportando su visión particular, Joan ROMERO, *España inacabada*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2006.

[96] Naturalmente, todo ello se puede plasmar en un mapa, que no se aleja apenas del famoso *Mapa Político de España*, de D. Francisco Jorge Torres Villegas, publicado en 1852, en que se distingue una España uniforme «puramente constitucional», de una España «foral» (Vascongadas y Navarra) y de una España «incorporada o asimilada», integrada por los territorios de la antigua Corona de Aragón. Igualmente gráfico, de entre los varios que pueden obtenerse de Alfonso GARCÍA-GALLO y DE DIEGO, *Atlas histórico-jurídico,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, el que proporciona en la p. 83 sobre los territorios forales en el siglo XVIII y el de las compilaciones forales en el XX.

perspectiva nacionalitaria, tampoco habría razones para negársela a sus componentes, que en esta perspectiva se identifican con Castilla. En este sentido amplio, en el que podemos diferenciar una Castilla dotada también de su historia y papel jugado en la de la Península, no solo se puede considerar como una nación histórica, sino que es precisamente la que más fuerza y personalidad tuvo históricamente entre las que han convivido en España a lo largo de su historia[97].

Dejando aparte la cuestión de por qué Castilla, en este sentido amplio que abarca las actuales comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Extremadura, Madrid y las dos Castillas, no reivindica la condición de nacionalidad, lo cierto es que resulta inevitable plantear que si la «nacionalidad» castellana compuesta por ocho comunidades autónomas se añade a las otras ocho, se plantearía una España constituida por nacionalidades, y este desenlace podría tener sentido puesto que se refiere, en definitiva, a la explicación de su existencia por la historia respectiva[98]. Volviendo a la cuestión del número actual de nacionalidades y al bloque central castellano, si añadimos el caso de Asturias como posible nuevo miembro del «club», podemos pensar que se ha desbocado la «proliferación» de nacionalidades. Pero creo que otro razonamiento es también posible: casi basta añadir Castilla como una más de las nacionalidades históricas, para convertir a toda España en una suma o conjunto de integrantes que comparecen con esa condición.

Lo importante no sería, sin embargo, el nombre que se dé o pudiera dar a estos integrantes, sino qué grupos (llámense regiones, nacionalidades o naciones) forman España; lo importante sería la condición de esta de nación común, y su aceptación por sus miembros integrantes de forma plena, incluyendo la adhesión afectiva a la comunidad social y humana formada por su ciudadanía.

En cualquier caso, en este momento del proceso es importante preguntarse, partiendo de la actual dicotomía nacionalidades-regiones, ¿hasta qué punto son, cada una de ellas, homogéneas?

El examen de la renovación de los estatutos de la antigua Corona de Aragón nos permite constatar que la plasmación de los elementos diferenciadores e identitarios (lengua, derecho, memoria histórica) a pesar de ser los mismos o muy parecidos, no ha conducido a un acercamiento entre esas cuatro comunidades, sino más bien a un distanciamiento. Hubieran podido acercarse a formas de encuadramiento común de raigambre histórica, pero no ha sido así, sino que den-

---

[97] Una muy reciente e interesante aproximación a esta cuestión, la de Sixto SÁNCHEZ-LAURO, «Cataluña, Castilla, España. Entre el mito y la realidad», en *Catalunya i la Corona d'Aragó. De la Península a la Mediterrània*, Actes de la XI Jornada d'Estudis Locals (Bot, 29 de novembre de 2008), coord. Dr. Josep Serrano Daura, Ajuntament de Bot, Bot, 2011, pp. 29-49.

[98] Es evidente que dejaría de existir la distinción entre nacionalidades y regiones: todas las comunidades serían nacionalidades y tal homogeneidad dejaría de satisfacer, probablemente, a quienes consideraran que de nuevo se vuelve a la fórmula del «café para todos».

tro de esas cuatro comunidades, Valencia y Aragón dan muestras de argüir factores de diferenciación respecto a Cataluña, y las Baleares, por su parte, parecen querer distanciarse de las otras tres mediante la acentuación de su condición insular: no se han activado posibles mecanismos de integración (art. 145 de la Constitución)[99].

Algo parecido cabe decir de la relación entre Euskadi y Navarra, a pesar de que en este caso existe una previsión constitucional que hace posible la incorporación de la segunda a la primera[100]. En Navarra se ha asentado una consideración objetiva que adopta los derechos históricos como un régimen institucional y funcional, un eslabón más en la cadena de «arreglos» de su foralidad. En Euskadi los derechos históricos se toman mayoritariamente en su acepción de derechos subjetivos todavía no satisfechos y se vinculan con la Disposición adicional primera del Estatuto, que insiste en que el Pueblo Vasco no renuncia a los derechos que por su historia le pudieran corresponder, de modo que, en conjunto, los derechos históricos actúan como un elemento de constante agitación y remodelación de la memoria histórica.

10.3. La Constitución y la historia de España: ¿añoranzas austrohúngaras o añoranzas hispánicas?

La corriente introducida por el proceso constitucional y estatutario, particularmente la aportada por la reforma de los estatutos de toda la vertiente mediterránea, trae consigo una revisión que nos retrotrae a la propia historia de España de los últimos trescientos años, de modo que la protección, amparo y restitución institucional se está produciendo en España en relación con su propia historia. En mi opinión, no se necesita recurrir a la corriente centroeuropea[101] ni a los hipotéticos modelos aportados por el Imperio austrohúngaro.

El texto constitucional, al reconocer pueblos que gozan de determinadas instituciones, lenguas, ordenamientos jurídicos propios… remite a la propia his-

---

[99] Jon ARRIETA, «La Constitución y los derechos históricos: una visión de síntesis desde los territorios de la Corona de Aragón», en *Catalunya i la Corona d'Aragó. De la Península a la Mediterrània*, cit., pp. 51-68.

[100] Roldán JIMENO, «Los Derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006)», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 339-367.

[101] Francisco SOSA WAGNER e Igor SOSA MAYOR, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2006. La primera parte es una larga y detallada descripción de la constitución y ruptura del Impero austrohúngaro, mientras en la segunda, aunque no tiene el mismo objeto que la primera, se considera que la necesidad de una revisión profunda del sistema autonómico español equivaldría a alejarse del modelo austrohúngaro.

toria de España. Si se trasladan estas realidades a un mapa, el resultado no tiene nada que ver con el proceso centroeuropeo, sino con la trayectoria histórica de una España que incluyó en su estructura varios reinos europeos mediterráneos (Cerdeña, Sicilia y Nápoles), un ducado italiano (Milán) y un fragmento flamenco un tanto aislado al Norte. Todos estos territorios europeos de la Monarquía española quedaron desvinculados de ella como consecuencia de la Guerra de Sucesión y de los Tratados de Utrecht y Rastadt. Sin embargo, fue la rama austríaca de la familia de los Habsburgo, enfrentada a la nueva ocupante del trono español, como es sabido, la principal beneficiaria del desenlace de la Guerra de Sucesión, pues los dominios europeos de la Monarquía española pasaron a ser regidos desde Viena (Nápoles, Sicilia, Milán y Países Bajos) como parte del Imperio. La consolidación de la dinastía borbónica franco-española en la Península, hizo que el futuro de esta pasara e tener al otro lado de los Pirineos la referencia dominante. España adoptó entonces una trayectoria propia y separada de la austríaca, a diferencia de lo ocurrido en los dos siglos anteriores.

En los siglos XVI y XVII, sobre todo a partir de Felipe II, las dos ramas de la dinastía habsburgo mantuvieron múltiples conexiones y vinculaciones[102]. La Guerra de Sucesión trajo consigo un vuelco total. Los esquemas de relación coordinada horizontal se mantuvieron desde Viena para el Imperio, en gran parte por la persistente estructura del alto número de integrantes y su gran diversidad cualitativa. En cambio, España se orientó hacia una disposición de uniformización y unificación, si bien tal orientación no se materializó en términos absolutos y totales. Efectivamente, la situación cambió en España pero, contrariamente a lo que frecuentemente se afirma, la uniformización no llegó a ser general y completa[103]. Como he expuesto con detalle en los puntos correspondientes de este artículo, actualmente la idea de una Nueva Planta que hiciera tabla rasa de las instituciones de los reinos de la Corona de Aragón está en total revisión[104]. En primer lugar, se mantuvieron las significativas excepciones nor-

---

[102] Ciertamente con fuertes vínculos familiares, sobre todo por vía matrimonial, los cuales tampoco estaban ausentes entre los Austrias españoles y los Borbones franceses, hasta el punto de que Carlos II pudo designar como sucesor y futuro rey de España a un sobrino-nieto borbónico.

[103] Jesús MORALES ARRIZABALAGA, *La derogación de los fueros de Aragón (1707-1711)*, IEA, Huesca, 1986; *Fueros y libertades del Reino de Aragón: de su formación medieval a la crisis preconstitucional (1076-1800)*, Rolde Zaragoza, 2007. Enrique JIMÉNEZ LÓPEZ, *Gobernar con una misma ley. Sobre la Nueva Planta borbónica en Valencia,* Universidad de Alicante, Alicante, 1999.

[104] Jesús Morales viene reclamando esta importante matización desde su estudio de 1986 sobre la derogación de los fueros de Aragón. Véase su juicio más actual en las pp. 186-187 de *Fueros y libertades …* (cit. nota anterior). Para el Reino de Valencia destacan las recientes aportaciones del profesor Javier PALAO, «Del Derecho foral al Derecho civil valenciano…», art. cit. [cit. nota 44]; «Abolición y reintegración del Derecho civil valenciano…», art. cit. [cit. nota 44]. Una valoración reciente de los aspectos políticos y sociales, Joaquín MARTÍN CUBAS, *La polémica identidad de los valencianos: a propósito de las reformas de los Estatutos de Autonomía*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP n.º 258, Barcelona, 2007.

teñas de las provincias exentas (Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya y Alava), a las que se podrían sumar el Principado de Asturias[105] y el Reino de Galicia[106]. En segundo lugar, los territorios de la Corona de Aragón mantuvieron una parte nada despreciable de su ordenamiento.

Los problemas de ordenación de la unidad tenían en la España de principios del siglo XVIII mucho más parecido con lo que estaba ocurriendo en Gran Bretaña que con Viena y el Imperio. El problema de España al entrar en el siglo XVIII fue el de cómo ordenar la convivencia peninsular. Una de sus partes, la septentrional, mantuvo su estructura debido a que se había mantenido fiel al rey Felipe en la guerra. La oriental, sin embargo, fue objeto de medidas uniformizadoras. El parecido con lo que estaba ocurriendo simultáneamente en la Gran Bretaña es muy grande. De hecho, las disposiciones adoptadas para regular la unión angloescocesa en el Acta de Unión de 1707 se acercan bastante a las soluciones finalmente establecidas por los Decretos de Nueva Planta: unificación del derecho público; mantenimiento del derecho privado. La gran diferencia reside en que en el caso británico esta inicial unificación se sitúa en el momento de impulso hacia el futuro de un gran movimiento imperial, en el que se implicaron los escoceses tras haberse integrado, no sin dificultades y conflictos, en el proceso de incorporación, mientras que España se encontraba en una fase claramente descendente[107], en el plano internacional. En el doméstico, el inicio de la nueva dinastía se producía en forma de enfrentamiento civil y el resultado fue decepcionante incluso para los vencedores[108].

Como consecuencia del desenlace de la Guerra de Sucesión, la Monarquía española se vio obligada a prescindir de toda una zona sudoccidental europea, el espacio mediterráneo occidental, gobernado durante siglos por la Monarquía

---

[105] Carmen MUÑOZ DE BUSTILLO, «De corporación a constitución: Asturias en España», *AHDE,* LXV (1995), pp. 321-403.

[106] Manuel María de ARTAZA, *Rey, reino y representación. La Junta General del Reino de Galicia (1599-1834),* Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid,1998.

[107] José María IÑURRITEGUI RODRÍGUEZ, «1707: la fidelidad y los derechos», en *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII*, Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO (ed.), Marcial Pons Historia, Madrid, pp. 245-302; Jon ARRIETA, «El 1707 español y el británico», *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Jon ARRIETA y Jesús ASTIGARRAGA (eds.), Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU, Bilbao, 2009, pp. 15-36.

[108] Entre muchos ejemplos posibles podemos aportar el muy significativo del magistrado catalán Francisco Portell, incorporado al Consejo de Castilla en 1707 por su fidelidad borbónica, quien no dudó en pedir encarecidamente al Consejo de Estado, bien entrado el año 1713, que se adoptaran medidas de pacificación y estabilidad, sin alteración del ordenamiento jurídico, para su «afligida patria» catalana. (Francisco de Castellví, *Narraciones Históricas*, edición al cuidado de Josep M. Mundet i Gifre y José M. Alsina Roca; estudio preliminar de Francisco Canals Vidal, Fundación Francisco Elías de Tejada y Erasmo Pércopo, 4 vols., Madrid, 1997-2002. El discurso de Portell en el vol. III, pp. 824-826.

aragonesa y española, y tuvo que concentrar su atención en la propia Península. La posición dominante de Castilla se consolida en esa fase en dos vertientes: su preponderancia en el plano peninsular aumenta en términos relativos, pues el reino solo se extiende a las cercanas Baleares y deja de abarcar el mediterráneo occidental; en el plano extrapeninsular también, por estar aquel reducido a los aún enormes dominios americanos, considerados tradicionalmente como adiciones accesorias a la corona castellana. Digo tradicionalmente, porque precisamente la puesta en cuestión de esa concepción fue uno de los motores de la emancipación americana, cuyos promotores se rebelaron contra la idea de ser considerados como adiciones accesorias de Castilla, y reclamaron de forma cada vez más firme y clara la condición de miembros principales[109].

En el panorama de acentuación intensa de la interrelación peninsular de los reinos que en el período austríaco habían vivido en un plano de relación horizontal, será interesante ver hasta qué punto los territorios y las respectivas comunidades derrotadas en la parte de guerra civil que tuvo la Guerra de Sucesión asumieron las consecuencias de esa derrota. Ya me he referido a ello en uno de los apartados de este artículo y en otros trabajos[110]. Independientemente de su valor para juzgar lo ocurrido en la España del siglo XVIII, el desarrollo de los acontecimientos permite comprobar que fueron tan importantes o más las manifestaciones de la huella dejada por la derrota y la pérdida de una estructura que se estimaba positivamente, que la aminoración institucional propiamente dicha[111]. En otras palabras, el cambio sustancial fue el del cese de la línea de estructura de unión de los reinos «aeque principaliter», para pasar a una disposición más uniformista.

Significa ello que la cuestión de la forma de ordenación y entendimiento entre las partes que forman la unidad española está referida en los últimos tres

---

[109] José María PORTILLO viene insistiendo en la necesidad de enfocar en perspectiva estructural la crisis de la Monarquía desde su *Constituciones en España: orígenes y destinos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, y *El sueño criollo. La formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, Nerea, San Sebastián, 2006, con una reciente aportación, «Biscay in Tlaxcala. Provincial Traditions in the Spanish Monarchy», en Jon ARRIETA y John H. ELLIOTT (eds.), *Forms of Union: the British and Spanish Monarchies in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, RIEV, cuadernos, 5, Donostia-San Sebastián, 2009, pp. 165-171. Desarrolla esta tesis en reciente análisis, Miguel HERRERO DE MIÑÓN, «Ensimismamiento y alteración constitucional (Contribución al bicentenario de la Emancipación)», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año LXII, 87 (2010), pp. 531-575.

[110] Jon ARRIETA, «Austracismo, ¿qué hay detrás de ese nombre?», en *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII*, Pablo Fernández Albaladejo (ed.), Marcial Pons Historia, Madrid, 2001, pp. 177-216; «Lo que pudo ser y no fue o la dificultad de las comparaciones "austro-borbónicas"», en *Miscel-lània Ernest Lluch i Martín,* volum I, Barcelona, 2006, pp. 351-368.

[111] Lo expresa muy bien el noble aragonés, de clara adscripción borbónica, conde de Robres, en sus *Memorias para la historia de las guerras civiles de España*, ed. de José María IÑURRITEGUI, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 305-308.

siglos a la propia Península Ibérica, lo cual aleja totalmente el caso español del austrohúngaro decimonónico. Lo que ha ocurrido en España, en mi opinión, es que al quedar de nuevo abocada a organizar su futuro, desde inicios del siglo XIX, en los estrechos márgenes del espacio peninsular, se tuvo que afrontar la tarea con un sentimiento de pérdida considerable y con una disposición de ánimo no precisamente optimista y de esperanza en el futuro. Las durísimas guerras peninsulares contra la Francia, primero convencional y luego napoleónica, dieron lugar a una contradicción difícilmente salvable, en la medida en que en el inicio constitucional gaditano se pretendió seguir el modelo constitucional de la nación a la que se había opuesto tan tenaz resistencia.

Los planteamientos de reivindicación foral en línea tradicional e historicista fueron objeto de intensa atención en la España decimonónica, pero sin que ello tuviera excesiva relación con la experiencia centroeuropea. Es la propia historia de España, en esa fase de repliegue al escenario peninsular, la que explica suficientemente el proceso. Triunfó en España, dejando aparte los largos períodos de ausencia de Constitución, el constitucionalismo moderado, doctrinario, en el que tuvo acogida el fuerismo de las provincias exentas (Navarra y las Vascongadas) que pudieron mantenerse como tales debido a la pervivencia de las fronteras arancelarias internas hasta 1841, y a la compatibilidad de sus regímenes de administración interior con los del Estado español, que tan solo en los años treinta del siglo inició un proceso organizado de construcción de su estructura administrativa moderna[112].

En esas condiciones, la parte oriental de la Península, con el protagonismo destacado de Cataluña, volverá a mostrar la reivindicación de la ocupación de un espacio propio, y lo hará prestando especial atención al mantenimiento de su derecho civil. A esas alturas del siglo XIX no era un mero residuo de la salvación «in extremis», fruto de las cambiantes y ambivalentes decisiones de Felipe V (en eso consistió básicamente la Nueva Planta), sino que la defensa del derecho civil catalán aportaba una considerable carga política. Esta tenía mucha mayor presencia en la propuesta federal, liderada también desde Cataluña y detalladamente expuesta por su principal valedor. Como hemos visto, la propuesta federal de Pi y Margall se plantea sobre la base de una detenida reflexión sobre la historia de España, en la que se marcan perfectamente las acciones y omisiones que habían distorsionado el entendimiento entre los integrantes de la nación común. Se puede observar claramente en la obra de Pi y Margall que, si bien presta atención, como no podía ser menos, a la complejidad del Imperio y de otras realidades compuestas europeas, asienta su planteamiento federal en la propia experiencia española.

---

[112] Bartolomé CLAVERO, «Constitución común entre cultura y escritura. Encrucijada gaditana de los Fueros Vascos», *Notitiae Vasconiae*, 2 (2003), pp. 613-694 (esp. las pp. 635-636).

Se ha centrado mucho la atención crítica sobre la cuestión de los derechos históricos en general y su inspiración centroeuropea en particular, en la figura y aportaciones de Miguel Herrero de Miñón. Es cierto que la organización del Imperio austrohúngaro sirvió en su momento de orientación al autor citado. No obstante, creo que la evolución general de su obra en esta materia, a la que ha dedicado tanta atención[113], no termina de ser consecuente en sus conclusiones y contenidos más palpables con el planteamiento de sabor centroeuropeo. Una muestra más de ello la tenemos en uno de sus últimos trabajos[114]. Si bien lo inicia con una referencia a la «influencia centroeuropea» que explica la utilización del término de *derechos históricos* en la Constitución, añade que dicha expresión se ha ido elaborando doctrinalmente a través de su propio texto y su correspondiente aplicación e interpretación, sobre las que nos hemos extendido en este artículo. Ahora bien, lo cierto es que la interpretación del Tribunal Constitucional y, sobre todo, los nuevos estatutos de autonomía (Cataluña, Aragón y Valencia) permiten constatar que toda la referencia a los derechos históricos se centra restringidamente en el propio proceso histórico del que estos territorios fueron protagonistas, especialmente desde los Decretos de Nueva Planta de principios del siglo XVIII. No hay ninguna conexión, ni real, ni simbólica, ni directa, ni indirecta, con la tradición centroeuropea decimonónica del concepto.

Por otra parte, el propio Herrero confirma en el artículo citado y en algún otro, que la plasmación más cabal del modelo y forma de abordaje de la cuestión que él considera preferible, no deja de estar en la aplicación de los principios del pactismo tal como, básicamente, ha tenido lugar en Navarra (lo cual constituye, en mi opinión, uno de los puntos centrales de su visión de esta materia)[115]. Ahora bien, una parte importante de su último artículo («Los Derechos Históricos y el principio pacticio», cit. nota 114) está directamente inspirada por las concepciones sobre la estructuración jurídico-política de España vertidas por el profesor Lalinde en su clásico trabajo sobre la creación del derecho entre los españoles[116]. La constante alusión a lo que Lalinde llamó

---

[113] Me extiendo al respecto en la larga recensión dedicada a su obra sobre esta materia, «Derechos Históricos y Constitución. En torno al último libro de Herrero de Miñón», *Landazuri. Papeles de opinión*, 8-9-10 (2001), pp. 7-13. Herrero pone un gran énfasis en el pactismo, siendo en Navarra donde más claramente se da, aunque pueda ampliarse a las otras antiguas «provincias exentas» y a los antiguos reinos de la Corona de Aragón.

[114] Miguel HERRERO DE MIÑÓN, «Los Derecho Históricos y el principio pacticio», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 35-54, p. 35. Puede verse también claramente esta tesis en su artículo «Qué son y para qué sirven los Derechos Históricos», *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 44:2 (1999), pp. 309-322.

[115] «Los Derecho Históricos y el principio pacticio», art. cit., nota anterior, p. 49.

[116] Jesús LALINDE, «La creación del derecho entre los españoles», *Anuario de Historia del Derecho español*, XXXVI (1966), pp. 301-377.

«normativismo historicista», no es más que una recreación del peso que tuvo en la forma de estructurar la unidad española la tradición de la parte mediterránea de la misma. Partiendo de la Europa central, Herrero ha ido encontrando progresivamente, por no decir descubriendo[117], en las vertientes vasco-navarra y mediterránea de las Españas, el modelo más apropiado para encarnar en la España actual el entendimiento basado en el pacto y la búsqueda de un equilibrio de conjunto.

No acabo de ver añoranzas austrohúngaras, sino, en todo caso, añoranzas hispánicas, en las que cabe una actitud que, por una parte, no caiga en el error de buscar modelos para repetirlos mecánicamente, pero que, por otra, no tiene por qué renunciar a prestar la atención que merece a la amplia y reflexiva labor que desarrollaron y dieron a la luz determinados pensadores, políticos y juristas, en momentos históricos caracterizados por la necesidad de dicha empresa. Ese tipo de referencias no están en el mundo centroeuropeo del siglo XIX, sino en la propia Península y dentro de la Monarquía de España, donde podemos contar, ya en los siglos XVI y, sobre todo, XVII, valiosos pensadores que vertieron a su obra escrita no solo su saber, sino también su experiencia real, pues procuraron aportar soluciones y perspectivas de futuro en difíciles circunstancias y coyunturas. Acudir a la forma como Diego Saavedra Fajardo, Juan de Palafox y Mendoza, Juan Solórzano Pereira, Pedro Frasso, Cristóbal Crespí de Valldaura, Pedro Calixto Ramírez…, afrontaron los problemas de la organización de la Monarquía en momentos de crisis puede tener sentido, sin que tales acercamientos tengan por qué quedar reducidos a ejercicios de «dañina erudición histórica», ni ser tan inútiles para «una opción constitucional seria»[118].

Años después de la Guerra de Sucesión, a la altura de 1741, Juan Amor de Soria, austracista exiliado en Viena y destacado dirigente del alzamiento contra Felipe V, hacía un balance de las «enfermedades» de España. Con una fuerte dosis de autocrítica, proponía la formación de una institución parlamentaria general para toda España que, reuniendo a los representantes de las Coronas de Castilla y de Aragón, sirviera para «concordar armoniosamente las providencias respectivas y las asistencias recíprocas». A lo que sigue una concentrada síntesis de su opinión al respecto:

> Esta disposición servirá a hermanar y concordar las dos coronas y sus naciones, deshaciéndose y destruyendo una de las causas de la enfermedad de la monarquía por la discordia y antipatía que entre ellas ha reinado y de que traté en el capítulo VIII de la primera parte, pues escarmentados unos y otros

---

[117] Me extiendo al respecto en «Derechos Históricos y Constitución. En torno al último libro de Herrero de Miñón», art. cit., pp. 7-13.

[118] Francisco SOSA WAGNER e Igor SOSA MAYOR, *El Estado fragmentado*…, cit., p. 140.

> del daño que han debido sufrir por su desunión, se dedicarán fácilmente a hermanar y conciliar sus ánimos por el bien público, por el del Rey y por los propios respectivos intereses[119].

Esta línea de aproximación reflexiva hacia los problemas derivados de la traumática experiencia de la Guerra de Sucesión, es una buena manera de acercarse a la cuestión de la difícil adaptación de España a los moldes de la Ilustración, que sirve además de adecuada y lógica presentación del amplio espectro de problemas, angustias y zozobras vividos en el convulso, al menos en esta consideración de los acontecimientos, siglo XIX[120].

Las manifestaciones de preocupación e inquietud ante los síntomas de excesiva compartimentación y alejamiento de una concepción unitaria de la nación española, se plantean a menudo con una considerable carga de crítica hacia la forma en que quedó configurada la estructura autonómica. Se pueden hacer valoraciones de ese tipo sobre las consecuencias reales y concretas de tal configuración constitucional, pero no hasta el extremo de olvidar su implantación como modelo constitucional, su existencia, por tanto, real y efectiva, y su vigencia de más de treinta años. Para situar en sus debidos términos la cuestión, no sirven las apreciaciones que parecen construidas sobre lo que la Constitución debería haber establecido al respecto, en lugar de sobre lo que realmente dice. Puede que esto último sea la causa de múltiples deficiencias y problemas, pero también son múltiples y numerosos los resultados positivos que se desprenden precisamente de la citada configuración, que es el fruto de un modelo que no coincide con el de la construcción del Estado basado en la iniciativa de uno de sus componentes que se impone sobre los demás.

La supremacía de Castilla sobre una «periferia» ibérica, tuvo vigencia a lo largo del Antiguo Régimen, pero en el proceso de formación de un Estado español moderno, iniciado en pleno siglo XIX, se cambiaron las tornas desde el punto de vista de la estructura económica y demográfica, de modo que cuando España se vio abocada a la necesidad de construir su futuro exclusivamente en el espacio peninsular, con el sentimiento de pérdida de sus últimos dominios ultramarinos, será, precisamente, una gran parte de su periferia geográfica la que va a pasar a tener un papel destacado en la puesta de las bases del progreso económico. Es el caso clarísimo de Cataluña y del País Vasco, que pasan a liderar en

---

[119] Ernest LLUCH, *Aragonesismo austracista (1734-1742). Conde Juan Amor de Soria*, IFC, Zaragoza, 2000. OBRAS DE JUAN AMOR DE SORIA (Edición y estudio introductorio de Ernest Lluch). ENFERMEDAD CRÓNICA Y PELIGROSA DE LOS REINOS DE ESPAÑA Y INDIAS (1741), p. 189. Recientemente se ha publicado la reedición de esta obra como vol. 4 de la *Biblioteca Ernest Lluch de Economistas Aragoneses*, IFC, Zaragoza, 2010.

[120] Javier TUSELL, *España, una angustia nacional*, Espasa, Madrid, 1999; José ÁLVAREZ JUNCO, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Taurus, Madrid, 2001.

el último tercio del siglo XIX la conversión de España en un Estado obligado a dar cuerpo a un ente unitario coincidente con un espacio de producción de bienes y su colocación en un mercado protegido, también peninsular. La gran aparente contradicción es que son precisamente esos dos territorios los que contemplan la aparición de un cambio cualitativo en sus aspiraciones políticas, que se manifiesta incluso en planteamientos nacionalistas que pueden llegar a la expresión secesionista.

Esta nueva situación genera una dramática paradoja en el caso vasco, pues el nacimiento del nacionalismo vasco impulsado por Luis y Sabino Arana coincide precisamente con ese ascenso fulgurante del País, en términos de economía, demografía y capacidad de crecimiento, de modo que resulta compañero difícilmente conciliable de la intensa manifestación coetánea del sentimiento de pérdida y agravio. La pervivencia de la idea de la existencia de un «conflicto vasco» es producto de la constante activación del sentimiento de agravio y perjuicio infligidos por el Estado español, aunque, al mismo tiempo, el nacionalismo vasco que alimentaba tal sentimiento, supiera dar con las formas de ubicarse y beneficiarse de las condiciones favorables que ese mismo Estado proporcionaba. Una muestra clara la tenemos en la rápida adecuación del Partido Nacionalista Vasco a las nuevas condiciones ofrecidas por el régimen fiscal del concierto económico, acompañado de un fuerte proteccionismo. En esas condiciones, se produjo el desarrollo industrial y económico vasco, ciertamente sobre bases ya existentes, que han conducido a un País en el que se ha fomentado la productividad y la capacidad de ser competentes en el mercado nacional y extranjero. A esos resultados han contribuido todos los vascos, incluyendo los que llegaron de otras zonas de España y sus descendientes, cuya integración ha sido razonablemente buena.

La experiencia demuestra que es difícil alcanzar cierto éxito en el intento de desmontar esa paradoja. El nacionalismo vasco se ha movido siempre en la dualidad contradictoria de considerar como un conflicto lo que fue, al mismo tiempo, el inicio de una etapa de despegue económico propio de la nueva fase industrial a gran escala correspondiente a los nuevos tiempos. En realidad, la novedad estribaba en la intensidad y la concentración del fenómeno en el País, pues la participación de la producción industrial vasca en las empresas de la Monarquía fue constante y todo lo elevada que las condiciones existentes hicieron posible, al menos desde el siglo XVI.

En suma, estamos ante una de las claves de la cuestión: la inversión de los conceptos de *centro* y *periferia* en el siglo XIX, sobre todo a partir del momento de impulso de la industrialización y de la conversión de España en una auténtica unidad de mercado y de espacio arancelariamente protegido, claramente favorable precisamente a los focos sustanciales de progreso económico futuro, País Vasco y Cataluña, situados en la hasta entonces periferia de la Castilla que había ostentado una supremacía demográfica, económica, política e ideológica que pierde, o al menos queda neutralizada, ante el ascenso de una

«periferia» que disfruta del proceso contrario y, en consecuencia, pasa a tener mejores niveles de renta. Ahora bien, los beneficiarios no son solamente los grupos financieros e industriales. El proceso de industrialización atrajo, como es sabido, a sectores de población provenientes de otras regiones españolas, gentes que aspiraban a vivir en mejores condiciones que en sus comunidades de origen. El trasvase de población operado en España en los últimos cien años es un factor nada despreciable, pues dio lugar a un reajuste en la ubicación geográfica y a un considerable aumento de la pluralidad interna en las zonas de acogida. En los años sesenta y setenta del siglo XX, el concepto étnico o excluyente de vascos o catalanes es sencillamente inaplicable, pero impide que se pueda hablar de ventajas y privilegios de los vascos o catalanes como si los únicos favorecidos fueran los «autóctonos». Otra cosa es que abunden entre vascos y catalanes los que continúan empeñados en arrogarse la exclusividad representativa de su comunidad.

Pasado todo un siglo, y sobre la base de un proceso de reorientación de la cuestión impulsado por la Constitución de 1978, siguen siendo estos dos territorios los que, en mi opinión, nos dan pie a una valoración de la cuestión basada en las iniciativas reales que han tenido lugar en las respectivas revisiones de sus estatutos de autonomía. Sobre ello planteo el siguiente punto de esta reflexión.

10.4. Estado actual de la cuestión. Dos modelos de reorientación de la definición estatutaria de la pluralidad nacionalitaria

Si en la experiencia reciente de reformulación de la forma de orientar la conciliación entre la unidad constitucional y la diversidad de comunidades autónomas reguladas por sus respectivos estatutos, cabe hacer una consideración especial del de Cataluña, en la perspectiva de este artículo podemos tomar también el caso de un estatuto nonato: la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (conocida en términos coloquiales como Plan Ibarretxe, si bien nos referiremos a ella en este texto como Propuesta vasca o de Euskadi)[121]. En el momento presente, el estatuto catalán representa la plasmación del máximo permitido por la Constitución desde el punto de vista de los límites que, en términos generales, presenta el reconocimiento de la pluralidad, pues ha sido el Tribunal Constitucional el que los ha definido en su trascendental sentencia sobre la materia. No es necesario entrar en ella, pues es suficiente tomar el nuevo Estatuto como propuesta que se sitúa como la referencia más allá de la cual no pare-

[121] Texto presentado al Congreso, BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, n.º 149-1, 21 de enero 2005 –Alejandro SAIZ, op. cit., 2006, p. 131–, con una primera difusión por el Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2003. Me referiré a este texto a lo largo de este artículo con la denominación de «Propuesta vasca».

ce factible ir actualmente en España, para compararla brevemente con una Propuesta vasca que sobrepasa ampliamente no solo los límites considerados como tales, sino, sobre todo, los principios y bases inspiradoras del planteamiento conjunto que la Constitución representa.

Hay una primera diferencia sustancial en la propia definición del sujeto. En el caso catalán queda este restringido a la comunidad histórico-política catalana en el sentido estricto, mientras que en la Propuesta vasca se empieza por presentar un Pueblo Vasco que tan solo momentáneamente, fruto de su «ubicación» «actual», está dividido en dos estados y varios territorios. No es que en el estatuto catalán falte un referencia a una comunidad catalana más amplia (arts. 6.4 y 12), pero el texto está muy lejos de plantear una implícita reclamación de una hipotética revisión del Tratado de los Pirineos, que la propuesta vasca, me temo, hubiera incluido en su preámbulo si la parte vasco-francesa, perteneciente «actualmente» al Estado francés, hubiera formado parte de un reino vasco hasta 1659.

Dejando aparte la falta de preocupación catalana por las cuestiones geopolíticas de futuro y sus precedentes históricos, que sí aparecen en la Propuesta vasca, la diferencia probablemente mayor entre ambos textos reside en la sede total e inequívocamente constitucional en la que se asienta el estatuto catalán, incluso cuando se trata de invocar los derecho históricos. La concepción catalana de estos últimos es de carácter objetivo: los derechos históricos, definidos en el artículo 5 como una de las bases del autogobierno de Cataluña, son sus instituciones y la tradición jurídica catalana[122]. De este modo, esta última expresión, que ya ocupaba un lugar propio en la Compilación de Derecho civil de Cataluña de 1960, aporta una considerable carga de formulación objetiva de la cuestión, así como la inherente naturalidad historicista que representa el tracto ininterrumpido que la palabra *tradición* en su sentido objetivo representa: no se crea *ex novo*, pero se conecta directamente con la Constitución, a través del artículo 2, y no de la Disposición adicional primera. Esta opción es coherente, en la línea de las tesis presentadas y defendidas en este artículo, con una interpretación integral y completa de los derechos históricos.

En el estatuto catalán, los derechos históricos quedan formulados en el ordenamiento vigente en la medida en que se trata de instituciones jurídicas y de una corriente continuada de mantenimiento de su funcionamiento que la Constitución ha confirmado[123], eso sí, dotándolas de una capacidad de desarrollo y actualización de la que aquellas carecían. De este modo, el estatuto catalán reconoce un cambio

---

[122] José María PEREZ COLLADOS, «La tradición jurídica catalana (valor de la interpretación y peso de la historia)», *Anuario de Historia del Derecho español*, LXXIV (2004), pp. 139-184.

[123] Tomás de MONTAGUT ESTRAGUÉS, «Els drets històrics a Catalunya», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 125-137.

cualitativo en el nuevo nivel potestativo, si bien se detiene bastante en la explicación o, si se quiere, justificación, de la trayectoria seguida en la evolución histórica de la cuestión. Se puede discutir sobre el acierto en la identificación de los hitos que marcan dicha evolución (Guerra de Sucesión, Decretos de Nueva Planta), pero no cabe duda de que el que se eleva claramente sobre los demás es la promulgación de la propia Constitución y del anterior Estatuto.

En suma, el estatuto catalán no ofrece dudas sobre su anclaje (art. 3.º) en el Estado español y en la comunidad integrada por el conjunto de los españoles, mostrando una valoración positiva y optimista sobre su condición de ser uno de los pueblos de España que la Constitución reconoce, ampara y respeta, lo cual contrasta considerablemente con una Propuesta vasca que pone en relación un Pueblo Vasco con un Estado, pero no con un pueblo o pueblos de España. Brilla por su ausencia en la Propuesta vasca cualquier referencia a una comunidad social, política o histórica española, pues se pone todo el acento en un estatus originario traducido en unos derechos históricos, según la Propuesta, que el Estatuto vigente, el de Gernika, se limita a mantener en depósito hasta el momento de su transformación en un nuevo estatus de libre asociación. Pero incluso este no está exento de una cierta provisionalidad, pues la Propuesta se abre con la presentación de siete territorios, cuatro «ubicados» «actualmente» en un estado y tres en otro, de modo que no se excluye una posible vuelta a una situación anterior a la «actual», en la que estos siete territorios hubieran estado unidos. Como he indicado en el punto correspondiente, este planteamiento ha ido tomando cuerpo y fuerza en virtud de una interpretación totalmente libre y subjetiva de los derechos históricos, de modo que no es rara en el momento presente y en los medios públicos, la mención de una «reunificación», que superaría, desde luego, la clásica referencia al estatus anterior a 1839.

10.5. Dos ámbitos de reflexión para un colofón: historia y lengua

Los temores a una excesiva tendencia a la fragmentación o a una orientación extralimitada y desvirtuadora de la pluralidad están adquiriendo altas proporciones, y la alarma intensamente esgrimida últimamente en España ante una posible desintegración de la nación aparece expresada de manera clara y explícita, sin que sean raras las posturas de disgusto y disconformidad profunda con el estado actual de cosas[124].

El recorrido que hemos llevado a cabo en este artículo creo que nos permite llegar a la conclusión de que existen razones más que suficientes para consi-

[124] Roberto L. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

derar que es un problema en España actualmente, desde el punto de vista de su configuración territorial y organizativa, la conciliación entre lo común y lo propio, entre lo que diferencia a sus comunidades autónomas y lo que las une. Las manifestaciones más acusadas de tendencia a marcar la diferencia han tenido lugar, ciertamente, en las comunidades donde existe fuerte sentimiento nacionalista, como hemos podido comprobar al analizar las propuestas de renovación estatutaria de Euskadi y Cataluña. Desde las posiciones nacionalistas vasca y catalana debe reconocerse al alto grado de fijación identitaria, diferencial, distintiva, distanciadora, en definitiva, que se ha puesto en acción. Creo que la necesidad de mesura y equilibrio que se reclama a los nacionalismos tiene mucho fundamento, y debe ser reconocida. Ahora bien, no puede negarse que en otros casos de renovación de los respectivos estatutos se haya desplegado también el valor de la distinción, de la diferenciación, como se observa en los casos de las comunidades autónomas que se han aupado a la condición de «nacionalidades» y han utilizado explícitamente el concepto de los *derechos históricos*.

Resulta lógica y explicable la reacción de quienes consideran que el aumento de las comunidades autónomas que acceden a la condición de nacionalidades contribuye a un exceso de diferenciación y de manifestación de diversidad. Ahora bien, ante esta justificada preocupación, cabe preguntarse sobre el grado de posibilidad de que lo que no ha sido disgregador en el desarrollo de la estructuración plural de España lo vaya a ser ahora, por el hecho de pasarse a un nuevo ciclo de medidas, a modo de reformas estatutarias, que implican impulsar las formas que la pluralidad territorial e identitaria ha adoptado en España. A la tesis del riesgo de la disgregación se le opone la antítesis de la necesidad de seguir avanzando en la estructuración autonómica y nacionalitaria que desarrolle, con los mecanismos constitucionalmente previstos, la, así llamada, diversidad territorial española.

Un segundo aspecto de la cuestión estriba en preguntarse si estos cambios y reivindicaciones de nuevos estatus se hacen por razones materiales, de orden competencial y de aumento real en la capacidad de autogobierno, o si pertenecen más bien al terreno del reconocimiento externo que haga a esas comunidades más visibles y diferenciadas del resto.

En el caso de las dos comunidades que han tomado mayores iniciativas en esta dirección, Euskadi y Cataluña, es evidente que los dos géneros de motivación están presentes. En lo que se refiere al segundo de ellos, es decir, la reclamación de reconocimiento de una entidad diferenciada, se plantea, en mi opinión, la cuestión de hasta qué punto esa reclamación está respondida por una correspondiente contrapartida en forma de reconocimiento de la condición de nación común del hipotético interlocutor. En el caso de Euskadi existen motivos más que suficientes como para responder negativamente a esta cuestión. En menor medida, también en el caso de Cataluña puede haber dudas sobre hasta qué punto se plantea una relación Cataluña-España en la que esta última se contemple no como una comunidad

de ciudadanos con los que existe una vinculación histórica y humana, sino como un aparato estatal con el que el entendimiento ha sido difícil. La Propuesta vasca resulta ser más explícita en el planteamiento de una relación bilateral, en la que el Estado español queda reducido al Gobierno central. No se contempla la interlocución con una comunidad de ciudadanos, ni se tiene en cuenta la vía de comunicación con los restantes pueblos de España.

En cualquier caso, parece indudable que se dibujan con claridad actualmente dos posiciones en torno a esta compleja pero viva y, a estas alturas, inevitable cuestión. En una de ellas se acentúa lo común y en la otra lo propio. ¿Estamos ante una dualidad incompatible o caben vías de conciliación?[125] No hay duda de que en cualquiera de los dos casos y dadas las posturas más o menos optimistas ante esta pregunta, es muy amplio el campo de acción aún abierto para avanzar positivamente hacia la forma más adecuada, aceptable y aceptada de introducir, en su caso, reformas en el ordenamiento de la diversidad comunitaria española. Ahora bien, la Constitución proporciona elementos más que suficientes como para que se pueda considerar acorde con ella el desarrollo de las pautas que como texto programático básico dejó plasmadas en 1978.

Se pueden poner en cuestión las formas y las maneras, el acierto y equilibrio de las proporciones, los resultados y consecuencias, pero lo que no tiene sentido es plantear unos problemas para cuya hipotética solución se emiten juicios que se asientan en la consideración de lo que la Constitución debería haber establecido, y no de lo que aquella elevó a la condición de línea básica de desarrollo. Se puede denunciar la política lingüística de una comunidad autónoma, de varias de ellas o de todas, pero no parece que la solución pueda basarse en la ignorancia de que la Constitución asienta el principio del respeto y protección de las lenguas españolas y su revitalización en las comunidades autónomas correspondientes: si se hace una valoración negativa de las consecuencias derivadas de este principio y se imputan las causas a su existencia, la consecuencia coherente sería la de promover la rectificación de la línea adoptada desde su raíz, lo cual se traduciría, en buena lógica, en la reforma de la Constitución en aspectos sustanciales.

En suma, se puede considerar excesiva la línea y proporciones que ha adoptado la fundamentación histórica de determinadas realidades autonómicas y su desarrollo, se puede incluso atribuir la responsabilidad causal a una excesiva presencia en la Constitución de la posibilidad de recurrir a la historia. Pero no debe olvidarse que es también la historia la que proporciona el argumento tal vez más poderoso y

---

[125] Joan ROMERO, *España inacabada*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2006; «Autonomía política y acomodo de la diversidad en España», en *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Jon Arrieta y Jesús Astigarraga (eds.), Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU, Bilbao, 2009, pp. 161-189.

utilizado para explicar, describir y presentar a todos los españoles una comunidad política que aspira a seguir siéndolo. Las explicaciones y justificaciones historicistas son también necesarias para entender lo que representa España como nación.

Un área de la vida pública y de la convivencia muy expresiva e importante, en relación con lo expresado en los párrafos precedentes y en el conjunto de este artículo, es el de la historia de España y la forma de entenderla y transmitirla. Se trata de una cuestión en la que también puede aparecer con fuerza, justificada, la idea de la fragmentación y de la dispersión, asociada a la acentuación de las visiones particulares que prescinden de la consideración de una historia común o, incluso, la evitan expresamente. De nuevo nos encontramos con las dificultades para dar con términos de conciliación entre lo común y lo propio. En la línea de las tesis mantenidas en este artículo, pienso, sin embargo, que cabe plantear una vía de equilibrio y acercamiento.

10.5.1. Una historia común

A lo largo de este trabajo se han ido aportando datos y experiencias tanto históricas como más actuales, que se refieren al planteamiento inicial en el que proponíamos la idea de que la Constitución no solo supuso un cambio sustancial en la historia de España, sino que modificó en cierto modo la concepción histórica de la nación. Desde esa perspectiva, a mi modo de ver, podemos ir aún más allá, pues creo que la Constitución contiene y abarca una visión de la historia de España que, por lo mismo, además de ser «constitucional», se infiere de su propio texto, proporcionando una serie de pautas para la comprensión de lo que la Constitución supone como nuevo punto de partida. Podría decirse que con ella no solo cambia el rumbo de la historia de España, sino también su interpretación y comprensión.

Esta es una cuestión que nos vincula con el futuro, pues está en el centro, por ejemplo, del debate de cómo se debe enseñar la historia a nuestros escolares, cómo y en qué medida y, sobre todo, de qué fuentes se puede nutrir la parte de «contenidos comunes» que prescriben las normas reguladoras de la distribución de las materias en la enseñanza de la historia. En mi opinión, es precisamente la Constitución la que puede proporcionar una base para esos «contenidos comunes» y la que puede aportar los valores que, mirando al pasado y a la memoria histórica, aporta en la actualidad el esfuerzo de reconocimiento y restitución que la Constitución llevó a cabo para hacer frente al complejo problema de la armonía entre la pluralidad y la unidad. Incluso la explicación de la génesis de esas aportaciones constitucionales podría formar parte de esos elementos comunes, pues si la Constitución procede a cambiar sustancialmente el rumbo en importantes ámbitos de la vida colectiva, la propia explicación de tales cambios podría incorporarse al terreno de los contenidos comunes, en la medida en que para todos los españoles podría ser ilustrativo el conocimiento de la existencia en el

pasado de eliminaciones de instituciones jurídicas y de limitaciones sobre las lenguas y culturas, que hicieron necesaria la recuperación de su vitalidad.

La experiencia demuestra que resultan inevitables las dicotomías y los enfrentamientos y es evidente que hacer frente a ellos por la vía del reconocimiento y práctica de los contenidos de la Constitución en esta materia resulta laborioso y difícil, pues el modelo de la asimilación determinada por una previa e indiscutida unidad de destino, siempre resulta más sencillo que la suma integradora de voluntades, la cual exige el reconocimiento de la personalidad de las partes integradas en toda su plenitud y, en consecuencia, también el reconocimiento de su historia. Este fue, en mi opinión, el camino emprendido por la Constitución, que se pronuncia por la restitución y revitalización de una concepción integradora de la convivencia entre los pueblos de España. Se abrió así la vía de una necesaria e inevitable nueva forma de relación recíproca, que es precisamente la que hace posible la concepción de una casa común a la que se llegue también por una historia común.

10.5.2. Simetrías y asimetrías: lengua común y lenguas propias

Desde la perspectiva material, competencial, que busca las mejores condiciones posibles de financiación y, consecuentemente, el más alto nivel posible en la prestación de servicios, se subraya la tendencia de algunas comunidades autónomas, particularmente las dos citadas (Euskadi y Cataluña), de plantear una relación bilateral con el Estado. Si se entiende la relación con España desde la perspectiva estatal estricta, es lógico que se busque el mejor tratamiento posible. Pero al dar ese paso se tropieza no con el Estado central, o no solo con él, sino con el resto de comunidades españolas. Significa ello que cualquiera de ellas está obligada a admitir el papel rector general de los órganos centrales de la Administración. Es responsabilidad del Estado, como garante de la distribución equitativa de competencias y recursos, que las soluciones propuestas no creen diferencias ni agravios. Los innegables avances y mejoras que ha reportado el sistema autonómico han llegado a un punto en el que resulta imprescindible activar todos los mecanismos que incidan en una mayor y más efectiva racionalización de las estructuras administrativas, particularmente en lo que se refiere a la distribución de competencias y a las relaciones entre las comunidades autónomas y entre estas y la Administración central, de modo que, como propone Joan Romero, se convierta la coordinación y la cooperación en una costumbre[126].

[126] Véase el abanico de propuestas específicas que, en pos de este objetivo, plantea este autor en «Autonomía política y acomodo de la diversidad en España», en *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, cit., pp. 161-189.

Es evidente que la asimetría no puede darse en forma de desigualdad o de limitación de las vías de acceso al mejor nivel posible de prestación de servicios. El objetivo de convertir en general, homogéneo y equiparable todo aquello que afecta a las condiciones de vida, salud, educación, transporte y otros servicios, no debe regirse por criterios asimétricos, y ello no solo en virtud de las regulaciones internas, sino también de las europeas, que, como la experiencia demuestra, inciden operativamente en este terreno.

Las «asimetrías», que no son tales, sino simples diferencias, se dan, sin embargo, en otro género de aspectos de la vida comunitaria española, como consecuencia de su propia historia. Una hipotética igualdad plena no resulta posible en España, como hemos visto en los capítulos anteriores, en los que, en definitiva, se defiende la tesis de que es la propia Constitución la que reconstruye implícitamente la historia de la composición plural y diversa de la nación española, entendida como comunidad de ciudadanos que se integran en comunidades autónomas, algunas de las cuales tienen y ejercen diferencias, como las que aparecen en el ámbito de las instituciones jurídicas y en el de las lenguas. Estas últimas generan una inevitable diversidad que, por cierto, se da también en las propias comunidades en que se hablan. Casi siempre se mide la asimetría considerando las relaciones y comparaciones entre comunidades autónomas, mientras que se presta menos atención, aunque creo que en los últimos años se está resolviendo esta carencia, a la asimetría interna existente en aquellas.

En suma, si se parte de la existencia de un amplio campo de simetría e igualdad desde la perspectiva de la faceta prestacional del Estado, podríamos convenir en que se puede distinguir un ámbito diferente si atendemos al constituido por caracteres propios de unas comunidades autónomas que otras no poseen. En este caso el Estado, entendiendo por tal también los órganos de gobierno y administración centrales, se encuentra con una materia en la que las comunidades en cuestión pueden y deben ser consideradas diferencialmente en relación con las restantes. Creo que existe en España un consenso bastante general en la distinción entre estos dos niveles o tipos de asimetría, fruto del cual no debería generar excesivo problema la idea de que esas diferencias sean reconocidas, tenidas en cuenta y provistas de capacidad de desarrollo armónico.

En este apartado destaca el caso de la diversidad lingüística y su tratamiento. Al igual que en el caso de la historia de España y su docencia, la cuestión de la pluralidad lingüística nos lleva al problema de la convivencia entre lo común y lo propio. Creo que también en este caso se puede avanzar por un camino que apenas se ha iniciado en España, que no es otro que el del acercamiento de todos los españoles al conocimiento de las lenguas españolas en el período escolar obligatorio. Las comunidades con lengua propia deben cuidar del conocimiento de la lengua común castellana, pero la aproximación de todos los escolares españoles a las otras lenguas españolas está muy poco desarrollada. Falta en España, y se está dejando pasar demasiado tiempo, en mi opinión, dar el lugar que le corresponde al

papel aglutinador que tendría el reconocimiento de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas españolas a través de su conocimiento. No se trata de propugnar un aprendizaje en profundidad, sino de la adquisición en breve tiempo de conocimientos básicos del gallego y del catalán, que se podrían llevar a cabo por vía comparativa con el tratamiento en profundidad de la común lengua castellana. En cuanto al euskara, todos los españoles deberían aprender y conocer en la primera enseñanza los caracteres de esa lengua para tener una estimación positiva de la misma, considerándola propia, en coherencia con la calificación de «española» que le da la propia Constitución.

El conocimiento básico del catalán y el gallego adquirido en la primera enseñanza, juntamente con la habituación a su uso en los medios de comunicación, tendría en mi opinión un efecto de normalización y acercamiento mutuo. Se trataría de convertir en normal la no necesidad de poner subtítulos en castellano, salvo los casos en que la complejidad o la importancia lo hicieran necesario. Se trataría de convertir en algo normal que en los medios de comunicación visuales y orales se escuche sin traducción el catalán y el gallego y que el euskara sea lengua apreciada en toda España. Creo que cabe dar a estas iniciativas mayor importancia y valor que el uso de las lenguas españolas fuera de las respectivas comunidades autónomas en espacios políticos y administrativos definidos. En este sentido, su uso en el Senado no tiene por qué pasar de una muestra simbólica. Pero lo que resulta inadmisible es que el mero hecho de que se pronuncien unas palabras en catalán en el Congreso provoque reacciones de rechazo visceral.

La defensa de la multilateralidad en la relación entre las comunidades autónomas y entre estas y el Estado tratada y defendida en este artículo, cabe llevarla al terreno lingüístico en la línea aquí expresada, en la medida en que sería muestra de una coordinación solidaria en forma de redes de aceptación mutua, que serían muestra, a su vez, de la capacidad real de entender, admitir y asumir la pluralidad, por la vía de contraprestaciones recíprocas manifestadas en hechos como la aceptación de la lengua común con todas sus consecuencias, es decir, incluyendo las de orden práctico y sentimental, por los «bilingües», mientras que los monolingües castellanos se acercan a la compresión de las lenguas románicas españolas.

La historia y su docencia, la pluralidad lingüística y su tratamiento, son dos ámbitos, como pueda serlo el de las políticas hídricas o la sanidad, en los que es igualmente necesaria la ordenación de la relación de las comunidades autónomas entre sí, y la de estas con un Estado central sólido y asumido plenamente como tal, capaz de relacionarse con todas las comunidades autónomas para establecer las pautas de la coordinación y armonización.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 73-103
ISSN: 1132-8975

EPÍLOGO DEL EPÍLOGO: LIBERTADES ECLESIÁSTICAS Y PODER CIVIL, DOS TÉRMINOS DE DIFÍCIL RELACIÓN EN LA ÉPOCA TARDÍA DE LOS AUSTRIAS

Salustiano DE DIOS
Universidad de Salamanca

El trabajo del estudioso se torna a menudo impredecible, según ocurre en el caso presente, ya que después de haber dado por conclusas largas tareas en torno a la doctrina de los juristas castellanos sobre el poder del príncipe, para una etapa que transcurre desde 1480 hasta 1680, aproximadamente, incluso con un epílogo, he de volver ahora hacia ellas con motivo de recientes y gratas jornadas catalanas cuyo objeto de debate se centró en los derechos históricos y las distintas formas de autonomía que han llevado consigo[1]. La ponencia con la que tuve el atrevimiento de presentarme a ellas tenía como rótulo el de la autonomía de la monarquía de España en relación con la Iglesia de Roma a la luz de los juristas de la Corona de Castilla (siglos XV-XVII), es decir, expresado con otras palabras, se trataba de deliberar acerca del regalismo eclesiástico hispano durante ese largo periodo, que tantos quebraderos de cabeza dio y tantos escritos suscitó y ha continuado provocando[2]. Demasiada osadía, se convendrá, sobre todo por la

[1] Organizadas por diversos profesores, entre ellos Tomàs de Montagut y José María Pérez Collados, a quienes antes de nada he de agradecer su amable invitación a participar, máxime, por sobreañadido, si tenemos en cuenta que las intervenciones serán publicadas en la revista *Ius Fugit*, sede donde tuve la oportunidad de dar a conocer varios de los referidos trabajos acerca de la potestad del monarca, comenzando por el primero de la serie.

[2] De momento, y para tiempos próximos, valgan dos títulos relativos al regalismo y las concomitancias e interferencias entre el poder eclesiástico y el civil: Quintín ALDEA, «Poder y élites en la España de los siglos XV al XVII (aspectos religiosos)», ahora en *Política y religión en los albores de la Edad Moderna*, Real Academia de la Historia, Madrid, 1999, pp. 109-183; Christian HERMANN, *L'Eglise d'Espagne sous le patronage royal (1476-1834). Essai d'ecclésiologie politique*, Casa de Velázquez, Madrid, 1988.

amplitud del marco temporal, que haría de su redacción escrita una pesada mole, por lo que para atenerme a extensiones convenidas nos ceñiremos fundamentalmente a poner énfasis en unos cuantos jurisprudentes tardíos de la antigua Corona de Castilla, de signo regalista, desde Jerónimo de Cevallos a Pedro de Frasso, del siglo XVII y fines del XVI, que alcanzan significación en el terreno de la política y de su ya por entonces inevitable penetración en el derecho, y hasta tuvieron su parte de protagonismo en ideas de ciudadanía, extensibles a los clérigos, precisamente, por su condición de miembros y partes de la república, sometidos a las leyes políticas, sin por ello renunciar estos autores a los credos de la religión católico romana, antes, por el contrario, intentaban con denuedo casar entre sí derecho, religión y política, con secuelas que serían perdurables, conforme nos es dado contemplar todavía en los tiempos constitucionales gaditanos. De ello intentaremos hablar a continuación, al menos en esbozo, que otra cosa no cabe.

Cierto es, no obstante las cronologías apuntadas, que las ilaciones entre el pontificado y los poderes laicos superiores de emperadores y reyes, en su expresión culta, del derecho romano canónico, o *ius commune*, arrancan de mucho antes, de las primeras corrientes de la jurisprudencia, a partir de la glosa. En particular, en la Corona de Castilla, los vínculos entre las dos espadas, espiritual y temporal, ya están prefigurados en las *Partidas* de Alfonso X, obra donde se tiene buen interés en dar por sentada la necesidad de concordia y ayuda mutua entre los dos poderes a fin de asegurar el mantenimiento de la fe, la paz y la justicia[3]. Esas eran a lo menos las palabras, las declaraciones, porque los reyes y algunos letrados castellanos de su entorno se encargaron en la misma Baja Edad Media de justificar y legitimar la intervención de los monarcas en los asuntos eclesiás-

---

[3] Las declaraciones se encuentran en el prólogo de la Partida Segunda, que podemos verificar por dos versiones, una titulada *Las Siete Partidas del Sabio rey don Alfonso el Nono*, *con la glossa del insigne dottor Alfonso Diez de Montalvo, e con las addiçiones, enmiendas e decissiones que por los reyes sucesores fueron fechas*, Lyon, 1550 y otra denominada *Las Siete Partidas del sabio rey don Alonso el Nono, nuevamente glosadas por el licenciado Gregorio Lopez*, Salamanca, 1555. Sería-mos injustos, por otro lado, si no recordásemos que en este pasaje de las *Partidas*, y en especial en su espíritu de concordia entre poderes, obviadas deliberadamente las desavenencias, reparó José Antonio MARAVALL, «Del régimen feudal al régimen corporativo en el pensamiento de Alfonso X», *Estudios de historia del pensamiento español. Serie Primera. Edad Media*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1983, pp. 101-102.

[4] Para el siglo XIII es indispensable la obra de Peter LINEHAN, en especial su libro *La Iglesia española y el papado en el siglo XIII*, Universidad Pontificia, Salamanca, 1975, donde emplea expresiones de nacionalismo español por referencia a la presión del poder civil sobre las rentas y provisiones eclesiásticas, que no son licencia del traductor, pues se dice lo mismo en su originaria versión inglesa, *The Spanish Church and the Papacy in the Thirteenth Century*, Cambridge, The University Press, 1971. A su vez, para el periodo trastámara véase al respecto José Manuel NIETO SORIA: *Fundamentos ideológicos del poder real en Castilla (siglos XIII-XVI)*, EUDEMA, Madrid, 1988, pp. 198-204, e *Iglesia y génesis del estado moderno en Castilla (1369-1480)*, Universidad

ticos ante la desmedida extensión de las libertades e inmunidades clericales[4]. Los canonistas, desde luego, se esforzaban por acotar bien los espacios en momentos previos al reinado de los Reyes Católicos[5].

Pero si ya antes del reinado de los Reyes Católicos se fueron dando pasos firmes en una inequívoca dirección, la de resaltar la preeminencia del monarca en su reino, que exigía un control de los eclesiásticos, sería con estos príncipes cuando comienzan a adquirir forma ciertas manifestaciones del regalismo, como fueron las del patronato real y la retención de bulas pontificias, en las que bastante tuvieron que decir los jurisconsultos castellanos[6]. Especialmente combativos se mostraron los referidos monarcas en el tema de la provisión de los prelados y otras dignidades, desde la asamblea del clero reunida en Sevilla en 1478, a su instigación, con participación de juristas regios, como Rodrigo Maldonado de Talavera, donde con argumentos basados en la costumbre inmemorial y en los títulos derivados de la edificación, fundación y dotación de iglesias por los reyes acaecida con motivo de las guerras de conquista contra los musulmanes, se reclamaba el derecho de asentimiento y suplicación de los monarcas en la pro-

---

Complutense, Madrid, 1993, pp. 199-208. Pero también resulta de obligada referencia para nuestro tema, por las tesis conciliaristas que anduvieron en juego y no triunfaron, el libro de Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Castilla, el cisma y la crisis conciliar (1378-1440)*, CSIC, Madrid, 1960. Ya más en concreto, para la posición de la Universidad de Salamanca y letrados surgidos de sus aulas en los Concilios de Constanza y Basilea, Vicente BELTRÁN DE HEREDIA, *Cartulario de la Universidad de Salamanca, I,* Universidad, Salamanca, 1970, pp. 250-298.

5 Me refiero en particular a un canonista del que tenemos abundantes noticias gracias a una monografía de Bernardo ALONSO RODRÍGUEZ, *Juan Alfonso de Benavente, canonista salmantino del siglo XV*, Roma-Madrid, 1964, donde se publican extractos de unas cuantas repeticiones del catedrático de Salamanca, dos de ellas, de 1454 y 1461, respectivamente, referidas al derecho de patronato de los laicos sobre las iglesias que habían fundado, dotado o edificado y otra, de 1465, que tocaba un viejo privilegio de inmunidad eclesiástica, el asilo de las iglesias, con puntual dedicación a la protección de infieles, deudores y delincuentes. Sus intenciones de estudio las dejaba claras el de Benavente en esta última repetición: «Propter quod, omnes studiosi viri cum efficacissimo studio debent, et in desiderio meo semper fuit, materias ad immunitatem et libertates et privilegia ecclesiarum pertinentes perquirere et scrutari», recogidas en la página 181 de la obra ahora citada. Que tendría continuadores en las intenciones, verdaderamente, hasta tiempos bien recientes, según podemos constatar en la breve síntesis que de las inmunidades y libertades eclesiásticas hace Quintín ALDEA, «Poder y élites en la España de los siglos XV al XVII», pp. 134-145, donde distingue una triple inmunidad eclesiástica: la local o de los templos e iglesias; la personal de los clérigos, llamada también privilegio del fuero, relativo a las exenciones de la jurisdicción civil y del fisco regio; y, en último lugar, la real, referente a los bienes eclesiásticos, sin contar con las penas canónicas, que era una herramienta fundamental, por coactiva, de la intromisión del poder espiritual en el temporal.

6 Aunque, como conviene precisar, también tendría otras expresiones el regalismo, acerca, por ejemplo, de la jurisdicción de los señoríos episcopales, las encomiendas, la administración de los maestrazgos o los derechos de las tercias, subsidios y Cruzada, de acuerdo con la exposición de Tarsicio de AZCONA, *La elección y reforma del episcopado español en tiempos de los Reyes Católicos*, Instituto P. Enrique Flórez, Madrid, 1960, reiterada luego en un contexto más amplio en su *Isabel la Católica. Estudio crítico de su vida y reinado*, La Editorial Católica, Madrid, 1964.

visión de los beneficios más notables de sus reinos, de tal modo que no se hiciera elección ni provisión de prelados sin previa notificación a los monarcas y licencia y consentimiento de éstos. Aunque no se detuvieron aquí las pretensiones regias, puesto que a medida que avanzaba el reinado, y se incrementaban los conflictos a cuenta de las provisiones hechas desde Roma, se dirigieron aquellas a la obtención del patronato real, ya como derecho de presentación y título oneroso, que de momento, tras la bula pontificia obtenida de Inocencio VIII en 1486, se limitó al reino de Granada, Canarias y Puerto Real, un paso previo, tras numerosos intentos, al otorgamiento por Adriano VI en 1523, con Carlos I, del derecho de patronato y presentación de todas las iglesias catedrales y consistoriales de España[7]. Sin hablar del patronato universal de las Indias, que desbordaba su significado y cae fuera de nuestro objetivo.

¿Cuál fue el papel de los jurisprudentes castellanos en la configuración del derecho de patronato durante el periodo de gobernación de los mencionados reyes? Notable, sin duda, según lo observamos ya en el longevo canonista Alonso Díaz de Montalvo, que vivió a lo largo de casi todo el siglo XV, por mucho que se mueva con criterios sumamente admirativos hacia el poder que ha alcanzado el Pontífice, que en su opinión está sobre el concilio[8], hasta el punto que lo

---

[7] Con detenimiento estudia la evolución histórica y la distinción de conceptos respecto a lo que supone el derecho de suplicación y asentimiento y el derecho de presentación y patronato, Quintín ALDEA, *Iglesia y Estado en la España del siglo XVII (ideario político-eclesiástico)*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1961, pp. 64-103, en polémica con lo que poco antes había sustentado Tarsicio de Azcona, *La elección y reforma del episcopado español*, cit., pp. 267-282, quien hacía hincapié en el valor de la costumbre inmemorial como argumento novedoso y poderoso utilizado en la asamblea de Sevilla de 1478. Todo ello a pesar de que ambos estudiosos comparten algunos significativos enunciados, dado que otra conclusión no cabe extraer de la comparación entre lo que se declara en el capítulo XII del mencionado libro de Tarsicio de Azcona, *La elección y reforma del episcopado español*, intitulado «Episcopalismo e iglesia nacional española», y la denominación que asigna a uno de sus artículos Quintín Aldea, «El concilio nacional de Sevilla de 1478», ahora en *Política y religión*, cit., pp. 100-107. Claro que para no abandonar terminologías de nación, en la misma línea se desenvuelve, Christian HERMANN, *L'Eglise d'Espagne sous le patronage royal(1476-1834)*, cit., dado que el capítulo I lleva como lema el de *Eglise et Nation*, como antes, en nuestra nota 4 percibimos lo propio en Peter LINEHAN, *La Iglesia española y el papado en el siglo XIII*, cit., y aun podríamos recordar con semejantes epítetos un viejo trabajo de Fidel FITA, «Concilios españoles inéditos: Provincial de Braga en 1261 y Nacional de Sevilla en 1478», *BRAH*, 22 (1893), pp. 209-257, donde se publican las actas del propio texto denominada originariamente «Santa congregación de la universal iglesia de estos reinos», de 1478.

[8] En concreto, en la voz *Papa* de unos de sus repertorios más famosos, *Repertorium sive tabula notabilium questionum articulorum dictorum, & de omnibus* […] *domini Nicolaai archiepescopis panormitanis olim Abbatis*, con adiciones de Luis de Ocampo, sin fecha ni lugar de edición en el ejemplar que manejo, aunque sí se precisan para el autor los títulos de profesor de cánones y oidor, referendario y consejero del rey Fernando. El Abad Panormitano, por su parte, se ha de precisar, había sido uno de los canonistas que más trabajó en favor de la tesis de superioridad de la autoridad del papa sobre el concilio.

toma como modelo del príncipe secular[9], y no duda en afirmar que en la Iglesia se congregan las dos espadas, la del poder espiritual y la del poder temporal, si bien precisa que la Iglesia no debe usar del ejercicio de la espada temporal, que le correspondería al emperador, acudiendo a la escolástica distinción entre *nutu* y *usu*[10]. En cuanto a la provisión de dignidades se refiere, nuestra cuestión, una de sus aportaciones se centró en la manipulación que en la compilación de las Ordenanzas Reales hizo de textos provenientes del Ordenamiento de Alcalá de Henares de 1348, con añadidos importantes, como fue el de recoger a título de encabezamiento de ley, que no existía primitivamente, la idea de que los reyes son patronos de todas las iglesias de sus reinos, o la de incluir párrafos nuevos en el dictado de una ley concreta, sobre elección de obispos por los Cabildos, aseverándose que no se hicieran elecciones de los prelados sin que primeramente se lo dieran a saber al rey, a fin de que se provea lo que cumple a su servicio, pues de otra manera se tendrían por ningunas tales elecciones[11]. Tampoco podríamos dejar sin significar la transformación que en sus obras se opera en el valor atribuido a la costumbre inmemorial para la justificación de la interferencia regia en la provisión de los prelados, hacia el patronato, a nuestro entender, pues si en su repertorio del Abad Panormitano se recoge la afirmación de que por la costumbre se podía inducir que vacante una iglesia los canónigos no procedan a la elección sin antes avisar al rey del fallecimiento del prelado y pedir su consentimiento, ya que de otro modo la elección sería nula, luego, en adición a lo establecido en las *Partidas*, elaboradas ya las Ordenanzas Reales, se señala que es costumbre antigua de España que los reyes de Castilla consientan las elecciones que se hacen de los obispos porque los reyes son patronos de las iglesias[12].

Precisamente en esta línea de patronato que ya se anunciaba, pero ahondando en ella, con el derecho de presentación de los reyes al papa para todos los obispados del reino como horizonte, va a situarse una repetición escolar pronunciada en la Universidad de Salamanca en 1486 por Juan de Castilla, licen-

---

9 Véase al respecto la glosa «Ca assi como el apostolico», a Fuero Real 3, 6, 17, en su obra *El Fuero Real de España, diligentemente hecho por el noble rey don Alonso IX, glosado por el egregio doctor Alonso Diaz de Montalvo*, Burgos, 1533, pero asimismo la voz *rex* de su otro repertorio, *Solemne Repertorium seu Secunda compilatio legum Montalvi*, Salmanticae, 1549.

10 Son afirmaciones que se recogen en glosa del autor al prólogo de *Las siete Partidas*, en su edición ya mencionada.

11 Las comprobaciones pueden efectuarse siguiendo los textos a doble columna que se encuentran en María José MARÍA E IZQUIERDO, *Las fuentes del Ordenamiento de Montalvo*, Dykinson, Madrid, 2004, y más en particular, sus páginas 26-27 para las interpolaciones textuales del Ordenamiento de Alcalá efectuadas por las Ordenanzas Reales, 1, 3, 3, así como las páginas 64-65 para el susodicho novedoso encabezamiento de Ordenanzas Reales 1, 6, 2, inexistente en Alcalá.

12 Del citado *Repertorium* véanse las voces *Consuetudo* y *Princeps*, mientras que de su edición de *Las Siete Partidas,* repárese en la adición que se introduce tras las 15 leyes del título XV de la Segunda Partida, con explícita referencia a Ordenanzas Reales 1, 6, 2.

ciado en cánones, discípulo de Juan Alfonso de Benavente y luego obispo y miembro del Consejo de Castilla. En la referida lección académica Juan de Castilla insiste en el fundamento de la costumbre inmemorial para justificar los derechos regios de patronato y presentación para todas las iglesias de España, como no deja de recordar el argumento de la fundación y dotación de iglesias con motivo de las guerras contra los sarracenos, pero, asimismo, lo que suponía algo de atrevimiento, previene sobre los daños que se seguirían si la designación de los prelados recayese en personas sospechosas, o no aceptas para los intereses de los reyes, y lo que pudiera resultar más radical, llega a considerar nulas las provisiones que se hicieran desde Roma sin el consentimiento regio, habida cuenta de que a los monarcas correspondía en derecho la presentación, pese a que para curarse en salud el palentino aceptaba como punto de partida de su disertación el usual brocardo de acuerdo con el cual en las cosas beneficiales la potestad suprema correspondía al papa[13].

No obstante, con quien la doctrina sobre el patronato real se consolida en esta época, y más si consideramos otro de los términos del regalismo, la retención de bulas pontificias, fue con el canonista salmantino Juan López de Palacios Rubios, catedrático de Valladolid, oidor de la Chancillería vallisoletana y miembro del Consejo de Castilla. Porque Palacios Rubios, en efecto, fue un empedernido regalista, a pesar de su notoria defensa de la potestad del papa, que la sitúa por encima del concilio y hasta le atribuye al romano pontífice como señor del mundo la capacidad de castigar y deponer a reyes heréticos o infieles y asignar a príncipes cristianos viejos reinos o islas y tierras de descubrimiento, se tratara de Navarra o el nuevo orbe, acerca de lo que escribió sendos escritos apologéticos en defensa última de los intereses de sus reyes[14]. Lo uno no quitaba lo otro, como se comprueba en una nueva apología, ahora en pro del patronato regio sobre los beneficios que quedaban vacantes en la curia romana, donde pregona que el papa está por encima del concilio y puede dispensar sobre el derecho, o que en las cosas beneficiales puede disponer a voluntad, aunque lo que a él le tocaba en ese instante era legitimar el derecho de patronato regio,

---

[13] Aunque no toda la repetición, sí ha sido publicada la conclusión relativa al derecho regio de presentación de prelados, labor llevada a cabo, junto con una importante introducción, por Tarsicio DE AZCONA, *Juan de Castilla, rector de Salamanca: su doctrina sobre el derecho de los Reyes de España a la presentación de obispos*, Universidad Pontificia, Salamanca, 1975.

[14] De exagerada, por demasiado favorable al poder político de los papas, es calificada la doctrina del autor por Eloy BULLÓN FERNÁNDEZ, *El doctor Palacios Rubios y sus obras*, Madrid, 1927, pp. 245-270, atendiendo fundamentalmente a una de sus obras, *De iustitia et iure obtentionis ac retentionis regni Navarre*, sin lugar ni año, pero de entre 1515 y 1517, escrito que a la sazón debería ser completado con otro que ha tardado mucho en ver la luz de la imprenta, *De las islas del mar océano*, introducción de Silvio ZABALA y traducción de Agustín MILLARES CARLO, FCE, México, 1954.

general en su deseo, con raciocinios tomados de la costumbre inmemorial, tanto que los reyes de España tuvieron derecho de patronato en las iglesias catedrales y otras antes de que los papas decidieran reservar la provisión de beneficios vacantes en la curia, ya desde Toledo, en su opinión, de cuando arrancaba la exención del imperio, del no reconocimiento de superior de los reyes hispanos[15]. Más aún, y aquí está formulado por Palacios Rubios el derecho de retención de las bulas eclesiásticas, cuando el papa provee en perjuicio de tercero de los oficios beneficiales, entonces se ha de sobreseer su cumplimiento hasta que el papa mejor informado de la verdad reescriba por segunda vez, porque nunca se presume en el pontífice que desea actuar con daño ajeno[16]. Se trataba obviamente del recurso de suplicación, a la espera de una segunda yusión, que él, en la senda del *ius commune*, había defendido igualmente con relación a los mandatos del príncipe temporal o laico que ocasionaban perjuicio de terceros, o derechos adquiridos, que tanto daba la terminología[17].

No es cuestión de proseguir con mayores profundidades doctrinales al respecto, porque la finalidad de las líneas precedentes era la de servir de introducción a nuestros propósitos, de otro arco temporal más avanzado, aun cuando a la vista de lo simplemente expuesto sí parece deducirse que en el reinado de los Reyes Católicos estaban pergeñadas en la pluma de los juristas castellanos dos de las principales manifestaciones en que se plasmaría el regalismo, a saber, el patronato eclesiástico y la retención de bulas pontificias, en plena coincidencia, nada casual, con la tarea que estaban llevando a cabo estos mismos letrados para fortalecer el poder del príncipe sin por ello poner en riesgo la ortodoxia católico romana que todo lo inundaba, e incluso, en último término, el modelo de autoridad monárquica era para ellos la del papa, que se sobredimensionaba a conveniencia, eso también, tras el triunfo pontificio sobre las tesis conciliaristas. Y aún podríamos añadir que, con el inevitable concurso manipulador de Montalvo en las Ordenanzas Reales, aferrándose, cómo no, a la antigua costumbre, se estaba caminando hacia el recurso de fuerzas eclesiásticas, o vía de violencia, bien que por el momento se redujeran las violencias a las ocurridas con motivo de la provisión de iglesias y beneficios eclesiásticos, ya que no a las acontecidas en cualesquiera causa ventilada en un tribunal eclesiástico de que la parte se sintiera agraviada, planteamiento que se consolidaría en tiempos tempranos de Carlos I,

---

[15] *Libellus de beneficiis in curia vacantibus*, Impressum noviter Salmantice, 1517, In §1, para el poder del papa sobre el concilio y las leyes, In § 4-7 para el poder del príncipe a imitación del papa, e In § 9, 10 y 11 para el derecho de patronato.

[16] *Libellus de beneficiis*, In § 12.

[17] Para su doctrina sobre el poder del príncipe algo dije en «El absolutismo regio en Castilla durante el siglo XVI», *Ius Fugit* 5-6 (1996-1997), pp. 73-77, en concreto.

en especial en cuanto al llamado recurso en no otorgar, esto es, por no otorgar la apelación el juez eclesiástico[18].

Insistimos, pues, en que no es nuestra intención llevar a cabo un recorrido jurisprudencial a lo largo del siglo XVI en torno a las regalías eclesiásticas del monarca, pero con todo no nos resistimos a exponer con brevedad la doctrina de un longevo canonista, de vida casi centenaria, el clérigo navarro Martín de Azpilcueta, acerca de las relaciones entre el poder espiritual y el temporal, porque es en el seno de estas conexiones y desencuentros donde se desarrollan las regalías eclesiásticas, que el referido autor reduce y minimiza a la consideración de solos y expresos privilegios del pontífice[19]. Es más importante aún su figura, aparte de su participación como abogado en el proceso de Carranza, que enfrentó a la Inquisición española con Roma, si se considera la influencia que el catedrático de Salamanca y Coimbra tendrá en juristas castellanos posteriores de corte regalista debido a su formulación de la potestad indirecta del papa en las cosas temporales, ya que no directa, pero

---

[18] Estudia muy bien la gran manipulación efectuada por Montalvo en Ordenanzas Reales 2, 1, 5, como para llegar a establecer por su cuenta una ley nueva, la del contenido apuntado, María Teresa BOUZADA GIL, *La vía de fuerza. La práctica en la Real Audiencia del Reino de Galicia*, Dirección Xeral de Patrimonio Cultural, Santiago de Compostela, 2001, pp. 291-303, en particular. Véase asimismo al respecto, para el texto, María Jesús María e Izquierdo, *Las fuentes del Ordenamiento de Montalvo*, pp. 98-99, que comenta previamente en la p. LXXXVIII. Aunque puestos a hablar de orígenes de los recursos de fuerzas no podemos olvidar el artículo de J. Maldonado, «Los recursos de fuerzas en España. Un intento para suprimirlos en el siglo XIX», *AHDE*, 24 (1954), pp. 281-380, donde distingue entre recursos de fuerza en no otorgar, recursos de fuerza en conocer y proceder y recursos de fuerza en conocer como conoce y procede, sosteniendo, de conformidad con lo recogido en la Nueva Recopilación, que el recurso de fuerza para los casos en que los jueces eclesiásticos denieguen las apelaciones fue regulado en 1525, mientras el análogo recurso para los supuestos en que los jueces eclesiásticas conocieran de causas profanas o materias relativas a legos tuvo lugar en 1553, pese a que en una y otra situación la motivación alegada por los reyes era la misma, que les pertenecía alzar las fuerzas por derecho y costumbre inmemorial. Asimismo, pero ya con las miras puestas en los Austrias tardíos, resulta imprescindible, Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza (1595-1665)*, Salamanca, 1973, y en especial nos interesan por ahora sus páginas 41-55, donde pone en conexión la retención de bulas, el patronato regio y el recurso de fuerza, bien que sea este último su primordial objeto de estudio. Pero por idéntica razón, por la conexión de las tres medidas en la España del XVII, sin descuidar etapas precedentes, es de obligado recuerdo Quintín ALDEA, *Iglesia y Estado en el siglo XVII*, ya citado, pp. 64-111 y 193-206, no menos que su síntesis, igualmente aludida, «Poder y élites en la España de los siglos XV al XVII», pp. 145-178, específicamente.

[19] Con amplitud estudió estas vinculaciones, entre otros varios, Ramón MARTÍNEZ TAPIA, *Filosofía política y Derecho en el pensamiento español del siglo XVI. el canonista Martín de Azpilcueta*, Colegio Notarial de Granada, Granada, 1997. Entre esos varios también se encuentra una aportación personal «La doctrina sobre el poder del príncipe en Martín de Azpilcueta», en Salustiano DE DIOS, Javier INFANTE, Eugenia TORIJANO, *El derecho y los juristas en Salamanca (siglos XVI-XX). En memoria de Francisco Tomás y Valiente*, Universidad, Salamanca, 2004, pp. 461-565.

siempre superior a la de los príncipes cristianos, en concomitancia con lo que por entonces escribían los teólogos moralistas de las escuelas salmantinas, que sirvió a esos jurisprudentes de punto de apoyo para deslindar potestades, por mucho que luego, además de discrepar acerca del origen del poder, se alejaran del navarro y de algunos teólogos en la naturaleza de los derechos de regalía, pues como veremos no se limitaban en sus obras a la condición de gracias exclusivas del romano pontífice[20].

Martín de Azpilcueta se aplicó con denuedo, desde luego, y a veces de forma monográfica, al estudio del origen y naturaleza de las dos supremas potestades, la espiritual o religiosa y la temporal o laica, rechazando de plano la tesis muy extendida entre teólogos y juristas, incluso en sus días, pero ya minoritariamente aceptada, que cabe denominar teocrática, o mejor hierocrática, de conformidad con la cual reside en el papa no solamente la suma potestad espiritual y sobrenatural, sino igualmente la de carácter temporal y natural, coincidiendo así en una misma persona el sacerdocio y el imperio, o las dos espadas. Para él, en cambio, la potestad temporal o secular no proviene del papa ni a la autoridad de este está sometida, sino que, de modo muy distinto, ambas potestades son independientes y supremas en sus respectivos ámbitos, es decir, el temporal y humano era propio de reyes y emperadores y el espiritual o divino correspondía a los romanos pontífices. Independientes y supremas, cada cual en su esfera, eran las dos potestades o jurisdicciones de papas y príncipes seculares, según se expresa el doctor navarro de forma inequívoca y reiterada, con argumentaciones mil, aunque, ha de creerse, sin llegar hasta el punto de equipararlas, porque a la postre no dudó en sostener la superioridad de la potestad del papa frente a la de los príncipes laicos, y no solo por razón de la universalidad y de los fines espirituales del supremo pontífice, sino también con motivo de los orígenes de ambas potestades, ya que la del papa procedía más inmediatamente de la divinidad, que no la del príncipe secular, necesitada de la mediación del pueblo o de la comunidad, que a su vez, por lo que al pueblo y comunidad tocaba, no podían abdicar de todo su poder otorgado inicialmente por la divinidad y concedido luego al príncipe, de modo que continuaban reteniéndolo, al menos en potencia. Afirmaciones nada inocuas, porque para Azpilcueta tendrá consecuencias de entidad esta superioridad de origen, fines y ámbito que proclama en favor de la jurisdicción pontificia, como era la de la potestad indirecta, o por vía de accesión, que atribuye al papa en los asuntos temporales y profanos siempre que fueran anejos o afectasen a las cosas espirituales o sobre-

[20] En cuanto hace a los teólogos, a dos de renombre, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, atiende para la exposición de esta teoría del poder indirecto Quintín ALDEA, «Poder y élites en la España de los siglos XV al XVII», pp. 110-127, e «Iglesia y Estado en la época barroca», *La España de Felipe IV*, *Historia de España Menéndez Pidal*, XXV, Espasa-Calpe, Madrid, 1982, pp. 529-538, en concreto.

naturales, o en tanto tuvieran que ver con el pecado o la salvación, dicho de otro modo, porque el poder espiritual, que solo abarca directamente las cosas sobrenaturales, también se extiende indirectamente, a su entender, a las cosas naturales en tanto fueran necesarias para la conservación del fin sobrenatural para el que fueron constituidas. Entre estas cosas temporales o naturales que se veían concernidas por la indirecta potestad del papa, en virtud de su afectación a las cosas espirituales o el pecado, se encontraban, nada más ni nada menos, que el matrimonio, por su valor sacramental, o los contratos, en este supuesto por causa de la usura. En cambio, de manera nada inconsecuente con sus ideas, negará rotundamente que el príncipe temporal esté facultado para intervenir en la vida de la Iglesia, o en el mundo de las libertades e inmunidades eclesiásticas, salvo por razón de expreso privilegio papal, como ocurriría con el de patronato para las iglesias catedrales, las gracias de las décimas eclesiásticas o las mandas de las encomiendas de las órdenes militares, sin apelar a la costumbre inmemorial, como bien sabemos hacían canonistas anteriores en materia de patronato regio eclesiástico, se llamaran Montalvo, Juan de Castilla o Palacios Rubios, e incluso afamados y admirados discípulos del propio Azpilcueta, caso de Diego de Covarrubias, catedrático de cánones de Salamanca, obispo, oidor y presidente del Consejo de Castilla[21].

Estos eran los planteamientos de Martín de Azpilcueta, valiosos por sus aclaraciones sobre la doctrina de la potestad indirecta del papa en las cosas temporales, pero si ya nos atrevemos a dar un paso adelante y deseamos penetrar en el terreno de los juristas de la Corona de Castilla influenciados por la política, a la altura de sus tiempos, en especial alguno de ellos, no se estimará inadecuado comenzar por el asimismo canonista Jerónimo Castillo de Bovadilla, estudiante de Salamanca y corregidor y letrado de Cortes, que prolongó su vida hasta los primeros años del siglo XVII. Aun cuando, a decir verdad, Castillo de Bovadilla, a semejanza de muchos de sus colegas, participa de ostentosas mixturas, de líneas tradicionales y de otras menos convencionales y más innovadoras. Entre las líneas tradicionales, seguidas por una larga nómina de jurisprudentes del *mos italicus*, en Castilla desde los tiempos de Montalvo y Palacios Rubios, cabe considerar su posicionamiento abiertamente prorregio en el epígrafe de la superioridad sobre las leyes positivas de los príncipes que no reconocen superior y están exentos del imperio, de su absolución de ellas, según eran los reyes de España, con independencia del pueblo, que le había trasladado todo su poder, lo que no le impedía, como tampoco a los antedichos Mon-

[21] En defensa de los derechos del rey de España acerca de la presentación de obispos y otras dignidades no dudará el toledano Covarrubias en valerse de la prescripción inmemorial, según leemos en una relección suya, «In Regul. Possesor malae fidei. De regulis iuris, lib. sexto admodum breves Commentarii. Secundae Partis relectionis», n. 5-7, *Opera Omnia*, II, Salmanticae, 1576, folios 848-852.

talvo y Palacios Rubios, reconocer a la par que en el pontífice romano se reunían las dos espadas o cuchillos, el espiritual y el temporal, si bien el temporal lo fuera en hábito y en potencia, ya que no en acto[22]. Sin embargo, junto con ello, y aquí aparecen ya las novedades, en Castillo de Bovadilla cabe observar la importancia que va adquiriendo la política para el derecho, a partir del propio título de su obra, cuestión que intenta perfilar en su proemio, al considerar la política como ciencia y arte para el buen gobierno de la república, a imagen de lo que por entonces se predicaba en Francia y en otros territorios, como en Francia amén del gobierno de la república hablaba Bodin sin tapujos de la soberanía del monarca, término que tampoco está ausente en Castillo de Bovadilla, y en Francia, con la finalidad de acrecentar el poder del rey, se jugaba con su divinización, atribuyéndole cualidades milagrosas, cosa que Castillo quiere hacer extensivas también al rey de España, teniendo así muy a la vista el modelo de la monarquía francesa, en medio de grandes rivalidades dialécticas, en apoyo de hegemonías europeas, que se manifestará entre autores de uno y otro reino, sin olvidar en un mundo católico obviamente, la omnipresencia todavía del poder pontificio y eclesiástico, que no dejaba de crear conflictos[23]. Precisamente, en este terreno de la jurisdicción eclesiástica, Castillo se muestra convencido de que por derecho y costumbre compete al rey y sus tribunales alzar las fuerzas que cometen los jueces eclesiásticos, sin que por ello se incurra en las censuras canónicas previstas en la bula *In Coena Domini*[24], y no era lo único, porque lo que resulta muy llamativo a nuestros efectos de constatación de la penetración de la política en el derecho, y por extensión del poder civil, Castillo de Bovadilla, en la senda de otros autores, llegará a admitir la pena de extrañamiento del reino y pérdida de las temporalidades de los clérigos inobedientes a los mandatos regios en los conocimientos de fuerzas, atribuyendo la naturaleza de la medida no a derecho de jurisdicción, que a su decir no la tenía el rey sobre los eclesiásticos, debido a sus libertades e inmunidades, sino a potestad política y económica, en cuanto cabeza que era el rey de la república[25]. Era una entrada en la política, y en la vía de gobierno, diferenciada de la estric-

---

[22] Estos puntos del de Medina del Campo, muy usuales entre los juristas del *mos italicus,* los subraya Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, en su «Estudio preliminar» a la reimpresión hecha en Madrid, en 1978, de la obra de Castillo de Bovadilla, *Politica para corregidores y señores de vassallos*, Amberes, 1704, que no era la primera edición.

[23] Que Castillo de Bovadilla recibe influencias de Bodino, es afirmación que recibe el sustento de José Luis BERMEJO en su estudio preliminar a reproducción hecha en Madrid en 1992 de *Los Seis Libros de la Republica de Juan Bodino. Traducidos de lengua Francesa, y enmendados Catholicamente por Juan de Añastro Ysunza*, Turín, 1590, pp. 119-121.

[24] *Politica*, II, cap. 16, n. 90, cap. 18, n. 39 y cap. 19, n. 30, insertando en el número 39 del capítulo 18 lo dispuesto al respecto por la Nueva Recopilación.

[25] *Política*, II, cap. 18, n. 69.

ta jurisdicción, que insinuaba Castillo de Bovadilla y que los juristas más preocupados por las regalías eclesiásticas harán suyas, aunque con mayor determinación y estudio, según veremos. A los jurisprudentes, indudablemente, les iba a corresponder una tarea primordial en el afán de conformar un poder político o civil, que se hiciera extensivo a todos los miembros y ciudadanos de la república, incluidos los privilegiados clérigos, una vez logrado el sometimiento de los señores de vasallos a la mayoría de justicia del rey, de lo que también nos habla Castillo de Bovadilla, y como parte central de sus discurso, además, como comprobamos desde el mismo rótulo de su libro.

Iniciado así el camino emprendido, no estará de más aludir a Diego de Valdés, catedrático de prima de cánones de Valladolid y oidor de la Chancillería de Granada, aunque solo fuera por el tema de que trata, de la precedencia de los reyes de España, y sus legados, en los concilios y sede apostólica, que supone una nueva intervención del poder civil en la vida de la Iglesia, justificada para él por los derechos natural, divino y humano, pero no menos, cabría añadir, cobra cierta importancia el autor por la actitud que revela de defensa a ultranza de la primacía de los católicos monarcas españoles frente a los cristianísimos de Francia, en rivalidad recurrente en la pluma de los juristas de los respectivos reinos, tanto que para Valdés los reyes hispanos habrían tenido antes que los galos pleno, libre y absoluto dominio en sus reinos, no reconociente superior en lo temporal, aun sin recoger de forma expresa, en un escrito latino, la palabra *soberanía*, una de las piedras de toque para comprender la penetración de la política en el derecho, que es tanto como reconocer, y valgan las redundancias, la creciente autonomía del poder civil, aun dentro de la ortodoxia católico romana[26].

Del mismo modo, o de manera muy semejante, cabe enjuiciar la posición de Francisco de Alfaro, fiscal en Indias, empeñado en resaltar la condición del rey de España como no reconociente superior en las cosas temporales, pero en su caso frente a lo que podía significar el emperador, que para él carecía de potestad absoluta, sin olvidar la preeminencia de los monarcas españoles respecto de los demás príncipes. En consonancia con ello, Alfaro presta atención al relato de las regalías del monarca hispano, entre las que tiene en cuenta el conocimiento de las violencias cometidas por los jueces eclesiásticos y el dere-

[26] He aquí la obra aludida: *De dignitate regum regnorumque Hispaniae et honoratiori loco eis, seu eorum legatis a conciliis, ac Romana Sede iure debito*, Granatae, 1602, dedicada a Felipe III, aun cuando por lo que leemos en una carta que dirige al autor García de Loaysa en 1595, reproducida en los preliminares del libro, el rey Felipe II, que de mano del confesor habría conocido la obra en versión castellana, manifestó sus deseos de que se tradujera al latín, guardando el ejemplar romance en la biblioteca de El Escorial. De entre sus páginas, por señalar las más notables a nuestro objeto, destacan el proemio y el capítulo 18.

cho de patronato, tanto de las iglesias catedrales de España como del patronato real en Indias[27].

Claro, que para loas a la excelencia de la monarquía de España, en un marco cada vez más político, estaba otro autor, Gregorio López Madera, estudiante de Salamanca y Alcalá y graduado en ambos derechos, antes de ser corregidor, alcalde del crimen y consejero de Castilla, y aun al servicio de la monarquía colaboró en la expulsión de los moriscos como comisario. López Madera, de preocupaciones humanistas y metodológicas, fue autor de una obra de desigual valor, en latín y castellano y estuvo imbuido de las ideas políticas de soberanía que propalaban Bodin y su discípulo Pedro Gregorio Tolosano, como asimismo se mostraba admirador del ideal moralista de Plutarco, nada extraño entre los juristas europeos coetáneos, y aún, en concordancia con los sentimientos de no pocos castellanos por la presentida decadencia de Castilla, se manifestó con algún escrito de género arbitrista. Porque, en efecto, el autor dedica gran parte de uno de sus libros, quizá el más famoso, por su difusión, a intentar demostrar las excelencias de la monarquía de España, que algunos escritores extranjeros ponían en cuarentena, principalmente franceses, cual era el caso de Bodino, que habría llegado a afirmar que el rey de Castilla no era soberano porque Enrique II, en su lucha fratricida con Pedro I, se había hecho feudatario del reino de Francia, opinión sin fundamento para el madrileño, de menor peso que la que cabía sustentar respecto del rey de Francia, si se dijera que no fuera soberano por haber sido feudatario de la Iglesia romana, sujeto a su poder temporal, o porque hubiera estado sometido al emperador, de hecho o de derecho. Pero es que hasta se ponía en duda la antigüedad del derecho de los reyes de España a la presentación de los prelados de sus reinos, una de las regalías o señales de la soberanía, cuando según López Madera de este privilegio gozaban con anterioridad a los monarcas franceses. Siempre con la misma idea política en la mente, que repite una y otra vez, la de que los reyes de España son soberanos y absolutos, o libres y absolutos, sin dependencia de ningún otro poder temporal, ni siquiera del pueblo, que le había trasmitido todo su poder, a imitación de la *lex regia* de los romanos, de cuya soberanía y traslación gozarían los reyes hispanos mucho tiempo antes que los franceses, desde los godos, cuando se eximieron del Imperio romano y se erigieron en sus sucesores[28].

---

[27] *Tractatus de officio Fiscalis, deque fiscalibus privilegiis*, Vallisoleti, 1603, en especial la «Glossa» II.

[28] La obra a la que venimos refiriéndonos lleva estas marcas: *Excelencias de la monarchia y reyno de España*, Madrid, 1597, que conoció otra edición madrileña en vida del autor, en 1623, con algunas modificaciones, como la supresión de las citas explícitas de Bodin. De la primera edición hay una última impresión, en 1999, también en Madrid, precedida de un estudio preliminar de José Luis BERMEJO, donde entre otras cosas alude este a tratados hispanos donde se exaltan las excelencias de la monarquía española y a sus precedencias respecto a la de Francia. Asimismo, por citar, he de de referir un trabajo propio sobre este jurista, «La doctrina sobre el poder del príncipe en Gregorio López Madera», *AHDE*, 67 (1997), pp. 309-330.

Mas si López Madera, o Castillo de Bovadilla, e incluso en menor grado Valdés y Alfaro, son testimonios de cómo de la mano de unos cuantos juristas se iba introduciendo la política en el derecho desde fines del siglo XVI, con términos de soberanía y poder absoluto del monarca hispano en las cosas temporales, hito en esta trayectoria supondrá la obra de Jerónimo de Cevallos, que va a incluir además nuevos epígrafes, caso de la razón de Estado, por señalar uno llamativo y de uso frecuente en los estudiosos de sus días. Cevallos, graduado en leyes en Valladolid, y frustrado colegial de San Bartolomé de Salamanca, que vivió más de ochenta años, muere en 1644, fue hombre polifacético, pues compaginó su ejercicio de abogado con la condición de regidor de Toledo, amén de la de clérigo beneficiado en sus últimos decenios, en compensación regia a su militancia regalista, sin que todo ello le impidiera llevar a cabo una fecunda elaboración de escritos, en latín y castellano. Dentro de estos escritos, además de los estrictamente jurídicos, de gran solidez y renombre, sus comunes contra comunes opiniones, destacan los de pretensión arbitrista y reformista, no menos que exacerbadamente regalista, en la creencia de que los males que aventuraban la inmediata ruina de Castilla podían tener solución, entre otros remedios por el control político o civil de los eclesiásticos, de sus bienes amortizados y de su inmoderada jurisdicción, expresada esta última ante todo por las fuerzas eclesiásticas, pero también por las bulas pontificias y la provisión de prelacías y dignidades. La política, que en su pluma es más arte que ciencia, según declara, va a llenar progresivamente su obra, a medida que esta avanzaba, de modo tal que a su juicio la ley positiva es política, el conocimiento de los tribunales regios por la vía de fuerzas es político, la potestad y jurisdicción es política, el gobierno es político, la razón de Estado es política y el mismo príncipe es político, como lo son su soberanía y majestad. Por lo que hacía a la soberanía del monarca, uno de los grandes símbolos distintivos de los escritores políticos de entonces, en Cevallos aparece ya con toda su plenitud, sin dependencia de ningún poder temporal, ni siquiera del pueblo, considerándola como algo intrínseco a la naturaleza del poder regio, irrenunciable, inalienable e imprescriptible, esencial y formalmente. Tan asumida tendría Cevallos la categoría de soberanía que no duda en emplear su terminología romance en escritos de lengua latina. Para sus tesis reformistas, fundadas en el fortalecimiento de la potestad del príncipe para protección y defensa de la república, y de todos sus miembros y ciudadanos, comprendidos los clérigos, el autor se sirve de autoridades a veces dispares, de forma ecléctica, conforme le conviniesen para sus postulados, pues lo mismo accede a juristas del *mos italicus* que a Martín de Azpilcueta y Covarrubias, o a Pedro Gregorio Tolosano, Lipsio o Botero, y no están ausentes de sus citas los escritores clásicos de signo moral, por ejemplo Séneca o Tácito. Eso también, siempre haciendo esfuerzos denodados por aunar el derecho, la religión y la política, que es otra de las notas que más sobresalen en el toledano Cevallos, aunque no le libraron, como a otros varios, de ser incluido en el índice de libros prohibidos

por Roma, que condenó sus tesis regalistas, bien que, para decirlo todo, en una de las paradojas que provocaban los roces continuos entre la monarquía y el papado a propósito de las regalías eclesiásticas, sus postulados, y los de los otros juristas que compartieron afanes, no fueron censurados y mal vistos por la Inquisición española, que a instancias regias no los recogió en sus propios índices de libros prohibidos.

En cuanto a su doctrina de las regalías eclesiásticas, la de verdadero interés para nosotros, debemos señalar que su punto de partida, una y cien veces enunciado por Cevallos, de forma obsesiva, es el de las relaciones entre las dos supremas potestades o jurisdicciones, distintas y separadas, aun dentro de una sola república cristiana, la del papa en lo espiritual y la de los reyes en lo temporal o político, como sus dos cabezas. Sin embargo, pese a enunciar independencias, de modo que el pontífice no se puede entrometer en las cosas temporales, ni los príncipes temporales revocar el privilegio de inmunidad de los clérigos, no duda en reconocer la superioridad de la potestad espiritual, por su finalidad sobrenatural, e incluso admite que en el papa se encuentran tanto la potestad espiritual como la temporal, si bien esta solo en hábito o en potencia, o virtualmente, ya que no en uso o ejercicio, salvo en orden a lo espiritual, o de la salvación de las almas, o del pecado, la llamada potestad indirecta en las cosas temporales, como ocurriría en materia de pactos, juramentos y usuras, que en esto sigue de manera expresa a Martín de Azpilcueta. A su vez, por lo que se refiere al poder temporal, Cevallos, adalid de la soberanía y potestad absoluta del monarca, no duda en justificar doctrinalmente la intervención del rey en los asuntos eclesiásticos, argumentando con la justa causa de necesidad, la costumbre inmemorial y los derechos divino y natural, muy lejos ahora de los criterios de mera concesión y privilegio del Romano Pontífice sustentados por el doctor navarro y diferentes teólogos. Las disertaciones de Cevallos en esta ámbito se extienden a la contención de los bienes eclesiásticos, el derecho de patronato, la retención de bulas y el recurso de fuerzas. Especialmente incisivo, hasta con una monografía o tratado, de trascendencia para el inmediato futuro de la doctrina regalista, y aun de la política, y de la idea de ciudadanía, nos atreveríamos a decir, va a mostrarse el autor con el conocimiento de las fuerzas eclesiásticas, al considerarlo de derecho natural, establecido para la protección y defensa de los súbditos, entre los que se encontraban los propios eclesiásticos, que como ciudadanos y miembros de la república no estaban exentos de la potestad temporal y política del rey para la conservación del bien público de toda la comunidad o república, la finalidad última del poder regio. Otra potestad indirecta, en el fondo, de signo contrario, aunque él se empeñe en negarlo, por los recelos que provocaban las censuras contenidas en la bula *In Coena Domini* contra los que procedían en daño de las libertades e inmunidades eclesiásticas, de tal modo que a su decir en el alzamiento de fuerzas el rey no posee en lo espiritual ni directa ni indirecta jurisdicción, ni principal ni

accesoriamente, sino solo extraordinaria cognición y jurisdicción, o autoridad y potestad real y extraordinario conocimiento, por razón de la protección y defensión de sus súbditos a que está obligado el rey, como fin propio, insiste, de su gobierno político, bien se tratara de laicos o eclesiásticos. Con lo cual ponía el acento el autor en que el recurso de fuerzas eclesiásticas, especialmente por no conceder la apelación el juez eclesiástico, fuera a eclesiásticos o a legos, no poseía naturaleza jurisdiccional, sino extrajudicial, política o de gobierno, en consonancia con la valoración de la política que iba destilando en sus escritos, según venimos poniendo de relieve y que tantos adictos estaba consiguiendo en el gremio de los jurisprudentes. Como en este terreno de la política no deja de llamar la atención la importancia que presta el autor a la facultad exclusiva del rey, como no reconocimiento de superior, de dar y hacer leyes, aun marginando a las Cortes, porque a su entender el rey está sobre las Cortes como el papa sobre el concilio[29].

De entre los continuadores de la obra regalista de Cevallos, y en este caso en competencia con él, porque le discutía la primacía en el tiempo de las ideas, hay que mencionar a Francisco Salgado de Somoza, también incluido en el índice romano de libros prohibidos, que no en el español. Discípulo en Salamanca de Solórzano Pereira, fue clérigo beneficiado asimismo al final de su vida por recompensa regia, antes de pasar por distintos oficios, entre ellos el de oidor de Valladolid y consejero de los Consejos de Hacienda y de Castilla, y cabe considerarlo como uno de los principales juristas castellanos del siglo XVII, de auténtica talla europea, que en el terreno específico de las regalías eclesiásticas tuvo el mérito de sistematizar las doctrinas regalistas por medio de dos amplios tratados, uno sobre las fuerzas eclesiásticas y otro sobre la retención de bulas, donde añade unas disquisiciones sobre el derecho de patronato regio[30]. Salgado, como Cevallos, se preocupa de inicio por fijar las reglas del juego, o de la contienda, que eran las de las relaciones entre el pontificado y la monarquía, los dos poderes supremos, espiritual y temporal, adjudicando al papa un poder indirecto en las

---

[29] Lo acabado de referir de la doctrina regalista de Cevallos es a modo de extracto de lo que ya expusiera en «La doctrina sobre el poder del príncipe en Jerónimo de Cevallos», en Francisco José ARANDA PÉREZ (coord.), *Letrados, juristas y burócratas en la España Moderna*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006, pp. 193-251, y de algún modo también en el estudio introductorio a Jerónimo de CEVALLOS, *Arte real para el buen gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. IX-CXIII. Pero para el conocimiento de este autor resulta imprescindible acudir a Francisco José ARANDA, *Jerónimo de Ceballos: un hombre grave para la República. Vida y obra de un hidalgo del saber en la España del Siglo de Oro*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2001.

[30] Por fortuna contamos con un libro espléndido sobre la obra regalista del gallego, que además compara su doctrina con la de otros juristas regalistas de la antigua Corona de Castilla, empezando por Cevallos, como es el de Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza(1595-1665). Contribución a la historia del regalismo español*, cit.

cosas temporales, ya que la potestad temporal solo la posee el pontífice en hábito o potencia, mientras admite que el príncipe secular que no reconoce superior puede intervenir en los asuntos de la Iglesia por razones de pública necesidad, esto es, por protección del oprimido. Asimismo, al igual que el toledano, pero con mayor propiedad, analiza la naturaleza del recurso de fuerzas en no otorgar la apelación, justificado por los derechos divino, natural y positivo, no menos que por la costumbre inmemorial, y que al entender de Salgado no es sino de carácter extrajudicial o político, para defensión natural y política, intentando a toda costa en su discurso mediante estos argumentos evitar las censuras y excomuniones recogidas en la bula *In Coena Domini* para los que atentasen contra la jurisdicción y las libertades eclesiásticas[31]. Pero lo que no es menos interesante para el avance del concepto de la *política* y del *poder civil*, y más específicamente del de ciudadanía, en el seno de una monarquía aún de estricta fidelidad católico romana, Salgado, siguiendo las pautas trazadas por Cevallos, una vez más, y con la finalidad de fortalecer sus posiciones doctrinales en torno a la legitimación del recurso de fuerzas eclesiásticas admitidos por los tribunales regios, en atención al bien común o público, que en su creencia era extensible por igual a clérigos y laicos, del que era su defensor y protector el rey, como su principal función del buen gobierno del reino, llegará a afirmar que los eclesiásticos por su condición de ciudadanos y miembros de la república, o del pueblo, estaban sometidos a las leyes positivas políticas o civiles del mismo modo que los legos o laicos[32].

No eran opiniones aisladas las de Cevallos y Salgado de Somoza, porque muy apegado a las doctrinas regalistas de ambos, especialmente hacia las de Salgado de Somoza, autor por el que sintió verdadera admiración, mutua en realidad,

---

[31] La naturaleza extrajudicial del recurso es analizado de forma detenida por Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza*, cit., en varios de sus capítulos. Asimismo, y con no menor detalle, se decide por su condición extrajudicial M.ª Teresa BOUZADA GIL, *La vía de fuerza*, cit., expresamente en un epígrafe que titula «La naturaleza jurídica de la vía de fuerza castellana», pp. 327-334.

[32] Por atender a las fuerzas eclesiásticas y a su *Tractatus de regia protectione vi oppresorum appelantium a causis & Iudicibus Ecclesiaticis*, Lugduni, 1654, hay que decir que ya en el «Epilogus Proemialis» argumenta la justificación de la vía regia de fuerza con que los eclesiásticos son miembros y parte del pueblo y ciudadanos de la república temporal para la defensión y protección, y que como tales están obligados a la observación de la ley política que concierne al bien común. Tales aserciones las vemos luego repetidas en el preludio II del capítulo primero de la primera parte, de acuerdo con estos enunciados de sumario, números 58, 64: y 65 «Clerici dicuntur cives, pars populi, et membra Reipublicae»; «Clerici tenentur ad observatiam legis politicae tangentis bonum universum & publicum communitatis laicorum & clericorum»; «Lex temporalis ratione directiva obligat etiam clericos, quidem universaliter tangit bonum publicum clericorum & laicorum», que vienen precedidos de un esclarecedor número 57, sobre el papel protector del príncipe que no reconoce superior en lo temporal tanto para los clérigos como para los laicos, de este tenor: «Princeps temporalis non recognoscens in temporalibus iurisdicitionem, tenetur ita ad protectionem clericorum sicut laicorum».

ya que no por Cevallos, con quien tuvo numerosos enfrentamientos jurisprudenciales, hemos de considerar a Juan del Castillo Sotomayor, estudiante de Salamanca, catedrático de Prima de Cánones de Alcalá y luego oidor de Granada y del Consejo de Hacienda, otro de los mejores jurisconsultos castellanos del siglo XVII, poseedor de una voluminosa obra latina, de temas varios, bajo el título de controversias cotidianas, cuyos índices tuvo a bien elaborar Nicolás Antonio[33]. Entre los trabajos que publicó Castillo de Sotomayor se encuentra un tratado sobre las tercias regias, donde se siente obligado a deliberar sobre el concepto de *regalía* o *derechos reales*, distinguiendo entre dos acepciones, abarcando la primera todas aquellas cosas que los reyes perciben por concesiones y gracias apostólicas, según ocurría con las propias tercias, o dos novenos de todo lo que se diezmaba, mientras que en una segunda definición entiende por regalías aquellas de carácter especial que por singular derecho y razón, en signo de suprema potestad, están reservadas y son de competencia de los reyes y príncipes que no reconocen superior. Precisamente, entre estas últimas regalías consigna las de las fuerzas eclesiásticas y la retención de bulas, cuyo tratamiento también le valió a Castillo de Sotomayor su inclusión en el índice de libros prohibidos por Roma, que no por la Inquisición española, según era de rigor en los enfrentamientos a este respecto entre la curia pontificia y la corte de España[34].

En el punto de la potestad de conocer por vía de violencia y regia protección de las fuerzas y opresiones cometidas por los jueces eclesiásticos al denegar las apelaciones, a que estaban obligados, observamos en el madrileño los mismos fundamentos normativos que en los juristas precedentes, tomados del derecho natural, divino y humano positivo, canónico y civil, en este último caso la Nueva Recopilación en Castilla, no menos que echaba mano el autor de la costumbre inmemorial y universal, pero es que, según dice, hasta se podía contar con la presunción de la ciencia, paciencia y tolerancia del Romano Pontífice y con no pocas declaraciones de la Rota de Roma. Asimismo, no podía faltar en su discurso, entre las justificaciones primordiales que encontraba Castillo a la vía de violencia estaba la consideración del fin de la potestad del monarca, que no era otro que atender al bien común, a la pública y común utilidad, que llevaba consigo la defensa tanto de los laicos como de los eclesiásticos, ya que daba igual que solicitasen el auxilio real unos u otros, porque también los clérigos eran partes del pueblo y miembros

---

[33] Para este autor remito de nuevo a un trabajo propio, «La doctrina regalista en el doctor Juan del Castillo Sotomayor», en *Facultades y grados. X Congreso Internacional de Historia de las Universidades Hispánicas (Valencia, noviembre 2007)*, Universidad de Valencia, Valencia, 2010, pp. 303-350.

[34] En cuanto a su inclusión en el índice romano, como igualmente para la comparación entre las doctrinas regalistas de Castillo de Sotomayor y Salgado de Somoza, es de justicia reenviar al lector a Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza*, cit., pp. 64-65 y 216-221.

de la república, sometidos a las leyes políticas o temporales atinentes al bien común. Por supuesto, con el apoyo de Salgado de Somoza y Cevallos, el madrileño va a sostener con vehemencia la naturaleza extrajudicial o política, o de extraordinaria cognición, de la potestad y regalía regia de propulsar y quitar las opresiones y violencias efectuadas por los jueces eclesiásticos al negarse a otorgar las apelaciones, sin que por ello hubiera lugar a incurrir por parte de los tribunales reales en las excomuniones establecidas en la bula *In Coena Domini* contra aquellos que procediesen en menoscabo de la jurisdicción y libertades de la Iglesia. Aquí no acababan, sin embargo, sus reflexiones acerca del regalismo eclesiástico, porque también delibera sobre otra de las regalías más espinosas, la retención en el Consejo de las bulas y cartas apostólicas, que a su entender no iba tampoco contra la jurisdicción y potestad de la Iglesia, sino que solo tenía por fin evitar los graves daños que podían producirse a la república y derechos de terceros, sin que se incurriera, por lo tanto, en las censuras establecidas en la reiterada bula *In Coena Domini*. Que no era todavía la última controversia en materia de regalías eclesiásticas, porque aún se atreve a enfrentarse con otra cuestión, de verdadera gravedad, la de si podían ser expulsados del reino y verse privados de sus temporalidades los obispos y jueces eclesiásticos que no obedeciesen los mandatos regios con motivo de los conocimientos por vía de violencia o por cualesquiera otras causas y provisiones y decretos regios. El asunto, según se expresa Castillo de Sotomayor, afectaba al derecho natural que tenían los reyes privativamente de proteger y defender a los súbditos, pero podía entrar en competencia con las libertades e inmunidades eclesiásticas y provocar, por lo tanto, la entrada en acción de la tan temida bula *In Coena Domini*, por lo que va a moverse con muchas prevenciones, y así para adoptar estas medidas exigirá magna deliberación y máxima causa, si bien en último término, con Castillo de Bovadilla, reconoce que la cuestión no era de jurisdicción, sino de potestad política y económica, los nuevos derroteros por los que se encaminaban estos juristas de querencias regalistas, pese a todas las confesiones habidas y por haber de catolicidad romana.

Unas querencias, por proseguir afianzando ideas, aunque pueda resultar pesada su relación, por los que transitarán otros varios jurisprudentes de la Corona de Castilla, como el legista Juan Bautista Larrea, colegial de Cuenca en Salamanca, fiscal de la Audiencia de Granada y consejero en los Consejos de Hacienda y de Castilla, que se sirve de la política en sus dos principales obras[35]. Por lo que toca a la materia eclesiástica, además de persistir en la dualidad de potestades, eclesiás-

[35] Hay datos en sus *Novarum Decisionum Sacri Regii Senatus. Pars Prima,* Lugduni, 1658 y *Pars Secunda*, 1658, que no son las primeras ediciones, como ocurre en la «Disputatio» XI, que se tilda de política, y en la XII, que llama jurídico política, pero es mas explícito en *Allegationes fiscalium*, Lugduni, 1665, que tampoco era la primera versión, donde la parte segunda la rotula así: *Allegationum fiscalium. Pars Secunda.In qua, ultra iuridica, plura politica elucidantur*.

tica y secular[36], reitera postulados claves en materia del regalismo y de avance de la política civil, afirmando que los eclesiásticos como parte que son de la república son vasallos del príncipe secular, o que los eclesiásticos deben obedecer a los reyes en las cosas políticas, o que la obediencia a los príncipes es la esencia del estado político, no dudando en esta última afirmación en citar a Lipsio como apoyo[37]. Por supuesto, Larrea, como Cevallos, Salgado y Castillo de Sotomayor fue colocado en el índice romano de libros prohibidos, que no en el español[38].

Mas si Larrea es un juez que coquetea con la política, de más abiertamente político cabe valorar a Juan de Solórzano Pereira, colegial de San Salvador de Oviedo y catedrático de vísperas de leyes de Salamanca, juez en el nuevo mundo, consejero de Indias y de Castilla, que publicó en castellano varias obras con rótulos políticos y en latín escritos de diversa naturaleza, sobre el parricidio o las Indias[39]. En el terreno doctrinal Solórzano se nos representa, como tantos otros, con una personalidad de tintes eclécticos, pues se sirve de multitud de autoridades, a veces contradictorias, a conveniencia del discurso, que es absolutista en el terreno del poder del príncipe, sin lugar a dudas, para lo que se sirve tanto de juristas del *mos italicus* como de los más recientes europeos de la política, Bodin o Botero, o de moralistas de la Antigüedad clásica, como Tácito; piénsese, por ejemplo, en sus apelaciones a la potestad absoluta del Sumo Pontífice para legitimar la conquista y dominación de las Indias, o a la del rey para defender las regalías eclesiásticas, y no duda en atacar al propio Bodino si pensaba que las opiniones del francés iban en desdoro de la soberanía del monarca de España[40].

---

[36] *Novarum decisionum*, «Disputatio Prima», n. 1.

[37] Están recogidas en la parte primera de sus *Allegationum fiscalium* y más en concreto en la «Allegatio LXIII», así llamada por él: «De obedientia regibus debita a vasallis», con estos números expresivos de sumario, números 12, 16 y 18, respectivamente: «Ecclesiastici ut pars populi sunt vasalli Principis saecularii; Ecclesiastici in Politicas debent Regibus obedire; Obedientia Principis et Politica status essentia».

[38] Tomo nuevamente el dato de Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza*, cit., p. 65. He de apuntar también que lamentablemente no he podido manejar el libro de P. Volpini, *Lo spacio politico del «letrado»: Juan Bautista Larrea magistrato e giurista nella monarchia di Filippo IV*, Il Mulino, Bologna, 2004, aunque sí algunos otros trabajos de la autora: «Las allegationes fiscales (1642-1645) de Juan Bautista Larrea», *Revista de Historia Moderna*, 15 (1996), pp. 465-502, y «La burocrazia e la politica. L'ufficio del fiscale nel sistema spagnolo», *Società e Storia*, 82 (1998), pp. 709-744, que no obstante no atañen expresamente a las regalías eclesiásticas.

[39] La bibliografía sobre Solórzano es extensa, pero aquí nos contentaremos con citar una monografía reciente sobre el autor: Enrique GARCÍA HERNÁN, *Consejero de ambos mundos. Vida y obra de Juan de Solórzano Pereira (1575-1655)*, Fundación MAPFRE, Madrid, 2007. En cuanto a sus títulos de rótulos políticos, he aquí algunos: *Memorial, o discurso informativo iuridico, historico, politico de los derechos, hores, preminencia i cosas que se deben dar, i guardar a los consejeros honorarios i jubilados, i en particular si se les debe la pitança que llaman de la Candelaria*, Madrid, 1642; *Politica Indiana*, Madrid, 1647; *Emblemata Centum regio politica*, Madrid, 1651.

[40] Contra Bodin se manifiesta con dureza porque había escrito que los reyes de España habían sido feudatarios de la sede apostólica romana, cuando la esencia de la doctrina de Solórzano era que

En el tema específico de las regalías eclesiásticas, hemos de convenir, tras la lectura de sus obras, en que Solórzano Pereira se muestra escasamente innovador con relación a los juristas de que últimamente venimos dando noticias, pues sus remisiones son a Castillo de Bovadilla, Cevallos y Salgado de Somoza. Solórzano defiende sin ambages los derechos de patronato regio, y específicamente los relativos a Indias, así como la retención de bulas y los recursos de fuerzas eclesiásticas[41]. No hay qué decir que, como las de sus precedentes, las doctrinas regalistas de Solórzano fueron condenadas por el índice romano de libros prohibidos, ya que no por el español[42]. No obstante, por apuntar algo de consecuencias para el devenir de la política, y de su secuela de gobierno, sí desearía destacar los esfuerzos del autor por compaginar la política, la religión y el derecho, como cuando en la dedicatoria al rey Felipe IV de su política indiana habla varias veces de gobierno cristiano político, o ya más en un plano jurídico, cuando distingue, según dice, entre causas que llaman de gobernación y otras de justicia contenciosa, de modo que a su sentir ya no era todo de jurisdicción, porque lo político y lo gubernativo habían penetrado definitivamente en el derecho con personalidad propia, según se deduce incluso del título latino de su segundo tomo sobre las Indias[43].

Si bien, y pese a todos los jurisperitos que se vienen ya recitando, quien con mayor solvencia y potencia personificará en Castilla la introducción de la política y el gobierno en el derecho, culminando los múltiples esfuerzos anteriores, fue Pedro González de Salcedo, alcalde del crimen en la Chancillería de Granada y en la corte, luego consejero de Castilla, autor de una obra relevante, aunque desigual, en latín y en castellano, con títulos directos para esta significación de la política, especialmente su valiosísimo *De lege politica*, que tenía como principal excusa deliberar sobre las regalías eclesiásticas, pero sin olvidar de su producción el también sugerente rótulo de su tratado jurídico político sobre el contrabando, u otros trabajos, así el que efectuó contra los escritores franceses a propósito de la Paz de los Pirineos[44]. Las ideas de soberanía o de razón de Esta-

---

los católicos reyes de España no reconocían superior, según comprobamos en *Tomus alterum De Indiarum iure sive de Iusta Indiarum Occidentalium gubernatione*, Matriti, 1639, liber tertius, cap. I, desde el encabezamiento. En cuanto al tratamiento de príncipe absoluto y de príncipe soberano por parte de Solórzano, véanse a título de ejemplo, de su *Politica Indiana*, lib. III, cap. XXIX, f. 455 y lib. VI, cap. VI, f. 960.

41 Así lo verificamos en *Tomus alterum. De Indiarum Iuris sive de Iusta Indiarum Occidentalium gubernatione*, lib. III, cap. II y *Politica Indiana*, cit., libros IIII y V.

42 Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza*, cit., p. 65.

43 La diferencia entre estas dos vías, entre «causa que llaman de gobernación y justicia contenciosa», según sus palabras, la encontramos en *Política Indiana*, lib. V, cap. III, f. 767. Pero tampoco conviene olvidar que en el rótulo del «Tomus alterum» de su inicial versión latina, aparecía la expresión «de Ilustre Indiarum Guleanalione».

44 Sobre el autor he escrito un artículo, «La política en el derecho: el tratado *De lege politica* de Pedro González de Salcedo», que aparecerá en el homenaje al profesor don José Antonio Escu-

do estarán muy presentes en sus diversos libros, aunque el riojano, a imitación de otros autores regalistas y políticos no dudará en acudir de forma ecléctica lo mismo a comentaristas tradicionales del *mos italicus*, tales como Bártolo, el Abad Panormitano, Paolo di Castro o Felino, que a otros juristas seguidores de corrientes más innovadoras, humanistas y neotéoricas, así Alciato, Budeo, Zasio, Pedro Faber, Arias Pinel, Barbosa, Corasio, Duareno, Hotman o Connano, sin que falten citas muy frecuentes de autores marcados por sus inclinaciones políticas, caso de Bodino, Pedro Gregorio Tolosano, Botero, Lipsio, Chockier o Hugo Grocio, al margen de un gran elenco de juristas hispanos, de todas las tendencias. Siempre, desde luego, guiado por la congruencia que él observaba entre el derecho y la política, mas sin descuidar nunca la pretensión de compaginar estos elementos con la religión de obediencia católico romana, lo que no le libró a González de Salcedo, más faltaba, de ver incluidas en el índice de libros prohibidos por Roma las tesis regalistas de su *De lege politica*, sobre las fuerzas eclesiásticas, el patronato real y la retención de bulas, y en las dos ediciones del libro, conviene recalcarlo, por si no bastara con la primera[45].

La trascendencia de la política y del gobierno político se cuela ya de entrada en la propia portada de su *De lege política*, pues de lo que va a tratarse, según se anuncia, es del alcance de la ley política, temporal, secular, regia y civil, que por su naturaleza afectaba naturalmente a todos los súbditos del monarca, incluidos los eclesiásticos, siempre por una razón que no deja de aducir en el largo dictado del título, a saber, por el bien común o público, la finalidad del poder político del monarca. Pero es que en su primera edición, en la dedicatoria a Fernando Pizarro y Orellana, califica su trabajo de documentos de ejecución política, y sobre la política vuelve de inmediato, en su inicial propugnáculo de intenciones y de capítulos que piensa desarrollar, donde comenzará interrogándose qué sea la política, y la política parece ya absorbente en estas páginas previas: la ley civil es política, la potestad del monarca es política, la vía del conocimiento de fuerzas es política y extrajudicial y los propios príncipes son políticos. La potestad política, en boca de González de Salcedo, era necesaria, a fin de que la comunidad consiga una vida feliz, y en nada repugnaba a la disciplina eclesiástica, porque tanto los eclesiásticos como los demás hombres precisaban de ella para su conservación, precisa. Las leyes políticas o civiles, tendentes a la utilidad común

---

dero, que aquí se sintetiza en algunos puntos, los más llamativoas para la política. Este era el rótulo de la citada obra: *De lege politica, eiusque naturali executione & obligatione, tam inter laicos quam ecclesiasticos ratione bonnis communis*, Matriti, 1642, luego reeditada con muchas adiciones en 1678, todavía en vida del autor. Las citas que aquí se hagan a esta obra lo serán por la primera edición.

[45] Para su noticia, de nuevo acudo a Santiago ALONSO, *El pensamiento regalista de Francisco Salgado de Somoza*, cit., p. 65, a quien también es de agradecer que en las páginas 210-214 analice las conexiones en materia de regalías eclesiásticas entre los dos juristas del siglo XVII.

o política, ligaban también a los clérigos, sostendrá una y otra vez el de Nájera, como encontramos igualmente postulado este dictamen en su tratado jurídico político sobre el contrabando, donde afirma que las leyes, órdenes y cédulas sobre el contrabando obligan, asimismo, a los eclesiásticos porque son miembros de la república y han de obedecer al príncipe en las disposiciones del gobierno político. Como cabría apuntar, ahora por referencia a otro de sus libros, aun de tono menor, su nudrición real, dedicado al adoctrinamiento de príncipes y reyes, la asociación que establece entre la idea de la política y la soberanía regia, de modo que cuando se pregunta en este opúsculo sobre la naturaleza del gobierno regio, si es arte, ciencia o razón, concluye opinando que es arte soberana de gobierno. Sin olvidar tampoco, para toda su doctrina de las regalías eclesiásticas, sobre todo de las fuerzas eclesiásticas, el objetivo de su discurso en el tratado *De lege politica*, los orígenes de la gobernación o potestad regia, trasladada a su entender desde la república, donde residía, luego que el mismo Dios se la concediera a la comunidad y género humano para su propia conservación, eliminada toda injuria y ejecutada aquella natural protección para la que según dictados de la luz natural fue constituida la potestad real. Como tampoco podemos descuidar, para la misma finalidad de aclarar las regalías eclesiásticas, era el medio donde se movían, el esfuerzo que realiza el autor para estudiar las relaciones entre las dos potestades supremas, pero independientes, la espiritual y sobrenatural del Romano Pontífice y la secular, temporal, civil o política de los príncipes hispanos.

Todos estos avances, que se han expuesto aquí, tenían como objeto en la obra de *De lege politica* aclarar las regalías eclesiásticas, en particular las fuerzas eclesiásticas, porque, como precisa el autor, de nada valdrían todos los principios naturales que se alegasen, de la defensa del bien común, si después existiesen leyes de los príncipes que fueran repudiadas y condenadas con la excusa de que las fuerzas eran ejecutadas por la potestad política del rey contra los eclesiásticos, que serían inmunes, cuando, de modo contrario, según apostilla González de Salcedo, ninguno está exento de ella, por la dirección de las acciones humanas al bien común, insiste, a la que aquella atiende. Mediante la política, que es norma o dirección de la vida civil, y da otra vuelta de tuercas el autor al respecto, son políticos los reyes y están obligados a hacer desaparecer las tribulaciones e injurias de los ciudadanos que les impidan la consecución sin injuria de la felicidad civil.

No es cuestión de entretenernos, sin embargo, en las tesis de González de Salcedo relativas a cómo en virtud de la suprema potestad política del rey de España podía defenderse el recurso de los eclesiásticos ante jueces seculares para alzar las fuerzas e injurias y ejercer así la protección y auxilio que le corresponde al príncipe político hacia sus súbditos naturales, al denegar las apelaciones, basándose en el derecho divino, natural y positivo y situando a estos recursos en el ámbito extrajudicial, de gobernación o político, que no estrictamente

judicial o jurisdiccional. Tampoco parece el momento de exponer sus ideas acerca del patronato eclesiástico, confirmado por privilegio pontificio, pero de valor remuneratorio u oneroso, amén del bien común o utilidad pública que le sustentaba, que entre otras cosas exigía fidelidad al rey en lo relativo al nombramiento de obispos y reserva a los naturales de los beneficios eclesiásticos. Pero lo mismo ocurre con la retención de bulas eclesiásticas, por vía no judicial y por razones no menos del bien común, suspendidas en su ejecución hasta tanto el pontífice, tras la oportuna suplicación no se pronunciara de nuevo, mejor informado de la verdad de la causa. Porque en todas estas regalías eclesiásticas, a decir verdad, no eran más que matices lo que aportaba el autor en relación con cuanto venían diciendo otros juristas regalistas, sobre todo Cevallos y Salgado de Somoza. No obstante, en materia de regalías eclesiásticas, si nos interesan de algún modo destacar dos supuestos, uno de ellos ya varias veces traído a colación en otros autores, y es que según González de Salcedo, en virtud de política autoridad, o de política potestad, los jueces eclesiásticos que se negaban a conceder apelaciones, o suspender el conocimiento de las causas de fuerzas, quedaban expuestos a la pena de exilio, justificada de manera coherente por él por causa de utilidad pública o del bien común. Pero asimismo aduce otro caso el autor, de un derecho que competía al rey político sobre los obispos, además del derecho de intervenir en sus provisiones, y era el de nombrarlos para el desempeño de oficios, así el de presidentes de Consejos o legados, en atención al bien común o público, al juramento de fidelidad que como próceres prestaban los prelados al rey y a la razón de que tanto los seculares como los clérigos estaban sometidos por razón de política gobernación al rey temporal como de la república[46].

En fin, para valorar los cambios que progresivamente se estaban operando en categorías importantes del derecho, incentivados por la política, no conviene que ignoremos que en la obra de González de Salcedo, como ya sucediera con la de Cevallos, la capacidad de dar leyes es considerada como la principal regalía del monarca. Pero que las categorías del derecho estaban evolucionando, al compás de la política, se verifica de forma inequívoca por la plena distinción que establece entre el ámbito estrictamente judicial o jurisdiccional y el extrajudicial o de gobernación o político en el que preferentemente va a moverse el autor. Tanto era así, por añadir un ejemplo muy apropiado, que al hablar del propio Consejo de Castilla, que tan bien conocía González de Salcedo, entre sus competencias distingue las materias de justicia de las de gobierno, o por decirlo de

[46] Ya era llamativo el encabezamiento del capítulo XII del libro II, de este tenor: «De suprema potestate Politica temporali, & de obligatione Episcoporum parendi praeceptis Politicis illius, praecipue Regis Hispaniarum, & utrum eorum promotio ad officia, eos a residentia excuset, & quo iure?», pero las expectativas no disminuyen con el primer sumario del referido capítulo, de esta literalidad: «Hispaniorum Rex habet in Ecclesiasticos Politicam potestatem».

otro modo, establece distinciones entre la administración de justicia y el régimen político del reino, sin duda alguna por su parte[47]. Pero aún podíamos añadir nuevos elementos, como era el de la propia ciudadanía, que él liga a la condición de naturales del reino, como observamos, además de lo apuntado ya, en unos momentos en que se está preguntando González de Salcedo por la facultad exclusiva de los reyes para conceder naturalizaciones, requisito indispensable para los extranjeros si querían obtener beneficios eclesiásticos en el reino.

Por parte de González de Salcedo, en verdad, no parecían existir dudas, tan contundente nos parece su obra en el terreno de la política regalista, como para poder acabar con él esta larga exposición de autoridades antes de que finalicemos nuestro trabajo con algunas reflexiones o conclusiones. No obstante, para cargarnos de razones sobre nuestras propuestas, parece aún conveniente aludir a algún autor más que se mueva en la dirección expresada, como fue el caso de un jurisprudente de gran nota, de tendencias jurisprudenciales humanistas, Francisco Ramos del Manzano, catedrático en Salamanca de las más diversas cátedras de Derecho Civil, artífice de una fecunda obra en latín y castellano, entre ellas una en defensa de los intereses españoles frente a los franceses con ocasión de las Paces de los Pirineos, o una apología donde defendía el derecho de patronato del rey de España en Portugal después de la sublevación lusa, no menos que es destacable en él una larga trayectoria al servicio del monarca en variedad de tribunales y Conse-

---

[47] En efecto, al propio Consejo Supremo de Castilla, que tanta importancia le va a atribuir el autor en el conocimiento de las fuerzas eclesiásticas y en la retención de bulas, le asigna un doble cometido, de justicia y de gobierno. Si acudimos al capítulo XIII del libro primero de su tratado *De lege politica*, en su número 32, cito por la primera edición, nos encontramos con esta referencia a las amplísimas funciones del Consejo: «Quod praecipue est notandum in hoc nostro Hispano imperio, quod apud supremum Regale Tribunal omnia tam ad iustitia, quam ad Monarchiae gubernationem pertinentia tractanda, & discutenda sunt», afirmación que sustenta en diversas autoridades, y prosigue con otro texto donde remarca la supremacía competencial del Consejo: «Quos praecipue sit, cum supremis regalis Consili Magistratibus, ubi convenit omnes tractare & discutere politicas & iuridicas materias; quia licet ex omnium consensu scribentium apud omnia Consilia discutere politicas & iuridicas materias: attamen penes Regale Consilium Superior, & preminentior residet, cum radii si ipsius Regis», afirmación que también la hace acompañar de las pertinentes autoridades. Pero, con todo, es más explícito el número 36 del mismo capítulo y libro, ya desde el sumario del referido número, que reza así: «Consiliariis supremis non solum es concredita administratio iustitiae, sed regimen politicum Regni», que luego glosa en el cuerpo del texto con estas palabras iniciales y tajantes: «Talis etenim est suprema horum Consiliarum praeminentia, ut non solum administratio iustitiae, sed regimen politicum Reipublicae sit eis concesum, l. 6.titul.4.lib.2.Recopil. Que en el nuestro Consejo para la administración de justicia, y governacion de nuestros reinos. Non tantum ergo in hoc Consilio quaestio inter partes vertitur, ut l. II. eodem tit. & lib. statuit, sed generaliter omniae ad gubernationem pertinentia», a cuyas afirmaciones continúa añadiendo textos y autoridades. Y aún todavía, si se quiere, acúdase algo después, en el número 89 del mismo libro y capítulo, donde justifica la intervención del rey y del Consejo en la resolución de las fuerzas eclesiásticas, por razón de protección y gobernación, que no de jurisdicción, por lo que no incurrirían en las censuras previstas en la bula *In Coena Domini*.

jos, entre ellos el de Castilla[48]. Ramos, de convicciones absolutistas y firme partidario de la soberanía del monarca, aun admitiendo la potestad indirecta del Romano Pontífice en las cosas temporales, se manifiesta con extraordinaria generosidad en el empleo de términos políticos, como son los de política autoridad, principado político, cuerpo político o ley política, a lo largo y ancho de su exposición acerca del regalismo eclesiástico[49]. A los eclesiásticos, como a los laicos, los ve como ciudadanos de la república y miembros de un mismo cuerpo político, sometidos a la autoridad de las leyes políticas, sin que ello suponga daño en la inmunidad y libertad de la Iglesia, cosa que siempre deseó dejar patente[50].

Ramos se movía en esta materia, según se apreciará, en total sintonía con lo que venían exponiendo otros autores regalistas, caso de Cevallos, Salgado de Somoza, Castillo Sotomayor o González de Salcedo, pero otro tanto ocurrirá, el último ya de la serie, por mi parte, con Pedro Frasso, jurista de origen sardo, civilista en Salamanca y de carrera judicial en las Indias, que escribió un libro en dos tomos sobre las regalías eclesiásticas, principalmente en torno al patronato regio, la retención de bulas y las fuerzas eclesiásticas[51]. Para él, las fuerzas eclesiásticas, según era ya doctrina mayoritaria entre los juristas de la Corona de Castilla, gozaban de carácter extrajudicial, y lo que es significativo del triunfo de la política y de la ley civil entre este tipo de escritores, no menos que de la condición de ciudadanía, en Frasso encontramos expresiones tales como la de que los eclesiásticos son ciudadanos, miembros y partes de la república, o que los eclesiásticos no están totalmente exentos de las leyes civiles, o que el sacerdocio o la religión no eximen a nadie del estado de ciudadano, o que cuando el

---

48 De nuevo, por aludir a trabajos propios, me remito para unos apuntes de Ramos a «Derecho, religión y política. La representación del doctor Francisco Ramos del Manzano al papa Alejandro VII sobre la provisión de obispados vacantes en la Corona de Portugal», en Salustiano de Dios, Javier Infante y Eugenia Torijano, *Juristas de Salamanca, siglos XV-XX*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2009, pp. 173-233.

49 Puede comprobarse lo dicho en su mejor obra, *Ad leges Iuliam et Papiam, et quae ex libris iurisconsultorum fragmenta ad illas inscribantur commentarii et reliquationes*, Matriti, 1678, y en particular, de su «Liber Tertius», los capítulos XLI a LVII.

50 De las leyes políticas es sintomático el propio título del capítulo XLV: «De auctoritate legum politicarum erga ecclesiasticos».

51 La obra lleva como rótulo: *De regio patronatu ac aliis nonnullis regaliis, regibus catholicis, in indiarum occidentalium imperio pertinentibus, quaestiones aliquae desumptae et disputatae in quinquaginta capita partitae*, Matriti, 1677-1679. Sobre esta autor existen diversos trabajos de Fernando de Arvizu: «El pensamiento regalista de don Pedro Frasso en su obra "De Regio Patronatu Indiarum"», *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 12 (1986), pp. 29-51; «Don Pedro Frasso y la inmunidad eclesiástica», *AHDE*, LXVI (1986), pp. 522-541; «Notas para una nueva interpretación de la teoría del Regio Vicariato Indiano», *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1997, pp. 205-223.

príncipe procede contra los eclesiásticos no lo hace como a eclesiásticos sino en cuanto a ciudadanos[52].

Frasso, con todo, de acuerdo con lo que se ha insinuado, no es el último de los juristas que cabría reseñar para el siglo XVII, porque la lista se podía prolongar un tanto[53]. Sin embargo, para no cansar en demasía al lector, parece llegado el momento de proceder a sentar alguna conclusión o reflexión, por breve que sea, respecto a lo que supuso o significó para el desarrollo de la política la doctrina de los jurisprudentes castellanos que venimos mencionando en torno a las complejas relaciones, no exentas de continuos enfrentamientos, entre libertades eclesiásticas y poder temporal o civil, que se han concretado en las regalías eclesiásticas del patronato regio, vía de fuerzas y retención de bulas, siempre, conviene no olvidarlo, en un mundo de rígida confesionalidad romano católica como fue el español de aquellos tiempos. A ello nos dedicaremos en las líneas siguientes, empalmando así con las preliminares declaraciones del trabajo.

Pues bien, puestos a destacar algunas notas, lo primero que debemos significar es el denodado y contumaz esfuerzo llevado a cabo por estos juristas para reafirmar la preeminencia temporal del rey en su reino, de un príncipe que no reconocía superior, lo cual llevaba consigo además de la sujeción de los laicos, incluidos los señores dotados de privilegios jurisdiccionales, la de los eclesiásticos, pese a sus numerosas libertades e inmunidades. Este control de los eclesiásticos, porque de los señores laicos no nos ocupamos, se observa ciertamente sin interrupción alguna en los libros de los letrados desde el reinado de los Reyes Católicos, en el último tercio del XV, al de Carlos II, en la segunda mitad del siglo XVII[54]. Aunque también hay que advertirlo, entre las doctrinas regalistas

---

[52] En particular, y solo por atender a enunciados de sumarios, los números 6, 7, 8 y 9, sucesivamente, del capítulo XLI, de la primera parte, he aquí su literalidad: «Ecclesiastici sunt cives, & partes Reipublicae; Non sunt omnino exempti a legibus civilibus; Princeps, quando oeconomice procedat contra Ecclesiasticos, non id facit tamquam in Ecclesiaticos, sed tamquam in cives; Sacerdotium, vel Religio non eximit aliquem a statu civis».

[53] Y no quedaría mal del todo cerrar su enumeración con el jurista que a mi modo de entender representa el fin de la espléndida hornada iniciada dos siglos antes con Montalvo y Palacios Rubios, como fue G. de Castejón, *Alphabetum iuridicum, canonicum, civile, theoricum, practicum, morale atque politicum*, Matriti, 1678 y las consiguientes voces relativas tanto al derecho de patronato e inmunidad eclesiástica como a la política y razón de Estado.

[54] Pero si deseamos disponer de alguna referencia al control de los señores laicos o de vasallos por parte de la Corona, fijado en términos de mayoría de justicia, y que va a acentuarse nada casualmente a partir de fines del siglo XVI, un buen testimonio nos ofrece la *Política* de Castillo de Bovadilla, obra que resalta una y mil veces, como objetivo primario, la superioridad del monarca sobre los señores. Pero otro tanto ocurre con su coetáneo García de Gironda, que llega a asegurar que el rey podía privar de la jurisdicción y dominación a aquellos señores que maltratasen a sus vasallos, según leemos en su *Tractatus de gabellis Regibus Hispaniae debitis*, Matriti, 1594, donde en su primera parte, y exactamente en el n. 23, encontramos esta literalidad de sumario: «Duques, & Comites subditos aspere tractantes possunt privari per principem a dominatione, & iurisdictione».

de unos y otros se produce una notable evolución, hasta el punto de darse entrada a la política y lo gubernativo, a ideas de soberanía, razón de Estado político o condición o estado de ciudadanía, a partir de fines del siglo XVI, como elementos centrales de estos discursos jurisprudenciales, que a mi entender tendrán trascendencia para futuros estatales y de constitución ciudadana, otra cuestión sería determinar su medida. Más aún, con el propósito de avanzar algo más en nuestras aseveraciones, fue gracias a este recurso a la política y a lo gubernativo, y específicamente a la ley política o civil, extensible por su finalidad de bien común o público tanto a los clérigos como a los laicos, en cuanto unos y otros eran ciudadanos, partes y miembros de la república, según decían, como ingeniosamente se idearon para integrar de manera definitiva a los eclesiásticos en el cuerpo civil de la monarquía, que no era poco precisamente. No olvidemos, es una buena prueba de lo dicho, el tesón que pusieron muchos de tales jurisprudentes, ya desde Castillo de Bovadilla, pero sobre todo tras Cevallos, en intentar demostrar que los recursos de fuerza no poseían naturaleza judicial, sino extrajudicial o política, a fin de salvar el obstáculo de la jurisdicción espiritual o sobrenatural, perteneciente al ámbito de la religión, con la que no encontraban ninguna incompatibilidad ni incongruencia estos juristas tan amantes de la política, aunque otra cosa pensaran numerosos teólogos en España y la Iglesia de Roma, por supuesto, que incluyó muchos de sus escritos regalistas en el índice de libros prohibidos por atentar a las libertades e inmunidades eclesiásticas.

Sé que este terma de la política y de lo gubernativo para aquellos tiempos hispanos está muy cuestionado desde hace unos años a esta parte, más si se pone en conexión con la religión, pero es justamente por ello por lo que deseo hacer hincapié en la posición que aquí se mantiene a la luz de la lectura de los juristas regalistas de la Corona de Castilla, quienes no obstante su profunda y declarada ortodoxia católico romana llegan a hablar de la condición de estado de ciudadano, común a clérigos y laicos, ligados unos y otros, por consiguiente, a la ley política del poder temporal o civil, en momentos en que la ley llega a ser considerada la principal regalía del monarca y la gobernación se distinguía de la jurisdicción contenciosa como atribuciones distintas del Consejo de Castilla[55]. Y no es que pongamos en duda la formidable solvencia de aquellos trabajos que sostienen la falta de entidad de la política para vertebrar una sociedad, como la corporativa de entonces, por entender que estaba instituida o constituida en exclusiva por la religión y el derecho, o la teología y la justi-

[55] Una postura que ya formulé en otra ocasión anterior, pero con menor acopio de jurisprudentes regalistas, «El papel de los juristas castellanos en la conformación del poder político (1480-1650)», en Francisco José ARANDA PÉREZ y José Damião RODRIGUES (eds.), *De Re Publica Hispaniae. Una vindicación de la cultura política en los reinos ibéricos en la primera modernidad*, Sílex, Madrid, 2008, pp. 127-148.

cia, dicho por ellos de modo equivalente[56]. Como tampoco negamos la entidad de otras construcciones historiográficas, emparentadas con la anterior, que proclaman la ausencia de la política misma en un mundo constituido por la religión de obediencia católico romana, tan irreconciliables serían unos y otros términos en aquella época de la monarquía católica hispana[57]. Pero, asimismo, no consideramos sin valía, de ningún modo, las opiniones de quienes desde la óptica de una cultura jurisprudencial, la del *ius commune*, sostienen la irrelevancia de la ley en aquellos siglos, pues a su entender el derecho se expresaba con criterios de justicia o de jurisdicción[58]. Las divergencias de opinión respecto de estas posturas, deseamos aclararlo, vienen motivadas desde la distinta consideración de las fuentes, porque por insistir en ello, la obra de Cevallos,

---

[56] Tiene razón probablemente Bartolomé Clavero, en un magnífico estudio, al negar realidades estatales para aquellas sociedades corporativas de teología y derecho, que estaban muy lejos todavía del individuo, y de los derechos individuales, pero en el camino, y antes incluso del Leviatán, creo que habría que estimar lo que aportaba la doctrina de estos juristas regalistas para la configuración de una comunidad política civil, aunque quizá afecte más a la cuestión de los poderes. La cita de Clavero es a su *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 15-59, en particular, por centrarnos en uno de sus trabajos más emblemáticos.

[57] Un sólido defensor del significado «antipolítico» de la política cristiana imperante en la monarquía hispana es el profesor Pablo Fernández Albaladejo, del que destaco algunos títulos: «Iglesia y configuración del poder político en la monarquía católica (siglos XV-XVII). Algunas consideraciones», en *État et Église dans la genèse de l'État Moderne*, Casa de Velázquez, Madrid, 1986, pp. 209-225; «Católicos antes que ciudadanos: gestación de una "política española" en los comienzos de la Edad Moderna», en José Ignacio FORTEA PÉREZ (ed.), *Imágenes de la diversidad. El mundo urbano en la Corona de Castilla (s. XVI-XVIII)*, Universidad de Cantabria, Santander, 1997, pp. 103-127; «El pensamiento político. Perfil de una "política propia"», ahora en Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Materia de España: cultura política e identidad en la España Moderna*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2007, pp. 93-123. Pero para la composición apolítica de una república católica, como tesis central, véase la importante obra de José M.ª IÑURRITEGUI RODRÍGUEZ, *La gracia y la república. El lenguaje político de la teología católica y "El príncipe cristiano" de Pedro de Ribadeneyra*, UNED, Madrid, 1998. Pero igualmente, en la línea de ausencia de política ante la primacía de la religión católica, véase Julián VIEJO YHARRASSARRY, «El sueño de Nabucodonosor. Religión y política en la monarquía católica a mediados del siglo XVII», *Revista de Estudios Políticos,* 84 (1994), pp. 145-161 y «El contexto de recepción de Grocio a mediados del siglo XVII en la Monarquía Hispana», *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Moderna,* 11 (1998), pp. 265-280. En fin, ya de estos dos últimos, José M.ª IÑURRITEGUI RODRÍGUEZ y Julián VIEJO YHARRASSARRY, «El tomista en las Cortes. Pasado confesional y tiempo constitucional», en José M.ª Iñurritegui y José M.ª Portillo (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 17-23.

[58] El propio Bartolomé Clavero lo ha expresado en varios de sus potentes trabajos, por ejemplo en el citado dos notas arriba, que ha tenido continuadores de altura, como queda patente en varios de los estudios recogidos en un libro coordinado por Marta LORENTE, *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, comenzando por la presentación de la propia coordinadora.

pero sobre todo la de González de Salcedo, nos parecen concluyentes acerca de la creciente importancia que iba adquiriendo la política y el poder civil, que incluían ideas de soberanía, razón de Estado, ley política, gobierno político y hasta ciudadanía política, no obstante la confesionalidad católico romana, de modo que pese a inquisiciones y otras prohibiciones y censuras no se evitó la penetración de la política en el derecho, como sin tantas trabas se estaba introduciendo en otros territorios europeos.

¿Qué más puntos cabría incluir en estas pequeñas notas finales relativas al regalismo del siglo XVII y fines del XVI? Uno de ellos parece obligado, pero su desarrollo exigiría investigaciones específicas, como es el de la proyección de tales doctrinas en el siglo XVIII, que todos los autores confirman, aunque no siempre coinciden en su diagnóstico y alcance[59]. Es cuestión que iría ligada al significado del cambio de dinastía en España, que probablemente acentuó el absolutismo y regalismo de sus predecesores austríacos del siglo XVII, aunque con mucha mayor pobreza doctrinal, de modo que Macanaz o Campomanes se limitarían en gran medida a aprovechar los materiales elaborados por los jurisprudentes del siglo XVII, que a su vez habían tenido en cuenta lo que se venía escribiendo desde la época de los Reyes Católicos[60].

Naturalmente no cabe así dar fin a la cuestión, porque cambios dentro de las persistencias se estaban produciendo y desembocarán en Cádiz, en la proclamada Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, cuyo bicentenario estamos celebrando[61]. Persistencias, en efecto, habrá algunas y bien notorias, como la confesionalidad católica romana, expresada de la manera más contundente posible, pero dentro de la gran novedad, el cambio de titularidad de la soberanía política, que del rey trasciende a la nación española, hasta el punto que se atribuye al nuevo y gran sujeto político, la nación española, la protección de la religión mediante leyes sabias y justas, del mismo modo, y al mismo nivel, que declara la Constitución gaditana la obligación de la nación a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás dere-

---

[59] Para el regalismo español del siglo XVIII, resultan imprescindibles algunos nombres y títulos: Alberto DE LA HERA, *El regalismo borbónico en su proyección indiana*, Rialp, Madrid, 1963; Christian HERMANN, *L'Église d'Espagne sous le patronage royal (1476-1834)*, ya citado; Pedro RODRÍGUEZ CAMPOMANES, *Escritos regalistas. Tomo I. Tratado de la regalía de España. Tomo II. Juicio imparcial sobre el monitorio de Roma*, estudio preliminar, texto y notas de Santos M. CORONAS GONZÁLEZ, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1993.

[60] Véanse sobre el particular las apreciaciones de Clara ÁLVAREZ ALONSO, «La dudosa originalidad del regalismo borbónico», en A. IGLESIA FERREIRÓS (ed.), *Estat, dret i societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep. M. Gay i Escoda,* Initium: Revista catalana d'historia del arct [Barcelona], 1 (1996), pp. 169-206.

[61] Hay reedición reciente, Sevilla, 2000, con estos datos: *Constitución Política de la Monarquía Española Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Imprenta Real, Cádiz, 1812.

chos legítimos[62]. La religión se convertía ahora sí en nacional con total propiedad, sin abandonar su ortodoxia apostólica, católica y romana[63]. Como con entera exactitud, por lo mismo, la soberanía política pasa en estos momentos a ser cívica, de los ciudadanos o individuos que integraban o componían la nación española[64]. Mas es cierto que otras pervivencias referentes a nuestro tema de estudio se recogen, y de modo asimismo bien llamativo, aunque igualmente no es menos cierto, dentro de otro encaje político, la separación de poderes, por imprecisa que aún fuera, de tal modo que es al monarca, en quien reside la potestad de hacer ejecutar las leyes, a quien compete según la Constitución presentar a todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de patronato real[65], como es al rey a quien corresponde en principio conceder el pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias[66], mientras que son los tribunales, a los que la Constitución asigna la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, los encargados de conocer de los asuntos contenciosos relativos al Real Patronato y los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos[67]. Demasiadas similitudes con el pasado regalista, se convendrá, pero dentro de novedades profundas, no es menos verdad, aunque deliberar sobre la naturaleza de las Cortes de Cádiz excede de los límites de este trabajo, que para ello está el bicentenario en curso, y con muchos proyectos en marcha.

---

62 La tajante confesionalidad de la nación española se contiene en el artículo 12 de la Constitución, sin que a ello obstara su sometimiento a la protección y las leyes de esa misma nación, en idénticos términos a como la nación se comprometía a proteger la libertad de propiedad y demás derechos legítimos de los individuos que la componen, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 4.

63 Es ahora, ciertamente, y no desde la Edad Media, cuando cabe calificar de nacional a la protección, o control, que se hará de la iglesia mediante las herramientas de corte regalista que hemos venido examinando, Según se recordará, porque en diversas notas hemos aludido a ello, de iglesia nacional hablaban Fidel Fita, Linehan, Hermann, Tarsicio de Azcona o Quintín Aldea.

64 Véanse al respecto las interesantes meditaciones de Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO en «El cristianismo cívico en Martínez Marina», en Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Materia de España: cultura política e identidad en la España moderna*, cit., pp. 323-350, donde considera que es a lo más que podía llegar el autor asturiano, que se llamaba ciudadano, en tiempos todavía de ausencia de verdadera política y de mantenimiento de religión, como serían los de Cádiz.

65 A propuesta del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 171, número 6.º.

66 En el artículo 171, número 15.º, con algunos requisitos complementarios, en los que según condiciones intervendrían las Cortes, el Consejo de Estado y el Supremo Tribunal de Justicia.

67 Entre las competencias señaladas al Supremo Tribunal de Justicia en el artículo 261 estaban, con los números 6.º y 7.º, respectivamente, conocer de todos los asuntos contenciosos, pertenecientes al Real Patronato y «conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte». Luego, en al artículo 266, referido a las Audiencias, se precisa que corresponde a estas conocer de los recursos de fuerza que se introduzcan respecto de las autoridades y tribunales de sus territorios.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 105-118
ISSN: 1132-8975

DE UN DERECHO CONSUETUDINARIO Y ESPECIAL A UN DERECHO CIVIL DE GALICIA

Margarita Herrero Oviedo
Universidad de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCIÓN

Es obligado comenzar destacando que la consideración del Derecho gallego como verdadero derecho foral[1] estuvo siempre bajo la sombra de la duda desde los tiempos de la codificación, puesto que no «encajaba» con lo que tradicionalmente se había venido considerando como tal. Por ello, raras veces suele pensarse en el Derecho gallego cuando se habla de los derechos forales.

Sin embargo, actualmente, en un momento en el que está vigente ya la segunda Ley de Derecho Civil de Galicia[2], parece que deben dejarse atrás las reticencias que algunos civilistas siempre han tenido para calificar al Derecho gallego como derecho con entidad propia y cambiar de perspectiva. Además, estimo que tras la Constitución española, y a pesar del tenor literal de la regla octava de su artículo 149.1, no tiene mucho sentido ya hablar de comunidades o derechos forales, puesto que el desarrollo y aplicación que las diferentes comunidades autónomas han hecho de esta regla, obliga a abandonar expresiones hoy desfasadas o, por lo menos, a ampliar su contenido.

No obstante, a pesar de que hoy en día creo que está fuera de lugar cuestionar la legitimidad del Derecho gallego como derecho foral, aun cuando, como se verá más adelante, hunda sus raíces directas en un derecho de tipo consuetudinario, sí se plantean dudas en torno a la posibilidad de que el legislador galle-

---

[1] Para este tema es lectura imprescindible FUENMAYOR CHAMPÍN, A., «Derecho civil de Galicia», en Carlos E. Mascareñas (dir.), *Nueva enciclopedia jurídica. Tomo I,* Francisco Seix, Barcelona, 1950, pp. 239 y ss.

[2] De 14 de junio de 2006 (*BOE* de 11 de agosto de 2006).

go regule ciertas instituciones. Una muestra la tenemos en el recurso de inconstitucionalidad[3], aún pendiente de resolución, presentado por el presidente del Gobierno contra los preceptos de la vigente Ley de Derecho Civil de Galicia de 14 de junio de 2006 relativos a la adopción y a la autotutela.

2. RAÍCES HISTÓRICAS

Hecha esta pequeña introducción para entender el sentido del Derecho gallego actual resulta imprescindible remontarnos en el tiempo. La historia jurídica de Galicia, como la de muchos otros territorios de la Península, no es en absoluto clara, pues por ser precisamente el Derecho una materia netamente social, los numerosos cambios que afectaron a la Península a lo largo de los siglos han dejado su impronta en el Derecho, de tal forma que no es posible distinguir de manera nítida las procedencias de las diversas figuras e instituciones que poco a poco han ido conformando el Derecho vigente en Galicia.

No se puede tampoco minusvalorar que la situación geográfica de Galicia, en el noroeste peninsular, provocó su falta de contactos oficiales durante la Edad Media[4], circunstancia que influyó igualmente en su devenir jurídico.

Aunque algunos autores hablan del origen celta de algunas instituciones jurídicas, no cabe duda de que se trataba de figuras muy primitivas que pronto se vieron superadas por el Derecho romano; este Derecho, siquiera vulgarizado, constituyó el primer sistema jurídico más o menos completo que estuvo vigente en la región gallega[5] y la base sobre la que, durante los siglos posteriores, las diversas culturas que fueron habitando aquel territorio (suevos, visigodos, reinos cristianos…), dejaron su estela de forma más o menos intensa[6]; así el Derecho

---

[3] Recurso de inconstitucionalidad n.º 2845-2007 (*BOE* de 8 de junio de 2007). A pesar de que hubo reunión de la Comisión Bilateral prevista en el artículo 33 LOTC para lograr la retirada del recurso no se llegó a un acuerdo y, por lo tanto, el recurso continúa interpuesto.

[4] Carlos ABRAIRA LÓPEZ, *El Derecho foral gallego. Estudio crítico de la compilación del Derecho Civil especial de Galicia,* Porto y Cía. Editores, Santiago de Compostela, 1970, pp. 17-18, explica el aislamiento de Galicia «por su carácter de península en relación con el territorio nacional, con sus istmos del Cebrero y Portilla de Padornelo, de acceso difícil y casi imposible en aquellas épocas, durante gran parte del año».

[5] Luis RODRÍGUEZ ENNES, «Proceso histórico de formación del Derecho Civil gallego» en Ángel Luis REBOLLEDO VARELA, Ramón RODRÍGUEZ MONTERO y Fernando LORENZO MERINO (coords.), *Derecho civil gallego,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid; Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, p. 32: «hasta la fijación de los suevos en Galicia, esta región es un retazo uniforme de la romanidad […]. Los suevos van a establecer en Galicia un sistema prefeudal muy semejante al feudal, que ha de caracterizar la Edad Media. Se forma una aristocracia rural, que con sus castillos y pazos dará una fisonomía peculiar a Galicia, hasta nuestros días». José SEOANE IGLESIAS, trabajo presentado al I Congreso de Derecho Gallego, en *Libro del I Congreso de Derecho Gallego,* La Coruña, 1974, p. 97, reconoce que «el proceso de romanización de Galicia, más acabado que en los otros pueblos norteños, se hará paulatinamente». Por el contrario, en posición minoritaria, Francisco RODRÍGUEZ VALCARCE, «El denominado Derecho Foral Gallego y su

de la Alta Edad Media se podría calificar como periodo de pluralidad normativa puesto que «existen posiblemente vestigios germánicos, visigodos o franceses. Existen también, en determinados territorios e instituciones, huellas prerromanas. Y a todo ello hay que agregar la persistencia romanizante del *Liber Iudiciorum* visigótico»[7].

Teniendo presente este *totum revolutum* normativo vigente en el territorio gallego interesa destacar que a pesar de que de forma esporádica sí que llegó a existir un Reino Gallego (con los suevos) este territorio quedó tempranamente integrado en el Reino de León (y más tarde en el de Castilla[8]), cegándose así toda opción de autonomía política y con ello de instituciones con competencias legislativas, a diferencia de otras regiones como Cataluña, Navarra o Aragón[9]. Para Rodríguez Montero fue la falta de protagonismo político de la comunidad gallega en la formación de la nacionalidad española y su carencia de entidad política las que provocaron que sus costumbres no se elevasen al rango histórico formal que sí adquirieron en los demás derecho forales peninsulares[10].

En los siglos posteriores la recepción del Derecho romano también llegó a Galicia tratando de imponerse al Derecho hasta ese momento vigente, situación que se mantuvo con ayuda de las recopilaciones tan habituales durante los siglos XVI-XVIII.

Compilación», en *Centenario de la Ley del Notariado, Volumen II,* Instituto Editorial Reus, Madrid, 1962, p. 761, mantiene que «los elementos informadores del Derecho germano tuvieron arraigo en el solar gallego y que Galicia resistió la asimilación del Derecho romano». Sobre la posibilidad de pervivencia de elementos suevos vid. M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito en Galicia durante la Idade Moderna» en *Galicia fai dous mil anos. Ofeito diferencial galego,* tomo V, volumen I, Arcana Veri, Santiago de Compostela, 2004, pp. 291 y ss.

6 «La multiplicidad de reinos medievales, de los azares de la Reconquista y la repoblación, dejaron su huella en forma de derechos peculiares, fueros, cartas pueblas, etc., que en la hora del Estado nacional dificultaron, lógicamente, la unificación jurídica», Pablo FUENTESECA, «Prólogo» *Instituciones al servicio de la Casa en el Derecho Civil de Galicia,* de José Cándido PAZ ARES, Salamanca, 1964, p. 7. Sobre la historia del Derecho gallego vid. Luis RODRÍGUEZ ENNES, «Proceso histórico…», art. cit., pp. 13 y ss.

7 Luis RODRÍGUEZ ENNES, «Proceso histórico…», art. cit., p. 35. Como destaca M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito en Galicia durante a Idade Moderna», art. cit., también forman parte del Derecho gallego histórico el que se aplicaba en Galicia aunque su creación no se hubiera producido en suelo gallego. La legislación de Las Partidas, las Leyes de Toro o la Nueva Recopilación son parte integrante del Derecho gallego de la Edad Moderna».

8 Marcelino CABANAS RODRÍGUEZ, «Título preliminar de la Compilación de Derecho civil gallego», en *I Congreso de Derecho gallego.* La Coruña, 1974, p. 88. M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito…», art. cit., p. 280, señala el reinado de Alfonso XI como aquel a partir del cual Galicia se convierte en una fracción administrativa de la Corona castellana.

9 Carlos ABRAIRA LÓPEZ, *El Derecho foral gallego. Estudio crítico…*, cit., p. 26, efectúa el siguiente matiz: «si por territorios forales se entienden los que gozaron de autonomía legislativa, era fácil negar el carácter foral a Galicia (y a Vizcaya), pero no es esa la cuestión; el básico art. 12 del Código Civil no habla de territorios forales, sino de los en que subsiste derecho foral».

10 «O costume e o Dereito consuetudinario galego», en *Galicia fai dous mil anos. O feito diferencial galego*, tomo V, volumen I, Arcana Veri, Santiago de Compostela, 2004, p. 102.

3. EL MOVIMIENTO CODIFICADOR Y EL DERECHO FORAL GALLEGO

La llegada a España del movimiento codificador trajo consigo el sueño de lograr que unos mismos Códigos rigieran uniforme y únicamente en todo el Estado, sueño del que se hubo de despertar, en el ámbito civil al menos, con el fracaso del Proyecto de Código Civil de 1851. Sin duda alguna una de las principales causas de este fracaso[11], aunque no la única, estaba en el descontento que las regiones tradicionalmente forales habían mostrado ante el absoluto desconocimiento de sus propias instituciones jurídicas. Ahora bien, entre estas regiones no estaba la gallega, por eso sorprendió que, cuando se decidió dar entrada en la Comisión General de Codificación a representantes de las regiones forales, como una forma de salir del *impasse* al que se había llegado con el Proyecto de García Goyena, se nombrara[12] a Rafael López Lago para representar a la región gallega[13].

En contra de lo que pudiera parecer aquel Real Decreto de 2 de febrero de 1880 no otorgó carta de naturaleza a Galicia como región foral, sino que obligó a buscar argumentos que justificasen la presencia de un representante gallego en aquella Comisión. Incluso se ha llegado a decir que fue el origen gallego de don

---

[11] La marginación del Derecho foral es uno de los habituales motivos que suelen aducirse para explicar el fracaso del Proyecto de Código Civil de 1851, sin embargo, no fue el único, la oposición de la Iglesia a la regulación de algunas instituciones, la inoportunidad del propio proceso codificador, la extrañeza que producían ciertas instituciones foráneas… fueron otras razones que influyeron en la no aprobación del Proyecto, vid. Carlos José MALUQUER DE MOTES BERNET, «La Codificación civil en España (síntesis de un proceso)», *RDP,* 65 (1981), p. 1085, y Juan BARÓ PAZOS, *La Codificación del Derecho Civil en España (1808-1889),* Universidad de Cantabria, Santander, 1992, p. 18. Federico DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho Civil de España, Parte general,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1949, p. 221, afirma que a pesar de que los derechos forales se suelen presentar como el máximo obstáculo para la promulgación del Código Civil, se olvida inexplicablemente que de aquellos territorios procedió «el más enérgico impulso para la redacción del Código». Todas estas afirmaciones se ven corroboradas tras analizar los diferentes informes que se elaboraron como respuesta a la decisión del Gobierno de someter el Proyecto a información pública, informes que son objeto de pormenorizado estudio por M.ª REPÁRAZ PADRÓS, «La crítica contemporánea al Proyecto de Código Civil de 1851», *ADC*, L-3 (julio-septiembre de 1997), pp. 1015 y ss.

[12] Nombramiento que tuvo lugar por el Real Decreto de 16 de febrero de 1880 (*Gaceta de Madrid* de 20 de febrero de 1880).

[13] Se ha destacado la amistad que unía al ministro con Manuel Murguía, padre del celtismo gallego, y que pudo influir en la decisión de Álvarez Bugallal de integrar a un gallego en la Comisión, vid. Aquilino IGLESIA FERREIRÓS, «El Código Civil (español) y el (llamado) Derecho (foral) gallego», en Carlos Petit Calvo (coord.), *Derecho Privado y revolución burguesa. II Seminario de Historia del Derecho Privado,* Marcial Pons, Madrid, 1990, pp. 318 y ss. Ya Federico DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho Civil de España… op. cit.,* p. 249, recalcaba los «ecos políticos» de la inclusión de Galicia en la Comisión: «se mencionará constantemente a Galicia, como medio de atraer al movimiento foralista a sus influyentes hombres públicos».

Saturnino Álvarez Bugallal, a la sazón ministro de Gracia y Justicia, el detonante de la «conversión» de Galicia en región foral[14].

Es obligado reconocer que Galicia no contaba con un cuerpo de normas escritas que permitiera hablar de un Derecho Foral «al uso»[15], lo que sí había era un conjunto de costumbres que, a lo largo de su historia, el pueblo gallego había ido conformando. Por tanto, sí que se admitía la existencia de un derecho consuetudinario gallego marcado por los específicos rasgos del agro gallego, donde «la propiedad campesina hubo de abrirse paso frente al régimen del señorío muy lentamente»[16], rasgos que determinan la naturaleza claramente familiar-agraria del Derecho gallego[17]. Pero en este punto estimo necesario hacer una advertencia, y es que ese *usus terrae*, ese conjunto de costumbres nacidas al calor de las peculiaridades y necesidades de cada territorio y de cada pueblo, no es exclusivo de la comarca gallega, puesto que por toda la Península fueron naciendo estas costumbres a medida que las nuevas circunstancias requerían de una solución. Por ello, cabría señalar que partiendo de la existencia de costumbres también hubiera sido posible hablar de derecho foral respecto a otros territorios[18].

---

[14] Sin embargo, esta discusión pocas consecuencias prácticas tenía, puesto que lo cierto era que el Real Decreto era bien claro, por ello, José CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil español común y foral, tomo I,* Instituto Editorial Reus, Madrid, 1949, p. 82, declaró que: «en vista de estos antecedentes hay que considerar *legalmente,* a Galicia como territorio foral y, sin embargo, *históricamente,* no hay base para ello […] legislación foral que nunca ha existido, pues en Galicia se aplicaron las leyes leonesas y castellanas, y nunca hubo allí autonomía legislativa»; esta opinión es suscrita por Federico DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho Civil de España…, cit.,* p. 249.

[15] Alfonso OTERO, «Sobre la Compilación del Derecho foral gallego», *Anuario de Historia del Derecho Español,* XXXV (1965), p. 553, afirma al respecto que «el Derecho foral es el resultado de un proceso histórico que tiene su origen en la época posgótica; y este proceso no parece haberse dado en Galicia». En cambio, para Francisco RODRÍGUEZ VALCARCE, «El denominado…», art. cit., p. 739, «no cabe duda de que Galicia es territorio de Derecho foral».

[16] «Pero si Galicia no es región foral en este sentido tradicional e histórico ha desarrollado peculiaridades jurídicas suficientes para que se pueda hablar de un Derecho civil especial», Pablo FUENTESECA, «Prólogo…», cit., pp. 7-8. En la misma línea se pronuncia José CASTÁN TOBEÑAS, «La compilación del Derecho Civil especial de Galicia», *RGLJ,* (dic. de 1963), p. 713, «[…] abundantes usos locales que, en realidad, fueron constituyendo un régimen jurídico muy propio y especial». En cambio, Carlos LASARTE ÁLVAREZ, *Autonomías y Derecho privado en la Constitución española,* Cuadernos Civitas, Madrid, 1980, p. 40, nota 2, mantiene que las peculiaridades jurídico-privadas de Galicia «posiblemente no pudieran considerarse en el momento de la Codificación con mayor rango que ciertos *usos y costumbres* (también agrarios) *del lugar,* característicos de otras regiones españolas».

[17] Luis RODRÍGUEZ ENNES, «Proceso histórico…», art. cit., p. 21.

[18] Federico DE CASTRO Y BRAVO, «La cuestión foral y el Derecho Civil», en *Estudios jurídicos del Profesor Federico de Castro, tomo I*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, p. 497: «en todos los territorios españoles hubo Derecho foral, normas especiales o privilegiadas, otorgadas por reyes y señores o paccionadas con ellos, y costumbre o usos consentidos o impuestos».

También era habitual, para justificar la existencia de un Derecho foral gallego, señalar que la creación en 1484 de la Real Audiencia del Reino de Galicia permitió la adaptación del Derecho castellano a las peculiaridades del territorio gallego con el resultado de que, a lo largo de su historia, esta Audiencia fue decantando toda una serie de estilos y prácticas[19] que de la misma manera integraban el Derecho gallego[20].

Incluso la propia Compilación de 1963, de la que hablaremos más adelante, señala como únicas fuentes de *Derecho gallego* escrito el Fuero Juzgo y el Fuero de León, normas que no eran precisamente exclusivas del territorio gallego[21].

El hecho de que los estudiosos del Derecho gallego solo aparecieran a partir del siglo XVII es una prueba más acerca de la escasa «entidad» que los propios gallegos habían dado tradicionalmente a su Derecho[22].

De entre todas estas discusiones en torno a la foralidad del Derecho gallego destaca la tesis de Otero Varela que sitúa en un momento muy posterior la formación del Derecho propiamente gallego, al afirmar que sin duda alguna el acontecimiento fundamental en la vida jurídica de Galicia fue la publicación del Código Civil, puesto que con su promulgación se pudo comprobar que muchos de sus principios e instituciones eran incompatibles con la realidad económica de Galicia y, en consecuencia, fue necesario un desarrollo jurídico por vía fraudulenta para posibilitar las relaciones jurídicas dentro del ambiente galaico. De esta forma, por la vía notarial se fueron elaborando «peculiaridades» que consistieron en salvar los escollos del duro dogmatismo del Código Civil, haciéndolo adaptable a la realidad económico-social de la región[23].

---

19 Recopiladas por el fiscal José Maldonado y Pardo en la obra *Ordenanzas de la Real Audiencia del Reino de Galicia* en 1679.

20 Sin embargo, no todos se muestran de acuerdo con la «intervención» de esta Audiencia en la formación del Derecho gallego, puesto que «la omnipotencia del Regidor, siempre de origen castellano y profano en el derecho consuetudinario regional, abrió en él gran brecha, sin contrapartida eficiente en los Oidores, muchas veces gallegos, pero supeditados al gobernador castellano del cual eran lugartenientes en los pleitos; por si fuera poco, al fijar las apelaciones en la Real Audiencia de Valladolid, desconocedora de todo el Derecho gallego no escrito, se le despojó de vitalidad y permanencia», Carlos ABRAIRA LOPEZ, *El Derecho foral gallego. Estudio crítico…*, cit., p. 18.

21 M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito…», art. cit., p. 281, no logra entender cómo se trata de afirmar una personalidad gallega al margen de la castellano-leonesa con estas dos citas, puesto que no son obras jurídicas compuestas pensando solo en Galicia.

22 Junto con la obra de Maldonado y Pardo, hay que citar como pionero entre los cultivadores del Derecho gallego a Herbella de Puga que publicó *Derecho práctico y estilos de la Real Audiencia de Galicia* en 1768. M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito…» art. cit., p. 286, señala que en el siglo XVIII tan solo puede hablarse de una ciencia jurídica gallega «en formación». Ramón RODRÍGUEZ MONTERO, «O costume e o Dereito…», en *Galicia faidous mil anos…,* cit., pp. 106 y ss., señala tres etapas en la bibliografía jurídico-privada específicamente gallega, situando la primera en un momento posterior a la codificación civil española.

23 Alfonso OTERO, «Sobre la Compilación…», art. cit., p. 555.

A este estado de constante incertidumbre sobre la pertinencia de que Galicia fuera territorio foral, contribuyó de forma clara el escaso entusiasmo que su representante en la Comisión General de Codificación puso en la defensa de las peculiaridades jurídicas gallegas. Incluso llama la atención que el movimiento galleguista de la época, que empezó a emerger a mediados del siglo XIX, descuidara el componente jurídico de la cultura gallega[24].

Efectivamente, en la Memoria que López de Lago presentó a la Comisión en 1880[25], señalaba únicamente dos instituciones como dignas de inclusión en el Código Civil[26]: el foro[27] y la compañía familiar gallega, y concluía afirmando que, salvo en estas figuras, «Galicia se rige, en materia de Derecho civil, por los mismos cuerpos legales que forman el Derecho común de España»[28].

Tras esta exigua Memoria[29], el paso siguiente vendría propiciado por la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888, que para la provisional conservación del Derecho foral (art. 5), idea la elaboración de unos apéndices en los que se incluirán «aquellas instituciones forales que conviene conservar en cada una de las pro-

---

[24] Sobre esta cuestión, vid. Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, «El derecho foral en la doctrina galleguista», en *Ius Fugit,* Vol. 15 (2007-2008), pp. 369 y ss., especialmente, pp. 376-388.

[25] La Memoria de Pérez Porto, que citaremos más adelante, sitúa la presentación de la Memoria de López Lago el día 31 de diciembre de 1880 (José PÉREZ PORTO, *El Derecho Foral de Galicia. Memoria,* Imprenta y Litografía L. Lorman, La Coruña, 1915, p. 6).

[26] En aquella Memoria cada representante debía consignar y razonar «su opinión acerca de los principios e instituciones del Derecho foral, que por tener un robusto apoyo en sentimientos profundamente arraigados y tradiciones dignas de respeto, o afectar de un modo grave a la constitución de la familia o de la propiedad, deban incluirse en el Código Civil, como excepción respecto a cada cual de dichas provincias de las disposiciones generales sobre las mismas materias» (art. 4 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, publicado en la *Gaceta de Madrid* de 7 de febrero del citado año).

[27] Precisamente, se ha probado de forma clara que la figura de los foros bebe directamente de la enfiteusis romana, vid. Francisco RODRÍGUEZ VALCARCE, «El denominado…», art. cit., p. 766 y M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito…» , art. cit., p. 292.

[28] Rafael LÓPEZ DE LAGO, «Memoria sobre foros y sociedad gallega», en *Legislación foral de España. Tomo III. Derecho Civil vigente en Galicia*, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez, Madrid, 1888, p. 194. José BONET CORREA-CALDERÓN, «En torno a la ciencia jurídica de Galicia», en *Aspectos económicos y jurídicos de Galicia,* Colección Grial 4. Galaxia, Vigo, 1991, p. 30, justifica esta actitud de López de Lago, en su espíritu altruista, puesto que «cuando López de Lago renuncia a llevar al Código único el resto de las instituciones regionales, no lo hace por desconocimiento de las mismas, sino que él mismo dice que "expone su juicio sobre la materia" […] pero tal afirmación que supone un punto de vista muy amplio del problema foral, está de acuerdo con el mismo espíritu que animó el pensamiento de todos los codificadores, de lograr por el Código Civil la unificación nacional».

[29] Teniendo en cuenta esta Memoria, Manuel ALONSO MARTÍNEZ, *El Código Civil en sus relaciones con las legislaciones forales.* Ed. Plus Ultra. Reedición, 1949, pp. 438 y ss., con el objeto de señalar qué instituciones forales debían incluirse en el Código Civil y cuáles debían quedar fuera pero conservarse a través de una ley especial, en relación con Galicia optó por eliminar los foros del Código Civil si bien elaborando una ley especial que diera solución al problema que planteaban. En relación con la compañía familiar (*ibídem,* pp. 449-450), se mostraba contrario a su inclusión en el Código y reacio a que fuera objeto de una ley especial para el territorio de Galicia, pues era una costumbre «más o menos generalizada en las poblaciones rurales».

vincias o territorios donde hoy existen» (art. 6). Que Galicia continuaba siendo considerada como territorio foral lo corrobora el hecho de que, en la Base 13.ª, al tratar las servidumbres, se alude a la legislación gallega como fuente de «disposiciones» incorporables al Código[30].

4. DEL SISTEMA DE APÉNDICES A LA COMPILACIÓN DE 1963

Una vez coronada la misión codificadora con la promulgación del Código Civil[31], se retoma el sistema apendicular[32] esbozado en la Ley de Bases de tal forma que el 15 de mayo de 1899 queda constituida la Comisión de Galicia a cuyo frente se vuelve a situar a López de Lago[33].

En esta ocasión, tras deliberar si debía mantenerse el raquítico criterio seguido en la Memoria de 1880, se optó por ampliar el espectro de figuras dignas de conservación entre las que se había de encontrar la mejora de labrar y poseer, la aparcería, las rentas en saco… Sin embargo, el encargado de la ponencia, don Jacobo Gil Villanueva, olvidando su verdadera función de redactar un proyecto de apéndice, se limitó a elaborar una Memoria[34] en la que, sin articulado ninguno, recogía un simple informe relativo a los foros, subforos, rentas en saco y compañía familiar.

Ante este decepcionante resultado[35] se opta por separar los trabajos de elaboración del Proyecto de apéndice de manera que cada ponencia estudie una institución. Con este sistema de trabajo el 30 de abril de 1915, Pérez Porto, que

---

30 Ley de Bases de 11 de mayo de 1888 por la que se autoriza la Gobierno para publicar un Código Civil con arreglo a las condiciones y bases establecidas en ella (*Gaceta de Madrid* de 22 de mayo de 1888). Me parece interesante llamar la atención sobre el uso que esta Base 13.ª hace de la expresión «legislación» para referirse a las «reglas» de la región de Galicia, porque en ese momento en esta región, como se ha puesto de relieve, no había ninguna ley o norma escrita que recogiera las peculiaridades gallegas.

31 La publicación del Código Civil no implicó ningún cambio en el plan trazado en la Ley de Bases de 1888 en relación con la transitoriedad de los derechos forales, puesto que el originario artículo 12 del Código Civil contemplaba el mantenimiento «por ahora» de los diferentes derechos forales, situación que a buen seguro no era del «agrado» de los representantes de los territorios forales.

32 El Real Decreto de 17 de abril de 1899 reordena la Comisión General de Codificación previendo el nombramiento de comisiones especiales para la elaboración de los proyectos de apéndices (*Gaceta de Madrid* de 18 de abril de 1899) y el Real Decreto de 24 de abril de 1899 detalla la forma de composición de cada comisión especial (*Gaceta de Madrid* de 25 de abril de 1899).

33 Completaban la Comisión: José Barreiro Meiro, secretario, José Pérez Porto, Alejandro Cadarso Ronquete, Pedro González Maseda, Victoriano Sánchez Latas, Juan Taboada González, Eduardo Méndez Brandón, Ángel Limeses Castro y José Boente Sequeiros. Vid. José PÉREZ PORTO, *Memoria…*, cit., pp. 7 y 8.

34 Fechada el 12 de octubre de 1899 por José PÉREZ PORTO, *El Derecho Foral de…*, cit. p. 9.

35 El propio Pérez Porto, años más tarde, declaró al respecto: «un proyecto de informe no es un proyecto de Apéndice […]. Nos hallábamos al cabo de seis meses como al principio, sin un Título, ni una Sección, ni un Capítulo redactados», ibídem, p. 9.

había sustituido al fallecido López de Lago como presidente de la Comisión especial de Derecho Foral[36], presenta el «Proyecto de Apéndice al Código Civil, aprobado por la Comisión Especial del Derecho Foral de Galicia» acompañado de una Memoria explicativa proyecto que, articulado en torno a cuatro títulos, incluye los foros, subforos y rentas en saco, el derecho de labrar y poseer, la compañía gallega y la aparcería rural[37].

Este Proyecto de Apéndice no logró nunca la aprobación y hubo que esperar a la celebración del Congreso Nacional de Derecho Civil en Zaragoza en octubre de 1946 para que se diera impulso a la misión encargada por la Ley de Bases de 1888. Sin embargo, en lo que respecta a Galicia este Congreso causó cierto revuelo.

Como era de esperar entre los temas a tratar por este Congreso estaba el de la situación de los derechos forales y a tal fin acudió a Zaragoza una Delegación Territorial[38]; pero la sorpresa de sus miembros llegó cuando la organización les dio acomodo en la Sección de Derecho Común, lo que fue interpretado como una forma de negación de la condición de provincia foral a Galicia. Ante este hecho, y previniendo las posibles consecuencias nefastas que podía tener, exigieron que se hiciese constar en acta que la inclusión en aquella Sección no significaba renuncia a la defensa del carácter peculiar del Derecho gallego[39].

No obstante, este tajante posicionamiento de los miembros de la Delegación Territorial gallega aparece debilitado en las conclusiones del Congreso puesto que únicamente lograron que, cuando en la conclusión primera se trataba la conveniencia de que el futuro Código recogiera las instituciones de Derecho Común y de los Derechos territoriales o forales, se hiciera alusión a que también acogería «las peculiaridades de algunas regiones»[40]. Desde mi punto de vista, con este implícito reconocimiento a que en Galicia únicamente subsistían «peculiaridades» los propios miembros de la Delegación Territorial estaban minusva-

---

[36] Nombramiento que tuvo lugar por Real Decreto de 18 de marzo de 1901 (*Gaceta de Madrid* de 20 de marzo de 1901). Tras las bajas de otros vocales, en el momento en que se elaboró el Proyecto de Apéndice estaba compuesta por Cleto Troncoso Pequeño, José Barreiro Meiro, Manuel Viturro Posse, Enrique Pérez Ardá, Pedro González Maseda, Victoriano Sánchez Latas, Eduardo Méndez Brandón, Juan Taboada González, José Boente Sequeiros y Felipe Ruza García (José PÉREZ PORTO, *El Derecho Foral de…*, cit., p. 11).

[37] Una muestra de que el carácter del Derecho gallego como derecho foral continuaba suscitando dudas, la tenemos en la propia Memoria de Pérez Porto donde, para justificar el valor del derecho consuetudinario gallego, señala que en las propias *Partidas* ya se aludía a que la costumbre podía tener fuerza de ley, ibídem, p. 6.

[38] La ponencia presentada por esta Delegación estudiaba los foros, la compañía familiar, la cédula de planturia, la aparcería de fincas rústicas, los petrucios, la servidumbre alternativa de vía, las rentas en saco y como instituciones hoy desaparecidas, el auto gallego y el retracto de graciosa.

[39] Vid. F. JIMÉNEZ DE LLANO, «La reacción de los jurisconsultos gallegos debe ser canalizada convenientemente», *Foro Gallego,* octubre-diciembre de 1946, pp. 356 y ss.

[40] Ibídem, p. 357.

lorando el Derecho gallego, aunque también habría que tener en cuenta el contexto del Congreso y tal vez esta fue la única vía que vieron posible para que en el futuro el Derecho gallego tuviera cabida en el Código General proyectado.

Como es de sobra conocido, consecuencia inmediata de este Congreso fue la publicación del Decreto de 23 de mayo de 1947 por el que se daba paso a una nueva etapa en la que unas comisiones especiales elaborarían unas Compilaciones de las instituciones forales cuyo último fin sería la consecución de un Código General[41]. Como no podía ser ya de otra manera, la *provincia* de Galicia estaba entre las elegidas para la formación de una Compilación y para ello se nombró a juristas representantes de las cuatro Diputaciones Provinciales gallegas, del Colegio de Registradores de la Propiedad y de la Universidad compostelana[42].

Esta Comisión trabajó sobre la base del Proyecto de Apéndice elaborado por Pérez Porto y presentó al Ministerio de Justicia un Anteproyecto de compilación de Derecho foral de Galicia en diciembre de 1948, si bien hizo notar que, dado el tiempo transcurrido desde la citada Memoria, había instituciones de bien probado arraigo regional que habían quedado fuera del proyecto y que esta Comisión procedía a introducir en el Anteproyecto de compilación: algunas formas especiales de comunidad (montes y aguas), y ciertas relaciones de buena vecindad entre colindantes.

Este Ministerio remitió el texto a la Comisión General que revisó el Anteproyecto a través de una comisión especial[43] cuyo dictamen articulado, aprobado por el Pleno de la Comisión y discutido, además, en una reunión de juristas de la región celebrada en el Rectorado de la Universidad de Santiago[44], se convirtió en el Anteproyecto de compilación elevado por el Gobierno a las Cortes españolas como Proyecto de Ley de Compilación del Derecho Civil Foral de Galicia que, tras la discusión de las enmiendas presentadas[45], se convirtió en la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre Compilación del Derecho Civil *especial* de Galicia[46].

---

41 *BOE* de 12 de junio de 1947. Fue la Orden de 24 de junio de 1947 la que determinaría la forma en que quedarían constituidas aquellas Comisiones de juristas encargadas de estudiar y ordenar las instituciones forales (*BOE* de 29 de junio de 1947).

42 Su composición quedó fijada por la Orden de 10 de febrero de 1948 (*BOE* de 22 de febrero de 1948).

43 Reunida por primera vez el 12 de junio de 1962, Pablo SANDE GARCÍA, «O Dereito civil de Galicia: unha actualización imposible á luz da historia», en *La Modernización del Derecho Civil*. Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1994, p. 164.

44 Reunión que tuvo lugar el 10 de noviembre de 1962, vid. José CASTÁN TOBEÑAS, «La compilación del…», art. cit., p. 717.

45 La más destacada fue la que propuso añadir un nuevo capítulo encargado de regular los «muiños de herdeiros».

46 *BOE* de 5 de diciembre de 1963. Fue a su paso por las Cortes donde se cambió la denominación de Derecho foral de Galicia a Derecho Civil especial de Galicia, buscándose con ello mantener la unidad de estilo con otras compilaciones ya vigentes, Pablo SANDE GARCÍA, «O Dereito civil de Galicia…», art. cit., p. 166.

Si echamos la vista atrás y comparamos esta Compilación con aquella primera Memoria presentada por López de Lago es fácilmente comprobable el aumento de las figuras e instituciones consideradas integrantes del Derecho gallego, junto a los foros y la compañía familiar gallega, y a lo largo de 93 artículos, se contemplan la aparcería, el derecho de labrar y poseer, y formas especiales de comunidad como los montes vecinales, la comunidad de aguas, el molino de herederos, el agra o vilar[47].

5. VALORACIÓN DE LA COMPILACIÓN Y SU REPERCUSIÓN

Sin embargo, y a pesar del largo camino recorrido hasta llegar a esta Compilación, la misma fue objeto de numerosas críticas que tal vez, en mi opinión, ensombrecieron el importante logro que se había alcanzado con ella. Entre las voces más críticas es de destacar la de Otero Varela para quien de todas las figuras recogidas en la Compilación únicamente resultaba interesante la propiedad en mano común[48].

Otra línea crítica achacaba a la Compilación que no hubiera recogido figuras vigentes en las costumbres gallegas[49] de manera que más que legislar, se había limitado a recopilar[50]. A este respecto hay que señalar que el propio Preámbulo destacaba el carácter incompleto de la Compilación pero, en cambio, su Disposición Final 1.ª, de forma claramente paradójica, parecía impedir cualquier intento de recuperar instituciones consuetudinarias que habían permanecido fuera de la Compilación, puesto que esta sustituía a todas las normas de Derecho civil especial de Galicia, escritas o consuetudinarias, hasta ese momento vigentes.

Igualmente se ponía de relieve el excesivo ruralismo del texto; efectivamente, el Derecho gallego había emanado de una sociedad eminentemente rural, pero ello no impedía un desarrollo normativo que superara el culto a las reglas del pasado[51]

---

47 Vid. José Manuel LETE DEL RÍO, *Manual de Derecho civil gallego*, Madrid, Colex, 1999, pp. 23 y ss.

48 Alfonso OTERO, «Sobre la Compilación…», art. cit., p. 556, quien termina señalando que «si el Código civil no hubiera adoptado ciertos principios, especialmente en materia de Derecho patrimonial familiar y de sucesiones, ni siquiera sería necesario recurrir a lo acordado en el Congreso de Zaragoza de 1946, esto es, incorporar al Código las peculiaridades jurídicas de Galicia, puesto que estas desaparecerían totalmente al desaparecer su causa».

49 «Las instituciones del Derecho Civil de Galicia sobrepasan el corto mundo de la Compilación», José SEOANE IGLESIAS, «Posible determinación de las fuentes del Derecho Civil gallego», *Foro Gallego*, 186 (1993), p. 27.

50 Antonio DÍAZ FUENTES, *Dereito civil de Galicia. Comentarios á Lei 4/1995*, Publicacións do Seminario de Estudos Galegos, 1997, p. 11.

51 Los *muiños de herdeiros* se tacharon de anacrónicos, pero continúan regulándose en la vigente LDCG de 14 de junio de 2006 como «elemento de interpretación e integración de un sistema jurídico-civil propio de Galicia» (Preámbulo de la Ley).

y fuera capaz de mirar hacia el futuro[52]. Efectivamente, la regulación de figuras como el retracto de graciosa o el molino de herederos constituía un residuo histórico que no debía empañar un texto que pretendía ser el punto de partida de una nueva etapa en el Derecho gallego[53].

Defectuosa se consideró la sistemática en la exposición de las materias y se vio inútil que se regulara de forma tan minuciosa la figura de los foros si, en las Disposiciones Transitorias, se contemplaba un procedimiento progresivo para su extinción puesto que «sólo contribuían a agravar el problema del minifundio y a impedir el progreso de la agricultura» (palabras introductorias de la Compilación)[54], criticándose también el encorsetamiento al que se sometió a la compañía familiar, ya que con ello se impedía su utilización para resolver los problemas de las pequeñas explotaciones agrarias, sujetas a una economía de subsistencia.

Para aquellos que continuaban manteniendo la ausencia de Derecho foral en Galicia, la Compilación más que una auténtica Compilación supuso una legalización de las costumbres anteriores que recibieron desde entonces rango de ley[55].

El propio legislador gallego en la Exposición de Motivos que acompañó a la Ley de Derecho Civil de Galicia de 24 de mayo de 1995 calificó la Compilación de «fragmentaria, incompleta, falta de entidad propia de un sistema jurídico y, en consecuencia, en buena parte, de espaldas a la realidad social».

A pesar de que las críticas anteriores pueden ser ciertas, compartimos las palabras de Rodríguez Montero al afirmar que cuando se critica la Compilación se olvidan en muchas ocasiones las condiciones políticas y jurídicas concurrentes en el contexto histórico en el que se generó[56].

Los autores de la Compilación, conscientes de sus carencias, contemplaron en la Disposición Adicional la elaboración cada diez años por parte de la Comisión compiladora de una memoria donde se recogieran las dudas que la aplicación de la Compilación hubiera podido causar así como las deficiencias detectadas con el fin de que, en su caso, se procediera a reformarla.

---

52 Pablo SANDE GARCÍA, «O Dereito civil de Galicia…», art. cit., p. 154, califica de *antro* a la Compilación.

53 José CASTÁN TOBEÑAS, «La compilación del…», art. cit., respondía a quienes acusaban a la Compilación de ser una «antigualla» argumentando que estos olvidaban «el origen, proceso obligado de elaboración y finalidad transitoria de las actuales Compilaciones».

54 Con lo que, como señala José Manuel LETE DEL RÍO, *Manual de Derecho*…, cit., p. 25, «para dicho viaje sobraban tales alforjas, pues hubiera bastado un Decreto-ley que así lo dispusiera».

55 Luis DÍEZ PICAZO, y Antonio GULLÓN BALLESTEROS, *Sistema de Derecho Civil. Volumen I,* Tecnos, Madrid, 2003, p. 75. M.ª Teresa BOUZADA GIL, «A creación do Dereito…», art. cit., pp. 294-295, llega a la conclusión de que Galicia, incluso teniendo estilos y costumbres propias, algunos de notable categoría histórica, como los montes vecinales, en general presenta un cuadro de Derecho histórico en los siglos XVI-XVIII de poca entidad; efectivamente, Galicia tuvo un ordenamiento jurídico completo integrado por la normativa procedente de la legislación y doctrina castellanas y el Derecho creado por la fuentes gallegas.

56 «O costume e o Dereito…», art. cit., p. 109.

Pues bien, estas Memorias nunca se formaron y la Compilación estuvo vigente hasta el 7 de septiembre de 1995, siendo sustituida por la Ley de Derecho Civil de Galicia de 24 de mayo de 1995[57].

Durante la vigencia de la Compilación resulta necesario destacar dos hechos con ella relacionados: por un lado, la reforma del Título Preliminar del Código Civil por el Decreto de 31 de mayo de 1974[58], supuso que desapareciera el carácter provisional con el que habían nacido todas las Compilaciones, puesto que el nuevo artículo 13 del Código Civil consagraba y reconocía definitivamente la diversidad legislativa en el orden civil. Por otro lado, la vigencia de la Constitución, con su carácter de fuente suprema, y del Estatuto de Autonomía gallego hicieron necesarias ciertas adaptaciones de la Compilación al nuevo panorama, para lo cual se promulgó la Ley del Parlamento de Galicia de 10 de noviembre de 1987[59], sobre la Compilación de Derecho Civil de Galicia, con el confesado fin de adoptar e integrar en el ordenamiento jurídico de la comunidad autónoma el texto normativo de la Compilación[60].

Desde mi punto de vista la Compilación supuso la culminación de la larga lucha por el reconocimiento del carácter foral del Derecho gallego. Es cierto que en relación con Galicia en la etapa codificadora no se podía hablar con propiedad de la existencia de un Derecho foral propio, puesto que aquel Derecho consuetudinario que se alegó para justificar la elección de López de Lago como representante gallego en la Comisión General de Codificación estaba compuesto por instituciones aisladas directamente derivadas de la estructura socioeconómica de la región que, en mi opinión, no bastaban para hablar de un *Derecho*.

Pero es igualmente cierto que hoy la posibilidad de que normas consuetudinarias puedan ser el origen de una legislación foral, especial o autonómica ha sido expresamente reconocida por varias Sentencias del Tribunal Constitucional (la de 28 de septiembre de 1992 referente a la Ley que regulaba los arrenda-

---

[57] Esta Ley, a lo largo de 170 preceptos, conservaba todas las instituciones de la Compilación, salvo el foro, añadiendo algunas de raíz consuetudinaria e incorporando otras que se consideraba que respondían a la realidad económico-gallega del momento (vitalicio, usufructo universal del cónyuge viudo, testamento mancomunado…), José Manuel LETE DEL RÍO, *Manual de Derecho…*, cit., p. 28.

[58] *BOE* de 9 de julio de 1974.

[59] *BOE* de 8 de febrero de 1988.

[60] Se modificó también la Disposición Final 1.ª de la Compilación reconociéndose la competencia exclusiva de la Comunidad gallega sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil gallego.

[61] Respectivamente, RTC 121\1992 y RTC 182/1992. Por ello causa tanta extrañeza que, una vez que se ha llegado a la Compilación, y teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, la proposición de ley de 23 de abril de 1993, que fue antecedente de la Ley de Derecho Civil de Galicia de 24 de mayo de 1995, continuara haciendo del derecho consuetudinario su bandera, vid. Pablo SANDE GARCÍA, «O Dereito civil…», art. cit., pp. 149 y ss.

mientos históricos valencianos, y de 16 de noviembre del mismo año[61], relativa a la ley que prorrogaba los arrendamientos históricos de Galicia), con lo que tal vez cualquier digresión referente a esta cuestión resulta inútil a efectos prácticos.

En resumen, la Compilación con sus más defectos que virtudes supuso el cerrojazo definitivo a la cuestión de la «foralidad» de la Comunidad gallega, de tal forma que, cuando años más tarde se procedió a interpretar la delicada regla 8.ª del artículo 149.1 de la Constitución, sirvió de prueba irrefutable de la condición foral de Galicia y de punto de partida para la elaboración posterior de una norma, la Ley de Derecho Civil de Galicia de 24 de mayo de 1995[62], por la cual el Derecho gallego dejó de ser considerado una simple especialidad y se convirtió en un Derecho con entidad propia[63].

---

62 *BOE* de 27 de junio de 1995.

63 La denominación de derecho *especial* volvió a aparecer en la hoy derogada Ley de 15 de julio de 1993, sobre el Recurso de casación en materia de Derecho Civil especial de Galicia. En cambio, la expresión *especial* ha desaparecido en la vigente Ley del Recurso de casación en materia de Derecho Civil de Galicia de 25 de abril de 2005 (*BOE* de 7 de junio de 2005).

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 119-143
ISSN: 1132-8975

LA EXPANSIVA REFORMA LEGAL (1999-2011) DEL DERECHO CIVIL ARAGONES Y LA REFORMA ESTATUTARIA ARAGONESA DE 2007

José Luis MOREU BALLONGA
Universidad de Zaragoza

1. LA REFORMA LEGAL DEL DERECHO CIVIL ARAGONES INICIADA EN 1996

1.1. Una valoración crítica de la reforma legislativa sobre Derecho civil aragonés

Entre los (pocos, en realidad) autores que han realizado valoraciones globales razonadas por escrito de las reformas legales del Derecho civil aragonés realizadas en la última década, creo que soy el único que se ha mostrado claramente crítico en varios trabajos, y ya desde 1997[1], con el sentido general y la extensión de las reformas legales realizadas.

---

[1] La primera vez que formulé, brevemente, mi postura crítica frente a la política legislativa que se estaba emprendiendo por entonces fue al final de mi trabajo «Aportación a la doctrina sobre la legítima aragonesa en contemplación de su futura reforma legal», *Revista de Derecho Civil Aragonés,* 3 (1997), pp. 9-64. El trabajo está también en el *Anuario de Derecho Civil,* 50, 1 (1997), pp. 97-154. Para mi pensamiento más ampliamente explicado puede consultarse mi libro *Mito y realidad en el* standum est chartae, prólogo del profesor Luis DÍEZ PICAZO, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2009, *in totum,* y más en particular las pp. 322-351. Este libro es una versión ampliada del trabajo del mismo título que publiqué en el libro colectivo titulado *Un jurista aragonés y su tiempo. El doctor Juan Luis López, primer marqués del Risco (1644-1703),* coordinado por el profesor Miguel Ángel GONZÁLEZ DE SAN SEGUNDO, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007. La distribución por el Gobierno de Aragón de este libro, del que se habían editado en teoría según contrato 1000 ejemplares, ha sido, según mis noticias, e ignoro si por mala fe o por ineficiencia, desastrosa y prácticamente inexistente. Últimamente puede consultarse también mi trabajo «Una

Tras la Constitución de 1978 se distinguen dos etapas claramente diferenciadas en la evolución del Derecho civil aragonés. Una primera etapa, que dura hasta mediado el año 1996, en la que la principal reforma legislativa se realizó por la Ley aragonesa 3/1985, de 21 de mayo, con la finalidad de adecuar el texto de la Compilación aragonesa de 1967 a la Constitución. Y una segunda etapa a partir del año 1996.

Sobre todo a partir del Decreto 10/1996, de 20 de febrero, del Gobierno aragonés, la denominada «Comisión Aragonesa de Derecho Civil», presidida por el

---

reflexión crítica sobre la expansiva reforma legal del Derecho civil aragonés», *Anuario de Derecho Civil,* 63, 1 (2010), pp. 5-46.

La actitud (autocomplaciente, habitualmente) de los autores de estas reformas legales aragonesas frente a mis críticas parece ser la de ignorarlas absolutamente. Mi colega y amigo José Antonio Serrano García, miembro de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, ha publicado en 2009 un extenso artículo descriptivo de la reforma legislativa de los últimos años de 50 páginas, en el que ni se recogen o intentan contestar, ni siquiera se mencionan, mis opiniones críticas. Cfr. del autor «Derecho civil de Aragón, presente y futuro», *Revista de Derecho Civil Aragonés*, 15, (2009), pp. 23-72. Y en la página 487 de ese mismo tomo de la *Revista* hace una reseña muy escueta (18 líneas) de mi monografía de 2009 en la que afirma solo que mis opiniones se oponen a la opinión mayoritaria y mejor, que sería la que incluye las opiniones de Lacruz y de Delgado Echeverría, y que, en su opinión, mi tesis central sobre el *standum est chartae* la he intentado defender «sin éxito» (sic). La brevísima descripción me parece poco lograda y sesgada. Quien me lea verá que el grado de mi discrepancia es bastante mayor respecto de Delgado, que respecto de Lacruz, quien por cierto fue mi maestro y era ferviente partidario de la sana y razonada polémica entre juristas. Y a ambos les he citado minuciosamente en mi libro. Además, la «cuestión foral» es un asunto complejo y debatido desde antiguo, así que mis opiniones, o mis críticas a Costa, no son tan raras como le parecen al profesor Serrano. Si me ha leído, habrá visto que mis opiniones se apoyan en autoridades de mucho prestigio como Lalinde Abadía; Tomás y Valiente; De Castro y Bravo; Díez Picazo; De Los Mozos; Gil Cremades; en varios libros muy significativos de Gómez de Valenzuela; etc. Para un verdadero y mínimo debate intelectual, que hubiera requerido al menos una amplia recensión, habría que recoger y contestar mis argumentos y sopesarlos. Y para medir el «éxito» de mis propuestas y argumentos, que son el fruto de una reflexión de un cuarto de siglo, hay que darles más tiempo. En realidad, desde 1967 solo el maestro Lacruz y yo mismo hemos reflexionado y escrito con extensión sobre el *standum est chartae.* Y si nos ponemos a sopesar autoridades quizás los foralistas aragoneses quedarían en desventaja. Esta cerrada actitud intelectual de los autores de la reforma legal aragonesa que critico parece darle la razón a Bartolomé Clavero, quien, como indiqué en mi monografía de 2009 (pp. 303-304), ha afirmado que los foralistas suelen refugiarse en un «dorado aislamiento» y que rehúyen el debate en el plano del verdadero rigor científico.

Aunque he afirmado que, en términos históricos, el *standum est chartae* está pendiente todavía de investigarse en parte, debo afirmar también que, incluso al margen de posibles investigaciones futuras, probablemente bastaría, para demostrar la falta de fundamento de las tesis costistas, contrastar las obras de los juristas con las investigaciones ya realizadas por los investigadores de la historia social o económica o política de Aragón, entre los que me da la impresión de que no se encuentran referencias en absoluto al brocardo en su sentido costista. Nadie ha citado, por ejemplo, ninguna referencia en ese sentido en la ingente obra de Zurita. Ni hay, por ejemplo, el menor vestigio de tal cosa en el sólido libro, con bastante información jurídica, de Alejandro ABADÍA IRACHE, *La enajenación de rentas señoriales en el Reino de Aragón,* Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1998, 475 pp.

profesor Delgado Echeverría, iba a iniciar esta segunda y nueva etapa legislativa de decidida expansión del Derecho aragonés dirigida en el medio plazo a sustituir la Compilación aragonesa de 1967 por un futuro «Cuerpo legal» del Derecho aragonés mucho más extenso que esta y que se explicó que se iría confeccionando mediante leyes parciales que sustituyeran en lo posible libros enteros de la Compilación. Esta Comisión (con lógica sustitución posterior de algunos de sus diez miembros iniciales) ha realizado el Anteproyecto de la que sería Ley 1/1999, de 24 de febrero, de sucesiones por causa de muerte, de 221 artículos; y el Anteproyecto de la que sería la Ley 2/2003, de 12 de febrero, de régimen económico matrimonial y viudedad, de 120 artículos; y el Anteproyecto de la que sería Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la persona, de 168 artículos; y el Anteproyecto de la que sería Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho civil patrimonial, de 65 artículos.

Además, al margen de esta Comisión Aragonesa de Derecho Civil, se ha realizado y publicado también la Ley aragonesa 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas, Ley de 18 artículos, y que fue iniciada mediante proposición de ley. Y últimamente se ha aprobado por las Cortes, iniciándose también mediante proposición de ley, la Ley 2/2010, de 21 de mayo, aragonesa sobre custodia compartida en caso de ruptura familiar, Ley esta de 10 artículos.

El Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, bajo el rótulo Código del Derecho Foral de Aragón, ha refundido esas seis leyes civiles aragonesas de la última década con el Título Preliminar de la Compilación de Derecho Civil Aragonés de 1967. Y todavía después se han dictado en las Cortes aragonesas las leyes 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar, y de 34 artículos, y la 10/2011, de 24 de marzo, sobre la llamada «muerte digna», de 34 artículos.

El 6 de mayo de 1996 fue nombrado presidente de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil el profesor Delgado Echeverría y en octubre de 1996 se distribuyó entre los juristas y políticos aragoneses un documento de 32 páginas, que contiene la *Ponencia General de Objetivos y método para una política legislativa en materia de Derecho civil de Aragón*[2]. Este Documento intenta justificar la nueva etapa de ampliación y renovación del Derecho civil aragonés, aunque poco convincentemente, en mi opinión.

La Comisión Aragonesa de Derecho civil apenas ha recabado informes u opiniones ajenas para su ingente labor. El Documento de octubre de 1996 se limitó a notificarnos a los juristas aragoneses que se iba a realizar una importante reforma del Derecho aragonés que parecía contar con el visto bueno de los polí-

[2] Esta «Ponencia General» se distribuyó en un folleto de 32 páginas editado por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, y ha sido recogida en la *Revista de Derecho Civil Aragonés*, 2, 2 (1996), pp. 175-196.

ticos en el poder en ese momento en la Comunidad Autónoma (gobierno del PP y del PAR), y solo eso. Creo que hubiera sido más prudente sondear en serio antes las opiniones de los juristas aragoneses de todas las profesiones jurídicas que se hubieran mostrado dispuestos a contestar una encuesta, lo que hubiera podido hacerse fácilmente, por ejemplo, a través de los Colegios Profesionales de las diversas profesiones jurídicas[3]. Solo los notarios aragoneses hicieron esa encuesta, que contestaron pocos, y los registradores de la propiedad un escrito genérico y muy poco comprometido. La Comisión Aragonesa de Derecho Civil no ha hecho gran caso de las pocas, pero inteligentes o sensatas, sugerencias que se le hicieron por estos (pocos) profesionales aragoneses del Derecho.

Se habría podido, incluso, para evitar riesgos y con el propósito de tratar de reflejar más fielmente al menos la opinión mayoritaria de los juristas aragoneses, considerar la celebración de un Congreso, siguiendo el ejemplo del Congreso de Jurisconsultos Aragoneses de 1880-1881, en el que la idea de su celebración se propuso a todos los profesionales, conociéndose que 270 abogados de aquella época se comprometieron a asistir o a delegar su representación[4]. Los fundamentos ideológicos de las normas aragonesas no se han vuelto a discutir en serio en Aragón, de forma abierta a todos los juristas, en realidad, desde el Congreso de 1880-1881.

En otro sentido, en mi opinión, la técnica jurídica del Apéndice aragonés de 1925[5] fue razonablemente buena y técnica que tuvo mucho mérito a la vista del panorama normativo oscuro y muy complejo y arcaico que tuvo que enfrentar. La Compilación aragonesa de 1967 fue una buena obra continuista del Apéndice que consiguió una gran técnica jurídica y mejorar la de su modelo de 1925.

---

[3] El profesor José Luis de los MOZOS, además de advertir en 1988 que las diferencias entre los Derechos forales y el Código civil eran entonces mucho menores que antes, explicaba que lo que sí le parecía que había que respetar era el sentimiento jurídico de los ciudadanos, que puede ser diferente según las regiones, y puesto que las mismas cosas pueden hacerse con frecuencia por diferentes medios. Cfr. «Notas para una metodología de los Derechos forales», en *Derecho civil. Método, sistemas y categorías jurídicas,* Editorial Cívitas, Madrid, 1988, p. 188.

[4] Información que aporta COSTA en su libro *La libertad civil y el Congreso de Jurisconsultas Aragoneses,* Guara, Zaragoza, 1981 (1883), pp. 39 y 84. El Anteproyecto de Compilación de 1962 pareció excesivo en su aragonesismo a un importante sector de juristas aragoneses y se sometió a información pública, emitiendo opinión los Colegios de Abogados, Notarios y Registradores. Cfr. José CASTÁN TOBEÑAS, *Aragón y su Derecho,* IFC, Zaragoza, 1968, pp. 26 y 45.

[5] Acaso el trabajo de síntesis y valorativo más completo que existe en la doctrina sobre este cuerpo legal ya derogado es el que he publicado con el título «El Apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y de la cuestión territorial en España», en el libro colectivo *Derechos históricos y la España viable, Ivs Fugit,* 15 (2009). Y en mi trabajo citado en la nota 1.ª del presente trabajo y publicado en el *Anuario de Derecho Civil* de 2010 recojo elogios a la buena técnica del Apéndice de 1925 de don Federico de Castro y Bravo y de Felipe Clemente de Diego. Explico allí también el gran prestigio como jurista de Antonio Maura.

En cambio, las abundantes leyes elaboradas en esta etapa 1996-2011 considero más que dudoso, aparte su escasísima originalidad, que hayan conseguido mejorar, en promedio, la técnica jurídica de la Compilación de 1967. Poco satisfactoria, en particular, me parece la técnica de las ahora importantes disposiciones transitorias de todas estas nuevas leyes.

En relación con algunos contenidos, y puesto que no se ha hecho en Aragón un debate sobre los fundamentos ideológicos del Derecho aragonés, entiendo que las nuevas leyes aragonesas dictadas desde 1999 hasta 2011 han seguido arrastrando todavía el lastre de varios institutos y preceptos procedentes del Antiguo Régimen y de la vieja familia patriarcal campesina, que hubiera sido mejor suprimir o reducir en su alcance. En algunos en los que se ha reducido el alcance, como el derecho expectante de viudedad o el consorcio foral o el derecho de abolorio, creo que se ha pecado de timidez, porque lo que procedía, en mi opinión, era directamente la supresión. Y acaso se pudieron suprimir o reducir sustancialmente también la sucesión intestada troncal o hasta los pactos sucesorios. En lo ideológico, por la falta de un verdadero debate previo, el Derecho aragonés legislado a partir de 1996 ha resultado un tanto amorfo y con bastantes contradicciones internas. Con la terminología de De Castro[6], que resumía así su visión de las ideas de los autonomistas catalanes de los años treinta, bien se podría afirmar que las nuevas leyes aragonesas de 1999 a 2011 mantienen todavía vigentes algunos «objetos de guardarropía medieval» apropiados para exhibirse en museos, pero poco aptos para un pueblo moderno y progresivo. La amplia y expansiva reforma legal del Derecho civil aragonés que arranca de 1996 y empieza a concretarse en 1999, ha dejado pendiente, en suma, en mi opinión, la modernización ideológica y adaptación a la sociedad actual del Derecho civil aragonés.

Hagamos alguna alusión también a la criticable tendencia de la doctrina autonomista más entusiasta de intentar embellecer el Derecho histórico aragonés y el sistema político y legal aragonés del Antiguo Régimen. Esta doctrina hoy predominante tiende a olvidar, o a no explicitar, el carácter estamental o señorial del Aragón del Antiguo Régimen, y la omnipresente incidencia del cristianismo y su tenaz intolerancia en el mismo, con lo que oculta dos aspectos decisivos de nuestra historia más real. Primero que, como explica la mejor doctrina histórica (Lalinde Abadía o Escudero López, entre otros), la menor romanización del Derecho aragonés que la de otros territorios hispánicos y el retraso histórico en la escasa romanización del Derecho aragonés se debió, sobre todo, no a la ingenua idea de Costa de un gran amor a la libertad desde siempre de los aragoneses, sino a la

---

[6] Cfr. Federico DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España,* Editorial Cívitas, Madrid, tomo 1, 1984 (1949), pp. 233, 234 y 243.

presión de los señores y de la alta nobleza frente a los reyes y a sus juristas, que hubieran querido, pero no pudieron, incrementar esa posible romanización, más acorde sin duda con sus gustos y con sus intereses estratégicos[7].

Segundo, y creo que no sin relación con lo anterior, que el régimen señorial aragonés fue durante siglos brutal y durísimo, defendiendo los señores tenazmente y durante siglos sus poderes «jurisdiccionales» y su derecho a matar a los vasallos en determinadas circunstancias, que sin duda valorarían ellos mismos con amplia arbitrariedad en la práctica. La brutalidad de ese régimen señorial está bien simbolizada en el Acto de Corte de 1562 estableciendo la pena de muerte para todo vasallo que se «apellidare» «Libertad», o incluso para quien indujese a otro a ponerse ese nombre, incluso si con intento infructuoso de ello. Pueden recogerse testimonios de gran autoridad de juristas, ilustrados o intelectuales buenos conocedores de la realidad social aragonesa desde el siglo XVII al XIX que reconocieron esa realidad siniestra del régimen señorial aragonés durante siglos, afirmándose por algunos de estos solventes testimonios que en

---

[7] Cfr. sobre ello mi libro *Mito y realidad del* standum est chartae, cit., pp. 59 y 60, nota 61, donde cito a Lalinde Abadía y a otros historiadores y civilistas de autoridad. Podría añadir aquí la jugosa síntesis sobre la historia del Derecho aragonés del profesor José Antonio Escudero López, quien, sin ninguna alusión al *standum est chartae,* viene a coincidir con Lalinde, citándole expresamente, en el gran peso que tuvo el ordenamiento jurídico nobiliario y militar de Sobrarbe y en el fuerte antirromanismo de los Fueros de Aragón. De Costa explica que aplicó el método del Derecho comparado y que consiguió «formulaciones brillantes a costa también de no pocos excesos». Cfr. *Curso de Historia del Derecho,* Madrid, 2003, pp. 463-472 y para su valoración del famoso autor aragonés, p. 56. Salvador Minguijón Adrián, quien fuera catedrático de Historia del Derecho español en Zaragoza, aparte de realizar una única y muy leve y distanciada alusión al *standum est chartae,* afirmaba en 1933 que Costa exageró la originalidad del Derecho aragonés histórico y que lo que en realidad había ocurrido es que, al haber resistido mejor este Derecho que otros la invasión del Derecho romano, ello hizo parecer originales en Aragón instituciones del Derecho germano medieval que en otro tiempo habían sido de observancia general. Cfr. *Historia del Derecho español,* Labor, Barcelona 2.ª edición, 1933, pp. 255-256. De modo que puede verse que mientras los foralistas aragoneses, casi todos sin leerlo (o sin haber demostrado leerlo), tienen a Costa en un pedestal y han tomado de su doctrina, para llevarlas a la ley vigente, nada menos que las fuentes del Derecho, los historiadores del Derecho no le han tomado nunca verdaderamente en serio. Se comprende muy bien leyéndole. Lo que de Costa ha interesado a los foralistas es el prestigio de su nombre para la defensa de una determinada ideología regionalista en lo jurídico. Muy desorientadora y equivocada me parece, en particular, la idea de Delgado Echeverría de que el tratamiento de las costumbres por Costa estaría imbuido de una simpatía por los pobres en su oposición a los privilegiados, amparados por las leyes burguesas, que llegaría acaso a conectar con el pensamiento marxista. Cfr. «Costa y el Derecho», en *El legado de Costa,* Ministerio de Cultura-DPZ-DGA, Zaragoza, 1984, pp. 108-109.

[8] En mi libro *Mito y realidad del* standum est chartae he recogido los testimonios de Montemayor de Cuenca (1664); del ilustrado Ignacio de Asso (1798); y de Melchor de Macanaz (1879). Cfr. el citado libro, 2009, pp. 48-49, nota 45. Puedo añadir hoy, en el mismo sentido, el muy autorizado y bien argumentado testimonio de Manuel Dánvila y Collado (1881), *Las libertades de Aragón. Ensayo histórico, jurídico y político,* Imprenta de Fortanet, Madrid, 1881, edición facsimilar de 2007, pp. 116-119. Es curioso que este último autor, apoyándose en la opinión de los

Aragón vivían peor los vasallos que los esclavos[8]. La expulsión de los moriscos en 1610, en su gran mayoría vasallos, representó la expulsión de casi un quinto de la población aragonesa de entonces y empobreció mucho y debilitó a la nobleza terrateniente aragonesa sobre todo del valle del Ebro. Los historiadores explican que todo esto y el mayor vigor de los valores señoriales y medievales en Aragón hasta el siglo XVII se debió, aparte de al enfrentamiento entre religiones, al retraso en la formación de la burguesía y a la debilidad de esta y al gran retraso económico y cultural respecto de otros territorios vecinos, como Cataluña o Valencia[9].

1.2. El problema de las fuentes del Derecho civil aragonés

Según el artículo 1.º, apartado 1, de la Compilación aragonesa: «Las fuentes del Derecho civil de Aragón son la ley, la costumbre y los principios generales en los que tradicionalmente se inspira su ordenamiento jurídico». Según el apartado 2 de este artículo: «El Derecho civil general del Estado se aplicará como supletorio solo en defecto de normas aragonesas y de acuerdo con los principios que las informan».

En el artículo 2.º, apartado 1 dice: «La costumbre tendrá fuerza de obligar cuando no sea contraria a la Constitución o a las normas imperativas del Derecho aragonés». En el 3.º de la Compilación se lee: «Conforme al principio *standum est chartae*, se estará en juicio y fuera de él, a la voluntad de los otorgantes, expresada en pactos o disposiciones, siempre que no resulte de imposible cumplimiento o sea contraria a la Constitución o a las normas imperativas del Derecho aragonés».

---

señores Marichalar y Manrique, sostuviera (cfr. pp. 417-418), con opinión en la que casi un siglo después vendría a coincidir Lalinde Abadía, que, en línea general, cuando coincidían el rey aragonés y la nobleza del reino, aumentaba la opresión del pueblo y que, cuando se enfrentaban el rey y la nobleza, el pueblo aragonés salía beneficiado u obtenía mayor grado de libertad. Gran interés conserva también la explicación bastante minuciosa y documentada de López de Haro, Carlos, quien, aunque entiende o sostiene que no fue un verdadero feudalismo el sistema señorial de Aragón, describe la penosa situación de los «villanos de parada» y vasallos, y reconoce que su situación fue peor que la de los solariegos de Castilla y que los siervos de la gleba, deteniéndose en el cruel régimen jurídico al que aquellos estaban sometidos, con referencias, por ejemplo, al derecho de pernada, con sus diversos nombres según los territorios, y derecho de pernada que parece que también tuvieron ciertos obispos o autoridades eclesiásticas. Cfr. *Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor,* Editorial Reus, Madrid, 1926, pp. 53-66.

9 Cfr., por ejemplo, el libro de Gregorio COLÁS LATORRE y José Antonio SALAS AUSÉNS, *Aragón en el siglo XVI. Alteraciones sociales y conflictos políticos,* Departamento de Historia Moderna, Universidad de Zaragoza, 1982, pp. 46-59, 111, y 150-152, además de en la Introducción de ese libro. Recogí esta importante cita, de donde también extraje el Acto de Corte de 1562 que cito en el texto, en mi libro sobre el *standum est chartae,* 2009, p. 48, nota 45.

Esta regulación, actualmente vigente, de las fuentes del Derecho civil aragonés, proviene sustancialmente de la Compilación aragonesa de 1967, pero con dos reformas de cierta entidad por dos leyes, como la Ley de 16 de mayo de 1985, la primera de ellas, y por la Ley 1/1999 de sucesiones por causa de muerte, la segunda. El Preámbulo de esta Ley 1/1999 explica que la nueva redacción que dio a los artículos 1 a 3 de la Compilación solo fue una reforma de detalles y para aclarar mejor su sentido ya existente desde 1967. Creo, sin embargo, que fue en realidad una reforma de bastante trascendencia, y en el sentido de oscurecer y empeorar la técnica de la versión anterior que reformó.

Los tres artículos primeros de la Compilación aragonesa aluden en cierto modo a tres o, acaso, cuatro fuentes del Derecho civil aragonés: la ley civil aragonesa; la costumbre, incluida la contra ley dispositiva; los principios generales tradicionales del Derecho aragonés; y el que parece que se califica como «principio» (acaso principio general) «standum est chartae». Comparadas estas fuentes con las del artículo 1.º del Código Civil, las más originales son la costumbre contra ley dispositiva y el principio o brocardo «standum est chartae». Pues bien, la doctrina aragonesa más autorizada y habitual (Lacruz Berdejo; Sancho Rebullida; Delgado Echeverría) defendió en 1988, aunque sin indagación jurisprudencial, ambas fuentes más originales como un legado de Joaquín Costa que había triunfado, por suerte y finalmente, tras un éxito solo parcial en el Congreso de Jurisconsultos de 1880-1881, en la Compilación de 1967. En mi libro de 2009 he criticado las fuentes aragonesas más peculiares (costumbre contra ley dispositiva y *«standum est chartae»*), como fuentes típicas del Antiguo Régimen, hasta el punto de considerar mejor su supresión futura y que los aragoneses quedásemos bajo un esquema de fuentes como el del Código Civil o similar.

En cuanto a mi crítica al *standum est chartae,* sigo la estela y las enseñanzas del maestro Lalinde Abadía, quien había criticado que la Compilación aragonesa de 1967 hubiese convertido en la «estrella del ordenamiento» a un brocardo ambiguo, y había señalado que las observancias del siglo XIV, que recogían diversas redacciones del brocardo, en realidad más bien habían sido y se habían considerado durante siglos como una regla hermenéutica y restrictiva del alcance de los documentos y de las normas, o acaso, en la antigüedad más remota, como una regla procesal. La idea de Costa de que el brocardo hubiera sido en Aragón durante siglos una especie de amplísimo y caracterizador principio de autonomía de la voluntad no es tomada en consideración por el gran historiador, quien además había advertido, como otros juristas e historiadores, que sí caracterizó al Antiguo Régimen una amplísima autonomía de la voluntad entre los particulares, en particular en materia de capítulos matrimoniales, pero no solo en Aragón, sino en casi toda Europa. Por tanto, sí que hubo en Aragón históricamente amplísima autonomía de la voluntad en la organización de las familias y de los patrimonios familiares, pero sin que ello tuviera nada que ver con

el brocardo *standum est chartae.* Y sí que hubo durante muchos siglos unas costumbres contra ley (imperativas, incluso, diríamos hoy) muy pujantes en el Alto Aragón del Antiguo Régimen, en ambientes rurales y de familias patriarcales, pero creo que no tiene sentido intentar prolongar eso (ni tímidamente: limitando la costumbre contra ley a solo la ley dispositiva) tras la codificación moderna, desde 1925, del Derecho civil aragonés.

Joaquín Costa presuponía una dogmática muy rudimentaria sobre teoría jurídica y de la norma, en particular, e ignoraba la noción moderna de *negocio jurídico* y sabía muy poco Derecho aragonés histórico y su reiterada afirmación, e idea central de su discurso, de que el «standum est chartae» había sido «el alma de los Fueros y Observancias» es, parece, y sin descartar que la investigación histórica futura (o ya existente y desconocida por los juristas) permita hacer matizaciones a esta idea, históricamente falsa, aunque consiguiera engañar a un jurista de tanta categoría como mi maestro, el profesor Lacruz Berdejo, y tras él a todo su equipo del Seminario que elaboró la Compilación de 1967. En esta materia creo que está pendiente para la doctrina foralista aragonesa un proceso de lo que el divulgador científico Eduardo Punset llama «desaprendizaje».

La crítica a la explicación costista y de los foralistas o autonomistas se puede basar hoy también en media docena de libros con centenares de documentos antiguos de capítulos matrimoniales altoaragoneses y otros documentos del Antiguo Régimen en Aragón, en los que no aparece nunca recogida la idea del *standum est chartae* como supuesto principio o regla de autonomía de la voluntad*,* e importantes libros de investigación estos, editados por el Justicia de Aragón, y escritos por Manuel Gómez de Valenzuela[10]. En particular, es seguro también que durante el tramo del siglo XIX anterior al Congreso de 1880-1881 fue completamente hegemónica en la doctrina foralista aragonesa la concepción del *standum est chartae* como una mera y modesta regla de hermenéutica y de interpretación restrictiva de documentos o de normas escritas[11]. Y esa interpretación

---

[10] Cfr. del citado Manuel GÓMEZ DE VALENZUELA los siguientes libros: *Los Estatutos del Valle de Tena (1429-1699)*, Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, Zaragoza, 2000, 243 pp.; Manuel GÓMEZ DE VALENZUELA y Ana L. NAVARRO SOTO, *Capitulaciones matrimoniales y firmas de dote en el valle de Tena (1426-1803),* 2002, pp. 390; *Testamentos del valle de Tena (1424-1730),* 2002, pp. 381; *Capitulaciones matrimoniales y firmas de dote en el Alto Gallego (1428-1805),* 2003, pp. 387; *Capitulaciones matrimoniales de Jaca (1420-1791),* 2003, pp. 361; *Derecho municipal aragonés, Estatutos, actos de Gobierno y contratos,* 2003, pp. 383; *Capitulaciones matrimoniales del somontano de Huesca (1457-1789),* 2006, pp. 349. Los seis últimos libros citados editados todos por el Justicia de Aragón, Zaragoza. Para el valor de toda esta documentación histórica, y de otra que allí mismo cito, en relación con el brocardo *standum est chartae*, véase mi libro *Mito y realidad del* standum est chartae…*,* cit., pp. 48-57.

[11] Cfr. la doctrina del siglo XIX que, a título de ejemplo, cito en mi libro *Mito y realidad del* standum est chartae,…, cit., p. 58, nota 59. Hoy puedo añadir, además, la cita completa del libro de

del brocardo permanece todavía en dos obras muy importantes de 1926, como las de Marceliano Isábal y el bien trabajado libro sobre la historia del Derecho aragonés de Carlos López de Haro[12]. La jurisprudencia mayoritaria ha mantenido la interpretación tradicional o precostista del *standum* hasta 1967 y, ya en vigor la Compilación de ese año, no ha aplicado con rigor la nueva versión legal del brocardo.

Las fuentes aragonesas introducidas por la influencia de Joaquín Costa (costumbre contra ley dispositiva; pretendido principio *standum est chartae*) tienen mucho de bandera política autonomista y no han arraigado verdaderamente, por su difícil encaje en un sistema codificado y legalista, en la práctica social y judicial de los aragoneses. Si se quiere, tienen hoy más de prefabricadas e históricamente recientes «señas de identidad» aragonesas que de verdaderas fuentes del Derecho operativas y configuradoras de la aplicación del ordenamiento jurídico civil aragonés.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL, LOS LLAMADOS «DERECHOS HISTÓRICOS» Y LA «TERCERA REFORMA» DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Como se sabe, la organización territorial del Estado la regula nuestra Constitución, sustancialmente, en su título VIII, y las competencias en materia de

---

Manuel DANVILA Y COLLADO *Las libertades de Aragón. Ensayo histórico, jurídico y político,* Imprenta de Fortanet, Madrid, 1881, 480 pp. El autor, que sirvió la política de la Restauración de 1874, fue prestigioso abogado, miembro de la Comisión General de Codificación y diputado a Cortes, y realizó un importante estudio histórico, bien informado y bastante elogioso con algunos de los reyes aragoneses, sobre todo con el rey Pedro IV, y con el funcionamiento general del Reino de Aragón, pero crítico con el feudalismo, la nobleza aragonesa y con su cruel régimen señorial. Lo que aquí interesa destacar es que en las 480 páginas del libro no se menciona ni una sola vez el principio o brocardo *standum est chartae,* que según Costa predicaba en el Congreso de 1880-1881 en esas mismas fechas de aparición del libro de Danvila (1881: he manejado una edición facsímil) era el principio esencial del Derecho (privado) aragonés histórico. Luego la tesis de Costa sobre el brocardo era pura fabulación.

[12] Isábal muestra en su famoso libro de 1926 una postura ecléctica en la que recoge el brocardo a la vez como una norma tradicional de hermenéutica y con el concepto costista, citando a Joaquín Costa. En cambio, Carlos López de Haro, ni siquiera cita a Costa a lo largo de toda su obra histórica de 625 páginas, y mantiene en 1926 todavía la noción del *brocardo* como la de una norma de hermenéutica, pese a ser muy consciente de la amplísima libertad o autonomía que había posibilitado un fecundo Derecho consuetudinario en ciertas partes de Aragón. Cfr. de Marceliano ISÁBAL, *Exposición y comentario de los Fueros y Observancias del Reino de Aragón,* 2.ª ed., Colegio de Abogados, Zaragoza, 1985 (1.ª, de 1926 y también en Zaragoza), pp. 64-77, y en particular pp. 68-73. Carlos LÓPEZ DE HARO, *La Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor,* prólogo de D. Gabriel Maura y Gamazo, Conde de la Mortera, Editorial Reus, Madrid, 1926, pp. 5, 408 y, sobre todo, 415-417. Este importante libro de López de Haro conviene que advierta que no lo cité en mi monografía sobre el *standum est chartae* de 2009.

Derecho civil de ciertas comunidades autónomas en el artículo 149-1-8.º de la Constitución. Además, la disposición adicional primera de la propia Constitución hace una declaración de amparo y respeto de los «derechos históricos de los territorios forales», declaración que en la mente de los legisladores constituyentes contemplaba solo al País Vasco y a Navarra, y cuyo alcance ha sido polémico tanto respecto de la organización territorial del Estado como incluso respecto de su incidencia en el ámbito de las competencias sobre el Derecho civil de ciertas comunidades autónomas.

En relación con la llamada «cuestión territorial» española, Miguel Herrero de Miñón[13], que lleva más de un cuarto de siglo predicando que España es una Nación de naciones, ha llegado a sostener que de la disposición adicional primera de la Constitución, y aprovechando su ambigüedad literal, cabe extraer algo así como un derecho de autodeterminación, tesis que ha complacido mucho, como es lógico, a nacionalistas vascos, catalanes o gallegos instalados en o proclives a un discurso soberanista o independentista. Sin entrar en esa polémica, que considero de dudosa entidad constitucionalista, solo diré que dicha tesis no me convence en absoluto[14].

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 sobre el Estatuto de Cataluña reformado por la Ley Orgánica 6/2006, pronunciándose sobre sus artículos 2-4.º y 5, en su FJ 10.º, ha declarado, creo que con acierto, que la referencia a los «derechos históricos» del pueblo catalán debe interpretarse, para que esos preceptos no sean inconstitucionales, en el sentido de que no se remiten al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución y de que no son fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña. Y hay alusión a esto en el Fallo de la Sentencia, en su apartado 3.º. Además, la Sentencia del TC del 28 de junio de 2010 rechaza también claramente, creo que con

---

[13] Puede verse de Miguel Herrero de Miñón *El valor de la Constitución,* Crítica, Barcelona, 2003, 472 pp. y, en particular, 366-385. José Tudela Aranda, ha descrito con minuciosidad el pensamiento esencial de Herrero de Miñón, al que califica de «historicismo esencialista». Pero esta calificación debería producir la duda de si las tesis del citado autor se basan en una Historia de verdad rigurosa o si en una Historia al menos en parte fabulada. Cfr. del segundo autor «La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La Historia como legitimación de la autonomía», *Revista de Administración Pública*, 173 (2007), pp. 160-163.

[14] Ya di mi opinión al respecto en mi trabajo «El Apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y la cuestión territorial en España», en *Los derechos históricos y la España viable, Revista Ius Fugit* (2007-2008), 15 (2009), pp. 121-123, y notas 50 y 52. Cfr. también, en sentido sustancialmente coincidente, la jugosa explicación de Antonio Torres del Moral, quien ha explicado bien el origen de la disposición adicional primera de la Constitución al servicio, sobre todo, de intentar atraer al consenso constitucional al PNV; las deficiencias terminológicas graves del precepto; y su carácter perturbador de la racionalidad del debate sobre la «cuestión terrritorial» española. Véase «¿Qué son los derechos históricos?», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 55-79.

acierto, la idea de España como Nación de naciones. Por ejemplo, cuando afirma que el término *nación* del Preámbulo del Estatuto catalán no tiene alcance interpretativo aunque, en contextos distintos del jurídico constitucional y en sentido ideológico, histórico o cultural, tiene plena cabida la autorrepresentación de una colectividad como una realidad nacional. Como se sabe, hay dos principales conceptos del término *nación*, uno de raigambre germana y basado sobre todo en parámetros culturales y otro de raigambre francesa y vinculado a la idea del poder constituyente de un Estado, que es el, evidentemente, recogido en el artículo 2 de nuestra Constitución, que enlaza directamente con el concepto de *nación* del artículo 3 de la Constitución de Cádiz de 1812[15]. Por ello, creo que la Sentencia del TC estaba obligada a salir al paso de posibles confusionismos interesados, que parecían difíciles de evitar, visto el actual ambiente político en Cataluña y sobre todo en gran parte de su clase política[16]. Ya la Sentencia del TC

---

[15] Sobre el doble concepto de *nación* al que aludo en el texto y sus orígenes doctrinales, y sobre la gestación y desarrollo histórico de la idea de autodeterminación, así como sobre los interesantes antecedentes históricos inmediatos del artículo 2 de la Constitución, y sus ineludibles consecuencias, que configura el poder estatuyente como necesariamente derivado y limitado por la Constitución, véase Santiago MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España. (Del siglo XVIII al siglo XXI),* Iustel, Madrid, 2006, pp. 271-281 y 356-369. En otro sentido, la falta de poder constituyente de las comunidades autónomas es una de las razones que llevó desde el principio a la doctrina a excluir la calificación como «federal» del modelo territorial de la Constitución. Cfr. en tal sentido, por ejemplo, Carlos LASARTE, *Autonomías y Derecho privado en la Constitución española,* Cuadernos Civitas, Madrid, 1980, p. 27.

[16] Desde la clara conciencia de la relación entre las resistencias a la unificación del Derecho civil español y la vertebración del Estado y la nación española ha reflexionado José María Pérez Collados, intentando mostrar, desde jugosa y densa información, cómo las resistencias desde Cataluña a la Codificación unificadora no encubrían solo una defensa del Antiguo Régimen, sino fidelidad a la propia tradición muy romanizada del Derecho catalán y algún sentimiento más o menos difuso de posesión de una soberanía o de pertenencia a una propia nación diferenciada por los juristas y burgueses catalanes más destacados. Repasa en ese contexto el significado de la Universidad de Cervera en el siglo XVIII, el significado de la Escuela Histórica para los juristas catalanes en el siglo XIX, y el sentido que cree que tuvieron allí en ese siglo la defensa de la costumbre, la libertad civil, la doctrina científica propia y la resistencia al legalismo. Cfr. «La vertebración de Cataluña en la Monarquía española a raíz de los Decretos de Nueva Planta», en *Génesis territorial de España,* José Antonio Escudero (coord.), El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007, pp. 253-286. Con todo, a mí me parece que, siendo cierto todo lo que explica en su síntesis el profesor Pérez Collados, tampoco deja de serlo que en las actitudes y hechos de muchos catalanes durante los siglos XVIII y XIX hubo también mucho de resistencia al espíritu de la Ilustración y al liberalismo. Baste recordar que la resistencia numantina de Barcelona frente a las tropas de Felipe V se hizo sobre todo al servicio de otro rey distinto para España (el archiduque Carlos de Austria); o la llamada Regencia de Urgel de 1822 para defender desde Cataluña el absolutismo de Fernando VII, poco antes de la invasión por España de los Cien Mil Hijos de San Luis, tras la que se abrió la «Década Ominosa»; o la gran fuerza y virulencia del carlismo en Cataluña combatiendo la Monarquía española liberal. Cfr. sobre todo ello Manuel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *España. Biografía de una nación,* Espasa, Madrid, 2010, pp. 365, 422-423, 470, etc.

88/1993, de 12 de marzo, FJ 1.º, con cita de tres SSTC anteriores, había declarado que la disposición adicional primera de la Constitución española no era título competencial autónomo y la relacionaba (sin nombrarlas) con las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco.

La Sentencia del TC de 28 de junio de 2010 tendrá efectos indirectos, hay que suponer, en algunos de los Estatutos de Autonomía afectados por la que se ha denominado por algunos la «tercera reforma estatutaria»[17] y, a la larga, también conforme al artículo 164 de la Constitución española, en las leyes autonómicas que se hayan dictado bajo el amparo de estos Estatutos recientemente reformados y luego (previsiblemente) rectificados.

Hay defensores del Estatuto de Cataluña de 2006 y, en general, de esta denominada «tercera reforma estatutaria» iniciada a partir de haber ganado las elecciones el PSOE en marzo de 2004, y estos defensores tienen sus argumentos, más políticos que jurídicos. Por ejemplo, se alega que gracias a este Estatuto de Cataluña de 2006 se conseguirá mejorar la lealtad de esta comunidad autónoma a la España liberal y se alejarán las tentaciones rupturistas y soberanistas de Cataluña respecto de España. No me convencen esos argumentos. Me convencen más las argumentaciones de los profesores Sosa Wagner y Sosa Mayor, que han advertido de que, con los modos utilizados y al ritmo al que van las reformas del mapa territorial y autonómico español, estamos empezando a entrar en un Estado «fragmentado» e ineficiente, y mucho peor que un Estado federal serio[18]. Los más de ochocientos folios (algo menos descontando los antecedentes de hecho y votos particulares) llenos de sutilezas y distinciones que tiene la nueva Sentencia del TC de 28 de junio de 2010 sobre el Estatuto catalán, y relativas a una serie de competencias y asuntos muy importantes, son un símbolo o una imagen viva de este fracaso de la eficacia y la seguridad jurídica en nuestro Estado.

Yo lo he comprobado y argumentado, en particular, en el importante tema de la gestión de las aguas, que es asunto en el que llevo trabajando tres

---

[17] La expresión la ha utilizado mi colega Fernando López Ramón, quien hace una descripción del conjunto del proceso de reformas estatutarias de nuestra democracia más bien descriptiva y escasamente crítica. Cfr. «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en el libro colectivo de catorce autores que él mismo coordina titulado *De la reforma estatutaria, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública,* Zaragoza, 2005, p. 423. Algo más crítico con esa «tercera reforma» de los Estatutos, aunque sea implícitamente, se muestra Antonio Torres del Moral, quien señala la vacuidad y poco rigor con el que maneja el concepto de los *derechos históricos* el Preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006 y lo poco en serio que han tomado esa noción, en el fondo, y en general, los políticos reformadores de toda esta «tercera reforma». Cfr. «¿Qué son los derechos históricos?», *Ius Fugit*, 15 (2007-2008), pp. 72-74.

[18] Cfr. Francisco SOSA WAGNER, e Igor SOSA MAYOR, *El estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España,* Editorial Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007, 4.ª ed., 220 pp.

décadas[19], y donde la «tercera reforma estatutaria» y, en particular, la nueva reforma del Estatuto aragonés de 2007, han empeorado claramente las cosas y la seguridad jurídica.

La comunidad autónoma que más ha desarrollado su Derecho civil en este contexto favorable ha sido la catalana, que está próxima a alcanzar un desarrollo tendencialmente pleno de su Derecho civil propio, salvo en lo concerniente al Derecho de obligaciones; está próxima, podríamos explicar, a haberse «independizado» del Derecho general civil español. Otras comunidades autónomas con Derecho civil propio han ampliado cuantitativamente también mucho sus normativas civilísticas, e incluso las ha creado nuevas la Comunidad valenciana, que, con la Constitución en la mano, no debería tener Derecho civil propio.

Mi opinión sobre este complejo asunto la he explicado en otra ocasión anterior[20]. Pienso que, en términos históricos y a largo plazo, y aunque no sea eso lo que la Constitución directamente establezca, el derecho a «independizarse» o a mantenerse definitivamente apartados de la evolución del Derecho civil general español debería corresponder solo, y con los límites que marca incluso la interpretación más flexible y generosa del artículo 149-1-8.º de la Constitución, a las comunidades autónomas que reúnan el doble requisito de una historia o tradición jurídico civil peculiar y de un fuerte sentido identitario y de tenencia de una cultura propia demostrados electoralmente y mientras se mantenga ese sentido político identitario, y no decaiga. Con esos requisitos, creo que tiene bastante sentido la evolución que ha experimentado en las dos últimas décadas el Derecho civil catalán, y que es defendible, aunque más dificultosamente, la evolución y ampliación sucedidas del Derecho civil vasco. Y cuando afirmo que le veo bastante sentido a la amplia evolución del Derecho catalán al margen del español, quiero decir, sobre todo, que le veo sentido histórico y democrático, aunque no descarto que a la larga suponga acaso un empobrecimiento técnico tanto del Derecho civil catalán como del Derecho civil español. La interrelación entre juristas catalanes y juristas del resto de España ha sido fecunda hasta ahora y es de temer que se debilite en el futuro. Le veo, en cambio, menos lógica histórica, y por ello, en el fondo, menos utilidad para los ciudadanos destinatarios de esos Derechos civiles especiales, al Derecho gallego, al balear, al navarro o al aragonés, y no digamos al recentísimo e injustificable, en mi opinión, Derecho civil valenciano.

---

[19] Cfr. mi comentario relativo a los artículos sobre aguas del Estatuto de Aragón, en los «Comentarios» a dicho Estatuto que va a publicar próximamente la Editorial Civitas y coordinados por los profesores José Bermejo Vera y Fernando López Ramón. Parece que el título de la obra va a ser *Tratado de Derecho Público aragonés.*

[20] Cfr. mi trabajo «El Apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y la cuestión territorial en España», en *Los derechos históricos y la España viable,* Ivs Fugit (2007-2008), 15 (2009), pp. 115-120.

3. LAS INVOCACIONES HISTÓRICAS DE LA REFORMA ESTATUTARIA ARAGONESA REALIZADA POR LA LEY 5/2007

3.1. Invocaciones históricas y «nuevas» reglas de la «nacionalidad histórica» de Aragón

Según la Exposición de Motivos de la Ley 5/2007, de reforma o redacción del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, y Exposición de Motivos que no existió en las versiones del Estatuto de 1982 y 1996: «Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su derecho a la autonomía al amparo de la Constitución española. Sus instituciones de autogobierno fundamentan su actuación en el respeto a la ley, la libertad, la justicia y los valores democráticos.

El Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Seña de identidad de su historia es el Derecho Foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. Este carácter foral tuvo reflejo en la Compilación del siglo XIII, en el llamado Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación de sus libertades en el Justicia de Aragón.

El presente Estatuto sitúa a Aragón en el lugar que, como nacionalidad histórica, le corresponde dentro de España y, a través de ella, su pertenencia a la Unión Europea…

Y según el artículo 1.º del Estatuto, bajo el rótulo «El autogobierno de Aragón»:

1. «Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad.

2. Los poderes de la Comunidad Autónoma de Aragón emanan del pueblo aragonés y de la Constitución.

3. La Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura».

Según la disposición adicional tercera: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución».

El artículo 71 del Estatuto, entre las «competencias exclusivas» incluye: «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes».

En fin, el artículo 115 del Estatuto y su disposición transitoria quinta establecen el procedimiento sumamente rígido de reforma del Estatuto.

Según el artículo 9.3.º del nuevo Estatuto de 2007: «Los extranjeros que adquieran la nacionalidad española quedarán sujetos a la vecindad civil aragonesa, si en el momento de su adquisición tienen vecindad administrativa en Aragón, salvo que manifiesten su voluntad en contrario, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación del Estado». El precepto, aunque no frontalmente, invade la competencia legislativa del Estado sobre nacionalidad y sobre conflictos de leyes (art. 149.1.º, 2.º y 8.º de la CE) y parece inconstitucional. Asigna una vecindad civil automática por residencia en Aragón, siendo que el Código Civil impone una mera opción para solicitar tal vecindad foral, en su caso (arts. 15.1.º y 23)[21].

3.2. Sobre el valor de la «nueva» calificación de la comunidad autónoma y de estas invocaciones históricas

El profesor Morales Arrizabalaga ha publicado un libro titulado *Aragón, nacionalidad histórica. La declaración del Estatuto de 2007, su fundamento y sus efectos constitucionales*[22]*,* intentando convencer al lector de la utilidad y bondad de la calificación por el Estatuto de 2007 de Aragón como «nacionalidad histórica» y de que a Aragón hay que entenderlo incluido en la referencia a los «derechos históricos de los territorios forales» y al «régimen foral» aludidos, y con declaración de que son respetados, por la disposición adicional primera de la Constitución.

En la parte final de ese libro es en la que se aborda limitadamente esa cuestión de los efectos jurídicos, mejor que «constitucionales» según reza el título del libro, de la calificación como nacionalidad histórica de la comunidad aragonesa. Y se trata esa cuestión en el libro de forma bastante breve, al menos en la

---

[21] Cfr. en el mismo sentido crítico Ramón Durán Rivacoba, quien recuerda también que este precepto aparece por primera vez en la Ley 13 del Fuero Nuevo Navarro y que fue copiado luego por otros Estatutos. Cfr. «Derecho civil, reforma estatutaria y territorialidad», en *Libro Homenaje al profesor Cuadrado Iglesias*, volumen 1.º, Civitas, Madrid, 2008, p. 71, nota 2.

[22] El mencionado libro de Jesús Morales Arrizabalaga, ha sido editado por el Gobierno de Aragón y financiado por la Vicepresidencia de dicho Gobierno, tiene 287 páginas y ha aparecido en el otoño de 2009. Aunque voy a criticar en el texto algunos aspectos de este libro, o precisamente por ello, conviene recordar que Jesús Morales es profesor titular de Historia del Derecho en Zaragoza, le tengo por discípulo del profesor Lalinde, y que, a estas alturas, tiene suficientemente acreditada su capacidad para elaborar estudios serios de su especialidad con verdadera aportación doctrinal, y muy en particular en cuanto a la historia del Derecho aragonés. En el libro que valoro a continuación creo, con todo, que no ha sabido seguir el sabio consejo de su maestro de que el modelo a imitar es Zurita y no Blancas, y que por ello Morales ha quedado por debajo de su nivel habitual.

reflexión sobre el Estatuto (44 páginas de análisis de la Constitución, y 32 para reflexionar sobre el Estatuto de 2007) y sin ni siquiera analizar, con criterio sistemático de interpretación, sobre todos los preceptos aquí recordados del Estatuto, preceptos que parecen reflejar, en conjunto, estos matices más radicalmente autonomistas y hasta, creo que podríamos afirmar, con leves atisbos soberanistas. Ya se ve que el Estatuto alude a unos poderes del autogobierno que «emanan del pueblo aragonés», además contrapuesto este pueblo, gramaticalmente al menos, a la Constitución, y que se alude a que el «pueblo aragonés» habría «aceptado» su régimen de autonomía, pero sin «renunciar» a los «derechos históricos» que pretendidamente le hubieran podido corresponder conforme a la disposición adicional primera de la Constitución[23]. Todo esto queda en poco más que retórica devaluada tras la Sentencia del TC de 28 de junio de 2010 sobre el Estatuto de Cataluña de 2006.

La Exposición de Motivos hace una invocación a cosas o acontecimientos muy distintos para explicar el «carácter foral» como serían los valores de pacto, lealtad y libertad, que se habrían reflejado en la Compilación del siglo XIII, en el Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación en el Justicia de Aragón de las libertades aragonesas. Que Aragón es una «nacionalidad histórica» se afirma dos veces en la Exposición de Motivos y otra vez en el artículo 1.1.º del Estatuto. La noción de *nacionalidad histórica* es sumamente vidriosa, con todo, porque el término *nacionalidad* nos parece a muchos imposible de explicar en las ciencias sociales o en términos históricos, y porque el artículo 2 de la Constitución solo alude a «nacionalidades», sin adjetivo alguno, y distinguiéndolas tanto de las «regiones» como de la Nación, que solo lo puede ser España, nación «una e indivisible», residiendo la soberanía en el «pueblo español» del que «emanan» los poderes del Estado (art. 1.2.º de la Constitución). No cabe atribuir, por tanto, poderes constituyentes, ni siquiera parciales o compartidos, al «pueblo aragonés», como parecen hacer el artículo 1.2.º y disposición adicional tercera del Estatuto aragonés de 2007. Aquí se percibe falta de comprensión del sistema constitucional por los redactores de la reforma estatutaria. Falta de cultura jurídica e histórica.

---

[23] José Tudela Aranda había defendido, basado en estas expresiones estatutarias y en forma que me resulta poco convincente, que los «derechos históricos» habían superado su ámbito estricto de remisión al régimen foral para transformarse en un presupuesto histórico legitimador del autogobierno que, en sus concepciones últimas, no tiene más límite que la propia decisión del pueblo como sujeto de la historia. Sostuvo que en términos políticos los Estatutos sí que era bastante claro que habían ganado a la Constitución (menos en términos jurídicos) y afirmaba que se percibía la demostración del poder de una lógica histórico vitalista frente a la lógica racional que soporta la idea del Estado. Cfr. «La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La Historia como legitimación de la autonomía», *RAP*, 173 (2007), pp. 176-177. Cfr., más prudentemente, Jesús Delgado Echeverría, *Los Fueros de Aragón*, CAI, Zaragoza, 1997, p. 166.

Conviene recordar que la actual Exposición de Motivos, pese a su modestia, es algo mejor, o menos mala, que otra inicial que redactó una Comisión designada por los políticos y que fue finalmente retirada[24]. La actual Exposición de Motivos embellece algo la tradición aragonesa del Antiguo Régimen, aunque de forma más discreta que el mencionado borrador, ocultando la dureza de su régimen señorial, la Inquisición, y que los valores ideológicos de aquel tiempo eran profundamente distintos de los nuestros. La alusión que se hace a los valores de «pacto, lealtad y libertad» como inspiradores del Derecho foral aragonés, aunque resulte también discutible en términos históricos, tiene la ventaja, al no mencionar ni la «carta», ni el «standum est chartae», ni la costumbre, de quitar toda o casi toda su imperatividad a la obligación que parece establecer el artículo 71, regla 2.ª, del Estatuto para el legislador aragonés futuro de conservar las actuales fuentes del Derecho aragonés (costumbre contra ley y pretendido principio «standum est chartae»), fuentes que ya he criticado en este trabajo.

Morales se muestra bastante crítico con los autores de la Constitución de 1978, como si hubieran dejado una incertidumbre enorme (mayor de la que sin duda dejaron) en la llamada «cuestión territorial española», en lo que cree que siguieron un mal modelo (según él) como el de la Constitución de 1931, y aun se muestra crítico, creo que injustamente, en su valoración de conjunto de la vigente Constitución[25].

A partir de ahí, el autor reconoce con buen sentido que es irrazonable el actual proceso o carrera o competición de todas las comunidades autónomas para intentar aumentar siempre sus competencias; que es bastante pobre en términos históricos

---

[24] En la primera redacción pactada entre los políticos del Preámbulo de esta importante Ley de Reforma del Estatuto, primera redacción que se filtró a la prensa, se realizaban una serie de consideraciones y afirmaciones históricas radicalmente inexactas y tendentes a presentar casi como idílica y siempre democrática la historia de Aragón. El texto provocó protestas en la prensa zaragozana de algún periodista y de, al menos, los siguientes profesores universitarios: Carlos Laliena Corbera, Guillermo Pérez Sarrión, Guillermo Fatás Cabeza, y del autor del presente trabajo, todos catedráticos de la Universidad. Finalmente, y no sé en qué medida por esas críticas desde la Universidad, la redacción del Prólogo o Exposición de Motivos del Estatuto de Autonomía fue sustituida por la más aséptica y razonable que se ha recordado en el texto. Por cierto, que el valor histórico del Preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006 es también bastante penoso y da la imagen de una clase política con muy poca cultura histórica. Confío en que sea una imagen engañosa y poco favorecedora, como sucede a veces con ciertas fotografías.

[25] Leyendo a Morales casi se saca la impresión de que la Constitución la hubieran elaborado juristas incompetentes desconocedores de la mínima terminología jurídica rigurosa necesaria. Esto me trae a la memoria, y los cito solo a título de ejemplo, la importante participación en esa elaboración de tres juristas aragoneses que trabajaron muchos meses en la elaboración de la Carta Magna en su condición de senadores y a los que he tenido la suerte de conocer: Ramón Sáinz de Varanda, Lorenzo Martín Retortillo, y Alberto Ballarín Marcial. Los tres tenían una magnífica formación jurídica, hicieron aportaciones importantes a la Constitución que hoy se conocen bien, y entendían perfectamente qué es eso de una Constitución moderna y democrática.

el fundamento constitucional de los conciertos vasco y navarro y de sus privilegiados estatus autonómicos[26]; y critica que el Partido Popular haya impugnado ante el Tribunal Constitucional solo el Estatuto de Cataluña de 2006 y no el nuevo Estatuto Andaluz de 2007 (Ley 2/2007), que es muy parecido al catalán (el PP no solo no impugnó el Estatuto andaluz, sino que votó a su favor, como también en el valenciano, aprobado por la Ley 1/2006). Pero no critica Morales al PSOE por haber iniciado este irrazonable proceso o competición de autonomismos con el Estatuto catalán de 2006 (Ley 6/2006), Estatuto contrario a la Constitución en bastantes puntos como ya ha dejado sentado la Sentencia del TC de 28 de junio de 2010, y se muestra el autor complacido o comprensivo con la idea de que se hubiera procedido a una reforma de la Constitución por los Estatutos, pese a reconocer su falta de poder constituyente, y también se muestra comprensivo con la muy discutible idea, puesta en circulación hace muchos años por Herrero de Miñón, de que España podría acaso llegar a considerarse como «Nación de naciones», noción que reconoce todavía difusa, pero susceptible en su opinión de consolidarse en el plano normativo y científico[27]. Sin duda que tras la Sentencia del TC de 28 de junio de 2010 esa pretendida consolidación de la difusa y errónea idea se presenta sumamente problemática.

Desde argumentos y consideraciones como estos, aunque algunos también más convincentes en sí mismos, llega Morales a la conclusión final, que parece conectar también con el título de su libro, de que el Estatuto aragonés establecido por la Ley Orgánica 5/2007, y que sitúa en la que considera «tercera reforma» de los Estatutos de Autonomía, permitiría reconocer una «redefinición de la posición constitucional de Aragón», lo que supondría también, según él, un «reposicionamiento moral» y «un título constitucional de mejor condición»[28].

Esta conclusión esencial del libro de Morales parece grandilocuente y poco convincente, no solo por la inconsistencia intrínseca de la noción de *nacionalidad* y por la no mención en la Constitución del término *nacionalidad histórica,* sino porque parece olvidar que los cambios terminológicos no han sido en absoluto tan grandes en el nuevo Estatuto de 2007 como se quiere dar a entender. En el texto del Estatuto de 1982 (art. 1.º) ya se señalaba como base del autogobierno la «unidad e identidad histórica» de Aragón y en su disposición adicional 5.ª,

---

[26] Cfr. un buen análisis de la cuestión en Santiago MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España*…, cit., Iustel, 2006, pp. 215-247. Para una historia más en profundidad de esta cuestión contamos con los trabajos de Gonzalo MARTÍNEZ DÍEZ, que estudia los casos de Álava y Vizcaya; Félix MARTÍNEZ LLORENTE, que estudia Guipúzcoa; y Rafael D. GARCÍA PÉREZ, Mercedes GALÁN LORDA y José Luis ORELLA UNZUÉ, que estudian el caso de Navarra en etapas sucesivas. Cfr. estos trabajos en la obra colectiva *Génesis territorial de España…,* cit., pp. 579-849.

[27] Cfr. en el citado Libro de MORALES de 2009, sobre todo, para lo afirmado últimamente en el texto, las pp. 237-240 y 192-197.

[28] Ibídem, pp. 16, 227 y 237; y pp. 258-259.

de texto mantenido luego en las dos reformas posteriores de 1996 y 2007, ya se afirmaba que el «pueblo aragonés» no renunciaba a los derechos históricos que le hubieran correspondido y respetados en la disposición adicional primera de la Constitución[29]. Y en el Estatuto de 1996, aparte de mantener como explico esa misma llamada a los derechos históricos y a la disposición adicional primera de la Constitución (disposición adicional tercera del Estatuto, en esta ocasión), su artículo 1.º-1.º afirmaba que la autonomía era «expresión de su (de Aragón) unidad e identidad históricas como nacionalidad»; y en su artículo 1.2.º afirmaba ya que los poderes de la comunidad autónoma «emanan de la Constitución y del pueblo aragonés». De modo que la noción de *nacionalidad histórica* y las alusiones al «pueblo aragonés» como titular o copartícipe de la soberanía, estaban ya, en realidad, en el Estatuto desde la Ley Orgánica 5/1996.

Aparte de ello, las tesis recordadas de Morales, ni su concepto y crítica del federalismo[30], no me resultan convincentes ni, pese a ser presentadas como tales, progresistas. No me convence su idea de que la Constitución de 1978 reciba en cuanto al modelo territorial fuerte inspiración de la Constitución republicana de 1931, que contenía un modelo bastante más centralista y acaso más racional, distinguiendo a las comunidades con fuerte cultura propia e importante sentido político de identidad del resto de las regiones, para las que no se concebía ni preveía autonomía política. No me convence que por haber sido el Reino de Aragón cofundador originario del Estado español tenga que tener más competencias que otras comunidades autónomas, argumento que, además, de aceptarse, habría que extender también a las comunidades autónomas de Castilla León y de Castilla-La Mancha, incrementando la actual ceremonia de la confusión desencadenada desde que llegó al poder el PSOE, con estrecho margen de votos, en marzo de 2004.

---

[29] En esto último se imitó, a instancias del Partido Aragonés Regionalista, al inicial Estatuto de Autonomía Vasco. El término *nacionalidad* fue evitado por los políticos aragoneses que elaboraron el Estatuto aragonés de 1982, sabedores de que algunos autores lo relacionaban con la «autodeterminación». Cfr. José Luis MERINO HERNÁNDEZ, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón,* Guara Editorial, Zaragoza, 1983, pp. 15-23 y 412-417. Hoy sabemos que la extensión de la disposición adicional primera de la Constitución a la comunidad autónoma catalana ha sido rechazada por la Sentencia del TC de 28 de junio de 2010. Lo mismo habrá que entender, evidentemente, respecto de Aragón.

[30] El concepto que de federalismo nos da Morales es más bien extremoso y entiendo que más próximo o coincidente con el concepto que otros dan de confederalismo, si excluimos las nociones más extremas de este último. Sostiene que el federalismo en España necesitaría una desintegración del Estado, la formación de entidades estatales separadas a partir de ahí y, finalmente, un pacto multilateral entre esas diversas entidades estatales. Cfr. libro citado de 2009, p. 224. Con dicho concepto habría que pensar, contra la opinión común y general, que no hay federalismo hoy en Alemania. La solución federal para España, que a mí no me convence, y que fue expresamente descartada tanto por los constituyentes de 1931 como por los de 1978, hay que reconocer que está bastante de moda y tiene bastantes partidarios. Véase, por ejemplo, el libro de José TUDELA ARANDA, *El Estado desconcertado y la necesidad federal,* Editorial Civitas, Thomson Reuters, Madrid, 2009, 266 pp.

Además, obsérvese que el Preámbulo del Estatuto, para, en el fondo, recabar más competencias y más poder y dinero para los actuales y futuros políticos autonómicos, recuerda valores e instituciones o hechos medievales o feudales (Compilación del siglo XIII; Compromiso de Caspe de 1412; Justicia de Aragón), como si esos fueran los méritos más verdaderos a alegar ante la nueva España liberal. No se recuerda, por ejemplo, que participaron los ilustrados aragoneses en la modernización y robustecimiento de España, preparando de algún modo la futura revolución liberal; ni que en el siglo XIX, cuando el liberalismo más lo necesitaba, Zaragoza y la mayor parte de Aragón fue leal, progresista y liberal, y separó físicamente, y así debilitó, los fundamentalismos absolutistas y carlistas de Cataluña y de Navarra. Ni se recuerdan los grandes sufrimientos de Aragón, y sobre todo de los liberales aragoneses, durante la Guerra de la Independencia y durante la «década ominosa» y durante la Guerra Civil de 1936-1939. De modo que se colabora ahora por los políticos desde Aragón en la propagación de la (ajena) lógica perversa de premiar o aceptar que se premie a los que demuestren haber tenido adhesión más tenaz y demostrada a los valores del feudalismo y de la intolerancia religiosa, para ser mejor tratados por la España liberal, sin que cuenten, en cambio, los méritos de haber sabido aceptar o defender, en los inicios y cuando más falta hacía, los valores del liberalismo y de la igualdad formal, que son los valores nucleares de nuestra actual Constitución. Parece que estamos todavía pagando los precios de una revolución burguesa débil y hasta pactada en parte con la aristocracia.

El mérito a privilegiar parece estar, visto el mapa autonómico, en haberse opuesto a la construcción de la España moderna y liberal y no en el haber contribuido mejor que otros a construirla. Y se mira muy atrás. El independentismo vasco ha invocado alguna vez, a favor de sus tesis, la invasión por tropas castellanas durante la Baja Edad Media de territorios hoy vascos, o ha recordado el cerco a que sometió durante ocho meses el rey castellano Alfonso VIII a Vitoria. En fin, como se sabe, la organización terrorista Al-Quaeda reivindica la reconquista del reino o califato de al Ándalus, que incluiría al menos hasta Zaragoza y su amplia zona de influencia en la Baja Edad Media. Fernando García de Cortázar afirmaba ante periodistas, en diciembre de 2009, con ironía, al presentar una Historia de España en formato de cómic, que las habituales y frecuentes manipulaciones de la Historia han hecho hoy completamente impredecible el pasado[31].

---

[31] En parecido sentido ha denunciado, desde su importante autoridad, José Antonio Escudero la tan habitual manipulación de la idea de «derechos históricos» que encubren privilegios y que ve, no como producto de la Historia real, sino de la «pseudohistoria amañada y calenturienta». Cfr. su introducción inicial al libro coordinado por él *Génesis territorial de España...,* cit., pp. 31-32.

Consideremos ahora la parte más propiamente histórica del libro de Morales. La parte más extensa del libro es esta primera parte histórica, de 165 páginas, y es una reflexión histórica sobre el Reino de Aragón y sobre la formación de la nación española y de su Estado hasta el final del franquismo. El libro está escrito con un nivel muy abstracto y con estilo muy personal y comprometido en muchos difíciles y muy heterogéneos temas, y con atención muy preferente a las doctrinas políticas y sus conceptos jurídicos vigentes en cada momento histórico. Con atención preferente a los títulos legitimantes del poder estatal. El libro de Morales, casi sin notas a pie de página, no cita casi nunca sus fuentes precisas o las autoridades en que se apoya, ni normas concretas con sus contenidos y su significado. Pero para ser, en cierto modo, casi una síntesis de la historia de España, se ha desprendido también, sin advertirlo al lector, casi absolutamente, del Derecho privado a lo largo de la historia aragonesa y española; de valoraciones de autoridades económicas, que entiendo se hacen necesarias siempre en las ciencias sociales; y del estudio de las ideologías en presencia (el cristianismo y sus relaciones con otras religiones; el liberalismo; el nacionalismo o los nacionalismos y su evolución; las ideologías obreras, etc).

Hasta los hechos históricos padecidos por los grupos sociales o étnicos o religiosos, los sufrimientos conocidos de ciertos grupos en nuestra convulsa y ensangrentada historia, no merecen nunca la más mínima alusión, ni siquiera tangencial, en el libro de Morales. Por estas y otras razones el peculiar libro de Morales me ha parecido excesivamente ambicioso, muy subjetivo y excesivamente desapegado de las principales autoridades de la historia, y libro, en fin, bastante desigual.

La falta de toma en consideración de autoridades consagradas, incluyendo la del profesor Lalinde Abadía, maestro del autor, ya se ha indicado que es un importante defecto de este libro[32]. También es cuestionable y nada baladí la

[32] Morales solo cita a Lalinde Abadía en tres lugares de su libro (cfr. pp. 43, 73 y 117) y recoge un breve trabajo suyo en la bibliografía. No cita ni recoge sus obras generales, llenas de jugosas referencias a la historia de Aragón, ni monografías suyas esenciales sobre esta materia, como la titulada *Los fueros de Aragón,* Librería General, Zaragoza, 1976, o como su libro *La gobernación general en la Corona de Aragón,* IFC, Zaragoza, 1963, 574 pp. Sorprende también no encontrar rastro alguno de la obra abundante de Tomás y Valiente, o del profesor José Antonio Escudero, quien precisamente en 2007 había coordinado una magna obra colectiva de veinte historiadores titulada *Génesis territorial de España*. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007, 950 pp. O lo mismo cabe afirmar de la obra colectiva Eloy FERNÁNDEZ CLEMENTE (dir.), *Historia de Aragón*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2008, 805 pp. Importante obra sobre la historia del Derecho aragonés es el libro de Carlos LÓPEZ DE HARO, *La Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor,* Editorial Reus, Madrid, 1926, 645 pp. Otras importantes síntesis históricas sobre Aragón son la obra colectiva *Aragón en su historia,* Ángel CANELLAS LÓPEZ (coord.), CAI, Zaragoza, 1980, 493 pp.; y la obra colectiva *Historia de Aragón* (coord.)*,* Heraldo de Aragón, Zaragoza, 1991, Guillermo Fatás Cabeza, 432 pp.

opción metodológica de Morales por prescindir de modo prácticamente total del Derecho privado o civil en las distintas épocas[33].

En cuanto al brocardo *standum est chartae,* aunque reconoce Morales que los Decretos de Nueva Planta no aludieron a él (lo que, por cierto, vendría a ratificar las tesis aquí sostenidas sobre el brocardo), le atribuye el carácter de «elemento definitorio» del Derecho aragonés desde el siglo XIV, y su supuesta pro-

---

Aunque podrían citarse más libros sobre la historia de Aragón (no digamos ya de la historia de España y con participación de Aragón) llamativamente omitidos por Morales, voy a citar algunos que tengo y he manejado alguna vez: José María LACARRA, *Aragón en el pasado,* 1.ª ed. de 1972, 4.ª de 1998, Espasa Calpe, Madrid, 227 pp. esta cuarta edición; Luis GONZÁLEZ ANTÓN, *Las Cortes de Aragón,* Librería General, Zaragoza, 1978, 206 pp.; Roberto G. BAYOD PALLARÉS, *El Reino de Aragón durante el «Gobierno Intruso» de los Napoleón,* Librería General, Zaragoza, 1979, 175 pp.; Esteban SARASA SÁNCHEZ, *Las Cortes de Aragón en la Edad Media,* Guara Editorial, Zaragoza, 1979, 134 pp.; Ángel BONET NAVARRO, *Procesos ante el Justicia de Aragón,* Guara Editorial, Zaragoza, 1982, 204 pp.; Antonio PEIRÓ ARROYO, *Las Cortes aragonesas de 1808. Pervivencias forales y revolución popular,* Cortes de Aragón, Zaragoza, 1985, 131 pp. José Luis CORRAL LAFUENTE, *Mitos y leyendas de Aragón,* Leyre, Zaragoza, 3.ª ed., 2002, 238 pp.; Jesús DELGADO ECHEVERRÍA, en libro peculiar, autodidacta y sin notas a pie de página, pero libro de Historia del Derecho, titulado *Los Fueros de Aragón,* CAI, Zaragoza, 1997, 174 pp. Hay carencias de entidad también en cuanto a la literatura decimonónica sobre la historia de Aragón. Por ejemplo, las omisiones de Braulio FOZ, *Idea del Gobierno y Fueros de Aragón*, Imprenta de Roque Gallifa, Zaragoza, 1838, 156 pp., con reedición facsímil de 1997; Melchor DE MACANAZ, *Regalías de los Señores Reyes de Aragón. Discurso jurídico, histórico, político,* Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1879, 278 pp.; Manuel DANVILA Y COLLADO, *Las libertades de Aragón. Ensayo histórico, jurídico o político,* Imprenta de Fortanet, Madrid, 1881, 481 pp. y con edición facsímil de la Editorial Maxtor, Valladolid, 2007.

[33] Esa opción representa una historia de Aragón sin casi mencionar a Joaquín Costa, que ha dejado importante huella en el Derecho civil aragonés vigente, y sin mencionar toda la abundante doctrina sobre el mismo, y sin reflexionar en serio sobre la codificación del Derecho foral aragonés, Derecho que la Exposición de Motivos del Estatuto de 2007 y su artículo 1.3.º señalan como «seña de identidad» de la «nacionalidad histórica» de Aragón. Es prescindir, entre otras investigaciones históricas sobre Derecho civil, de media docena de libros publicados por El Justicia de Aragón durante la última década de Manuel Gómez de Valenzuela, con valiosísima documentación sobre el Derecho consuetudinario aragonés. Es prescindir también de Franco y López, Gil Berges, y Marceliano Isábal, este último jurista de gran cultura y uno de los autores del Apéndice de 1925. Es prescindir de lo mucho que han aportado a la reflexión sobre la historia aragonesa muchos de los que escribieron en el *Anuario de Derecho Aragonés* (1944 a 1976). Es prescindir de lo que han reflexionado sobre el Derecho aragonés histórico, entre otros, De Castro y Bravo; Castán Tobeñas; Castán Vazquez; Vallet de Goytisolo; Juan Moneva y Puyol; Lacruz Berdejo; Mariano Alonso Lambán; Martín Ballestero y Costea; Sancho Rebullida; De Los Mozos; Lorente Sanz; Delgado Echeverría; Merino Hernández; Marín Padilla; y Serrano García. Es prescindir de todos mis trabajos con reflexión sobre el Derecho aragonés histórico, y en particular de mi monografía titulada *Mito y realidad del* standum est chartae, que, como indico en la primera nota de este trabajo, se conoció en su primera versión en 2007. Y es prescindir de los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón,* de José Luis Merino y Hernández, quien participó en la elaboración del Estatuto de Aragón de 1982, Editorial Guara, Zaragoza, 1983, 485 pp.

cedencia del que llama «Fuero de Aragón», pretendida idea o fuente de normatividad que distingue de los concretos fueros compilados, añadiendo también Morales que en el siglo XVIII y tras la «nueva planta», la teorización política aragonesa ha cruzado razones desde el mundo privado al público y viceversa, de lo que el *standum est chartae* sería, en su opinión, el «ejemplo más nítido», porque en el plano privado habría terminado legitimando la libertad de pacto de las partes y, en el plano político, estaría el núcleo de los Fueros de Sobrarbe como *topós* que reforzaría el pacto fundacional del reino[34]. Pero toda esta explicación no justificada del autor no me convence por las razones aducidas antes al tratar el brocardo *standum est chartae.* Anticuada respecto de los actuales conocimientos, y bastante desencaminada, me parece también la explicación que da Morales[35] de la actitud de los civilistas aragoneses del siglo XIX, a los que atribuye, sin razón, un recelo frente al Derecho castellano más fuerte que el de los civilistas aragoneses del siglo XVII; afirmando el autor que hubo un protagonismo de Aragón frente al centralismo castellanizante del Proyecto de Código Civil de 1851 (protagonismo u oposición que no existió en absoluto, sino que existieron más bien adhesiones importantes y de peso al Proyecto desde Aragón) y que el Congreso de Jurisconsultos de 1880-1881 significó en esencia que los mejores juristas de Aragón participaron en una defensa del Derecho civil propio o aragonés frente a la idea unificadora a la larga de la Codificación liberal, lo que es sustancialmente incierto y no resiste la prueba de una sencilla y atenta lectura de las conclusiones del Congreso de 1880-1881.

En cuanto al Congreso de Jurisconsultos Aragoneses de 1880-1881, lo verdaderamente esencial es que la ideología que inspiró las conclusiones adoptadas fue la de un fuerte acercamiento a las tesis centralistas de inspiración liberal burguesa según una ideología próxima a la de Manuel Alonso Martínez y de los otros juristas de la Restauración borbónica[36]. Los juristas aragoneses de finales

---

[34] Cfr. el libro de Morales de 2009, pp. 76, 133-134 y 145. Sobre el pactismo aragonés y en la Corona de Aragón en general hay un trabajo de Lalinde que estimo fundamental, recopilatorio de muchos otros suyos anteriores sobre esa cuestión, que es «El pactismo en los reinos de Aragón y de Valencia», en el libro colectivo *El pactismo en España* correspondiente a un Simposio de abril de 1978 y publicado en 1980, por el Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria, Madrid, 1980, pp. 113-139.

[35] Cfr. el libro de Morales de 2009, pp. 157, 149 y 173-174. Un error de este libro que tampoco debería pasar por alto un civilista es su afirmación de que la Constitución de 1978 «creó» el divorcio, que luego concretó una ley de 1981. No es cierto. La Constitución de 1931 (art. 43, párrafo 1.º) sí que instauró el divorcio vincular; pero el artículo 32.2.º de la Constitución vigente se limitó a desconstitucionalizar o sacar del orden público la indisolubilidad del matrimonio. El legislador ordinario podría, en teoría, tanto establecer como, tras establecerlo, suprimir el divorcio. Cfr. la pp. 203-204 del libro.

[36] Las Conclusiones del Congreso de Jurisconsultos Aragoneses de 1880-1881 pueden consultarse en el libro *Los Proyectos de Apéndice del Derecho civil de Aragón,* tomo 1.º, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 2005, pp. 63-80. Un resumen significativo de esas Conclusiones,

del siglo XIX, mayoritariamente identificados con un nacionalismo español y liberal, aunque rechazando una unificación total e inmediata del Derecho civil español, estaban dispuestos a aceptar una profunda poda, incluidas bastantes supresiones completas, de muchos de los institutos más característicos del Derecho foral y tradicional aragonés[37].

con valoración de las mismas, puede consultarse en mi libro *Mito y realidad en el* standum est chartae*,* Civitas, Madrid, 2009, pp. 305-308.

[37] Santiago Muñoz Machado, explica, con bastante razón, que el retraso de la Codificación civil española y su fracaso o carácter limitado («deficiente», la denomina) cuando al final se consiguió, contribuyeron a la desvertebración del Estado español y a debilitar el sentimiento de pertenencia a una única nación de los españoles. Cfr. *El problema de la vertebración del Estado en España…*, cit., pp. 114-126.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 145-179
ISSN: 1132-8975

CUESTIONES DE APLICABILIDAD DEL DERECHO DE FAMILIA CATALÁN

Ramón Durán Rivacoba
Universidad de Oviedo

1. REFORMAS ESTATUTARIAS Y APLICACIÓN DEL DERECHO CIVIL PROPIO

La reciente modificación de ciertos Estatutos de comunidades autónomas ofrece perspectivas novedosas, no solo en la esfera jurídico-pública y de la estructura interna del Estado, sino también para el ya muy complejo mapa del Derecho civil español. Lejos de recuperar dosis cada vez más acuciantes de certeza en el plano del ordenamiento aplicable a las personas, se avanza en la senda expansiva de la multiplicación de normas y sistemas competentes entre sí, que acumulan criterios de aplicabilidad con frecuencia incompatibles. Al anhelo perseguido por los codificadores, en la búsqueda de reglas accesibles a sus destinatarios, ahora corresponde un panorama caleidoscópico, en el que a la soberanía estatal dan réplica fuerzas centrífugas y centrípetas, cuyo balance arroja la existencia de múltiples regímenes concurrentes y en liza (comunitario, estatal, foral y autonómico).

Como consecuencia de todo ello, el problema consiste a menudo en conocer qué Derecho resulta vigente, para solo a posteriori advertir sobre su contenido. Esta improcedente reduplicación del óbice conflictual en la esfera interna produce distorsiones tan severas que siembra la duda sobre su deriva, máxime cuando la evolución del fenómeno apunta en la línea de su acelerado incremento. El resultado de las medidas adoptadas, más que producir una mejora en el servicio a las personas individuales, despliega su efecto en la competencia creciente de las instituciones territoriales, que les conduce a reivindicar espacio de poder político a costa de su auténtica utilidad pública, medida en términos de ciudadanía, cuya primera expresión es la jurídica.

La VIII Legislatura culminó un proceso de reforma en significativos Estatutos de Autonomía con un cariz desconocido hasta entonces. Sin perjuicio de concretos retoques anteriormente abordados por los Parlamentos autonómicos con refrendo de las Cortes Generales, de adecuación limitada de sus textos a nuevas necesidades competenciales específicas, el escenario ahora vigente apunta en la senda de un cambio sustancial de contenido, más en la línea del *quale* que del *quantum*. No resulta un problema de mayores o menores competencias o la fisonomía de aquellas, sino que se adentra en el campo de la definición de cada entidad, de su naturaleza y las novedosas relaciones mutuas que provoca. Dicha categoría se refleja, siquiera sea de forma secundaria, en el plano de sus correspondientes Derechos civiles especiales.

En esta tesitura, se sitúan experiencias del estilo de la catalana, balear y valenciana –de grandes paralelismos–, alguna otra de menor calibre como Andalucía, Castilla y León –teniendo en cuenta su ausencia de Derecho foral específico[1]–, y Aragón, gracias a la oportuna fórmula que promueve, minimizando el negativo impacto del asunto. En efecto, entre todas ellas destaca por su rigor y acierto este último caso, con arreglo a la Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, cuyo

---

[1] Eso no significa que para el supuesto andaluz su nuevo Estatuto de Autonomía –Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo– ignore la competencia en materias características del Derecho civil, pero en la esfera del ordenamiento autonómico de corte territorial. Así, contempla facultades ejecutivas sobre las demarcaciones del Registro Civil (cfr. art. 77.2 EAAn) y en materia de «asociaciones, fundaciones y corporaciones de derecho público», pues «corresponde a la Comunidad Autónoma, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica, la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía» (art. 79.1 EAAn). Por eso, estimo fuera de lugar el segundo inciso del artículo 7 EAAn, con la rúbrica «Eficacia territorial de las normas autonómicas»: «las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio. Podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional». En este ámbito, la excepción de la extraterritorialidad es al menos extravagante, cuando no peligrosa e inútil, por mucho que salve los límites constitucionales, cuya sola mención señala el riesgo en que incurre frívolamente.

El texto de Castilla y León –Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre–, supone un buen ejemplo de prudencia: no reivindica soberanismo, sino que afirma su histórico respaldo a la «la formación de España como Nación» (art. 1.1 EACyL) y establece su vigencia práctica sobre la premisa de la vecindad administrativa de sus conciudadanos (cfr. art. 7 EACyL). Considero que haberse tradicionalmente partido de la raíz castellana en las instituciones jurídicas de Derecho privado común desembocaría en repercusiones hasta cierto punto perversas para la continuidad de aquellas. Al ofrecer al patrimonio conjunto sus categorías propias, el Derecho castellano renunció a su autonomía, lo que trajo consigo que la desnaturalización padecida mediante las sucesivas reformas que hubo de recibir, le hicieran perder parte no desdeñable de su genuino sentido. Nadie duda sobre la creciente influencia de los Derechos forales en las recientes modificaciones de la disciplina jurídica común plasmada en el Código Civil. Sin perjuicio de todo ello, conservaron dichos ordenamientos sus propias señas de identidad y estas se adecuaron por su parte a otros nuevos escenarios más que discutibles, lo que contrasta enormemente con el ejemplo del Derecho privado de Castilla, que sacrificó para siempre su independencia en el beneficio colectivo.

artículo 9.2 establece que «el Derecho foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial». Al margen de que acto seguido se realicen algunas afirmaciones –en la línea inaugurada por el Fuero Nuevo de Navarra[2], y de muy dudosa licitud a la vista del artículo 15.1 del Código Civil– sobre que «los extranjeros que adquieran la nacionalidad española quedarán sujetos a la vecindad civil aragonesa, si en el momento de su adquisición tienen vecindad administrativa en Aragón, salvo que manifiesten su voluntad en contrario, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación del Estado» (art. 9.3 EAAr)[3], los términos básicos acerca de la eficacia de las disposiciones civiles forales pueden considerarse raramente correctos en un horizonte tan convulso[4].

Sobre todo, queda de relieve la eficacia del Derecho civil, conforme a la naturaleza y categoría de los ordenamientos forales, sometidos de ordinario al ámbito del estatuto personal, que «regirá la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte» (art. 9.1 del Código Civil). En este sentido, resulta notorio el protagonismo que respecto del régimen económico matrimonial y la herencia encarna el Derecho foral clásico.

---

[2] Según su ley 13 FNN –«Extranjeros nacionalizados»–, «en el expediente de adquisición o recuperación de la nacionalidad española, se presumirá que adquiere la condición foral de navarro el extranjero que residiere en Navarra al conseguir la nacionalidad». Esta idea fue seguida pronto en algunos Estatutos de Autonomía, como el balear, hoy reformado según la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, cuyo artículo 9.3 manda que «los extranjeros que, teniendo vecindad en cualquiera de los municipios de las Illes Balears, adquieran la nacionalidad española quedan sujetos al Derecho Civil de las Illes Balears excepto en el caso en que manifiesten su voluntad en sentido contrario». El Código Civil de Cataluña recoge idéntico inciso en su artículo 111.3.2, párrafo 2, como también hizo el artículo 16, párrafo 2, de la Ley 3/1992, de Derecho Civil Foral del País Vasco. Tales ejemplos manifiestan bien a la claras el buscado paralelismo entre vecindad y residencia. Cfr. la severa crítica del asunto que realizo en DURÁN RIVACOBA, «Comentario a las leyes 12-13 del Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil de Navarra», en *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, XXXV-2 (dirigidos por los profesores Albaladejo y Díaz Alabart), Madrid, 1993, pp. 66 y ss.

[3] El último inciso refleja una *contradictio in terminis* irreconciliable, pues la normativa estatal en la materia, única competente, no contempla presunción alguna: «el extranjero que adquiera la nacionalidad española deberá optar, al inscribir la adquisición de la nacionalidad, por cualquiera de las vecindades siguientes: a) La correspondiente al lugar de la residencia.– b) La del lugar de nacimiento.– c) La última vecindad de cualquiera de sus progenitores o adoptantes.– d) La del cónyuge». Pudiera pensarse, sin embargo, que ambas normas resultan compatibles, entendiendo que una opción distinta de la residencia supone la «voluntad en contrario» que contempla el Estatuto de Autonomía de Aragón. Mas, en todo caso, la preferencia de opciones en el artículo 15 del Código Civil no existe.

[4] Por otra parte, dicho reconocimiento tampoco es obstáculo para conseguir las más altas cotas de desarrollo de un Derecho Civil propio. Por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, el Gobierno de Aragón aprueba el «Código Foral de Aragón», texto de cerca de 600 artículos que refunde todas las leyes civiles propias en un cuerpo unitario.

Exceptúase de dicho esquema el inciso final del precepto, que recoge «aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial». Con ello se asume la órbita moderna del Derecho autonómico de carácter territorial y de fisonomía mixta, pero lejana del característico esquema estatutario personalista, como representan las disciplinas correspondientes a los entes jurídicos, el amparo de menores, etc[5]. Obedece a este marco el primer inciso del artículo 9 EAAr –bajo el rótulo «Eficacia de las normas»–, indudablemente dirigido a la producción normativa de alcance público: «las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excep-

[5] La territorialidad adquiere todo su sentido tratándose de ordenamientos autonómicos, aunque versen sobre materias clásicamente jurídico-civiles, pero en sus aspectos más institucionales. Excelente prueba ofrece la normativa de mi comunidad autónoma. Por ejemplo, en materia de consumo, el artículo 1 de la Ley asturiana bajo el rótulo de «Objeto y ámbito de aplicación», cifra su competencia «el ámbito territorial del Principado de Asturias», por ello «la potestad sancionadora del Principado de Asturias en materia de defensa de los consumidores y usuarios alcanzará a todas las infracciones administrativas que se cometan en su ámbito territorial» (art. 46 y cfr. art. 52 Ley 11/2002, de 2 de diciembre). En cuanto a la Ley de Protección de Menores del Principado, su Preámbulo reconoce como «pieza clave de esta Ley es la atribución de amplias competencias a las entidades públicas a las que en sus respectivos territorios corresponda la protección de menores». En estrecho vínculo, establece que «las medidas de protección previstas en la presente Ley, se dirigirán a aquellos menores de edad que residan o se encuentren transitoriamente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los que concurra alguna circunstancia susceptible de actuación protectora, sin perjuicio de que resultare aplicable otra normativa, en función de las circunstancias concurrentes en el menor objeto de protección, por razón de su origen o procedencia» (art. 3 Ley 1/1995, de 27 de enero). Es decir, que sin perjuicio de los elementos de la capacidad que atraen la vigencia de otras disposiciones materiales por razón del estatuto personal, las circunstancias previstas en la Ley asturiana permiten su aplicación *ex* territorio de residencia, incluso transitoria. Luego constituye un acabado capítulo del Derecho autonómico en materia de protección de menores, que no excluye las reglas relativas a su capacidad dictada por oportuna instancia jurídica distinta. También sucede así con la Ley de Parejas Estables, cuyo «Ámbito de aplicación» se diseña en su artículo 2 siempre que ambos «miembros estén empadronados en cualesquiera de los concejos de Asturias». Esta norma –Ley 4/2002, de 23 de mayo– es una de las más modernas en el escenario de las disposiciones autonómicas en la disciplina y mejora la experiencia de otros textos paralelos, según el último epígrafe del presente trabajo da prueba. Igualmente, sucede con las iniciativas legales puestas en marcha recientemente por el Principado, como la Ley 3/2007, de 23 de marzo, de Mediación Familiar, cuyo primer artículo cifra su «Objeto», en «la regulación de la mediación familiar que, con el alcance que resulta de sus prescripciones, se desarrolle en el Principado de Asturias». A esta pura territorialidad, acorde con el carácter autonómico del fenómeno jurídico de partida, también obedece lo previsto en el del Borrador de Ley de Fundaciones del Principado de Asturias, cuyo artículo primero trata de su ámbito de aplicación englobando a «las fundaciones que desarrollen íntegramente su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias», pero sin olvidar a las «que desarrollando su actividad en el territorio de otras Comunidades Autónomas o en el extranjero» desplieguen sus iniciativas de forma prioritaria en el territorio de Asturias, o tengan «el objetivo exclusivo de satisfacer los intereses de la Comunidad Autónoma en el exterior, siempre que así esté recogido en los respectivos estatutos». Aun cuando se trate de un simple Anteproyecto, como idea sirve para resaltar la íntima unión entre normas autonómicas y eficacia territorial de su contenido.

ciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad».

A este régimen razonable y adecuado da réplica otro de muy dudosa fortuna desde la perspectiva técnica y jurídica. Me refiero a la línea inaugurada en los nuevos Estatutos de Valencia y Cataluña, y seguida por el de Baleares, que proclaman, fuera de contexto, el carácter territorial del Derecho civil propio. El primer caso es, al menos, disculpable, habida cuenta de que la falta durante siglos de un ordenamiento civil exclusivo permitía esta faceta para específicos rebrotes del Derecho autonómico por la senda de leyes como la de Arrendamientos Históricos Valencianos de 15 de diciembre de 1986, refrendada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de septiembre de 1992 en tales términos autonómicos estrictos[6]. Ahora bien, la inaudita reviviscencia, después de un lapso de tres siglos, del Derecho foral valenciano en forma de un futuro y anunciado Código foral redivido de la nada, comporta dificultades de gran calibre.

2. LAS INICIALES REIVINDICACIONES SOBRE LA TERRITORIALIDAD DEL DERECHO CIVIL FORAL. DOCTRINA CONTRARIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es tema sabido que la más característica esencia de las normas forales pertenece al ámbito del estatuto personal, cuya definición en el Código Civil resulta muy apropiada: «la ley personal correspondiente a las personas físicas es la determinada por su nacionalidad» (art. 9.1 del Código Civil; y, en el plano interno, «será ley personal la determinada por la vecindad civil» (art. 16.1.1.ª del Código Civil). Ello no significa que, con arreglo al estatuto real, el régimen jurídico de los bienes abandone la clásica pauta de lex loci (cfr. art. 10.1 del Código Civil), pero los individuos siguen otra: «la sujeción al derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil» (art. 14.1 del Código Civil), cuya fijación sobre la base del ius sanguinis resulta un elocuente paralelo con la nacionalidad (cfr. arts. 9, 14 y 17 del Código Civil). Por el contrario, los ordenamientos autonómicos, que también contemplan las facetas más institucionales de algunos contenidos afines al Derecho civil, obedecen al principio de territorialidad en su aplicación.

Las alternativas sobre qué modelo de aplicación de los Derechos forales debía seguirse, una vez el extenso y casi agotador debate sobre su existencia obstaculizara el proceso de la codificación civil española, responde a dos polos. El primero, experimentado en otros países, sería su eficacia territorial pura, que limita mucho su contenido y además implica consecuencias en el plano de la

---

[6] Cfr. Ramón DURÁN RIVACOBA, *Derecho Interregional*, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 249 y ss.

soberanía. La combinación de Lengua y Derecho propios constituyen los ejes fundamentales sobre los que giran los ímpetus nacionalistas en España. Por todo ello, y con el triste bagaje de no pocos episodios bélicos fraticidas en el siglo XIX, se optó por un sistema paralelo al de la nacionalidad –que hace depender de un elemento de la condición de las personas el tipo de Derecho civil aplicable a los españoles–, aunque de ordinario también manifestase los vínculos históricos con el territorio de ciertas comunidades, pues, a la postre, la residencia efectiva y prolongada determina la vecindad civil (cfr. art. 14.5 del Código Civil). Luego al *ius sanguinis* de partida se añade como cláusula residual, pero muy eficiente, junto al *ius soli,* el criterio de la residencia fija (cfr. art. 14.5 y 6 del Código Civil). Dicho esquema intentó cambiarse a lo largo de la transición política sin éxito, a mi juicio afortunadamente[7].

Estas son las reglas de juego establecidas por causa de la concurrencia de distintos ordenamientos civiles y territoriales en España. El sistema obedece a la

---

[7] Se pretendía recoger la vecindad administrativa, y no la civil, como criterio de atribución jurídica del Derecho privado propio. Mientras esta requiere largos periodos de residencia, que vincule muy decididamente al sujeto con el territorio, aquella se conforma con estancias más episódicas. La primera iniciativa de reforma fue la Proposición de Ley a cargo de la Minoría Catalana, bajo la rúbrica de los «Efectos del matrimonio en la vecindad civil de la mujer» (cfr. *BOCG. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie B, n.º 104, pp. 2299 y ss.). El informe de la Ponencia sobre la propuesta fue negativo por su hipotética intromisión en el desarrollo autonómico y en los proyectos inminentes acerca del Derecho de familia [cfr. *BOCG*, I Legislatura (1978), Serie B, n.º 24-I, p. 110/1]. En la misma tendencia se sitúan las iniciales reacciones en el ámbito científico –cfr. *v. gr.,* «Primeras Jornadas de Derecho Catalán» (Tossa, 1980) y «Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos Civiles Territoriales en la Constitución» (Zaragoza, 1981)–, en las que cabe señalar su carácter doctrinario y especulativo, que les restaría importancia. Sin embargo, ambas medidas pretendieron reducir las dificultades gracias a su asimilación progresiva con la vecindad política de los ciudadanos. Las deficiencias marcadas por las primeras tentativas de cambio en este punto pudieron paliarse de alguna forma gracias a un Anteproyecto elaborado por la Comisión General de Codificación, cuya Sección Primera aprobó en 1983 un texto de Reforma del Título Preliminar Código Civil (cfr. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n.º 1405 [1985], pp. 81 y ss.). Esta iniciativa no se sometió a los correspondientes trámites parlamentarios, siendo sustituida por la primera Proposición de Ley del Grupo Socialista sobre «la modificación de determinados artículos del Código Civil (…)» [cfr. *BOCG*, II Legislatura (1985), Serie B, n.º 110-I], habida cuenta que traía causa de un encargo del Ejecutivo saliente después de las Elecciones Legislativas de 1982, pero su relevancia estriba en el contenido, que pasó a ulteriores proyectos, que uniformaba vecindad civil y administrativa, merced a la unificación del término previsto para poder adquirir ambas. Vino después la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, acerca de la «Reforma del Código civil en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo» [cfr. *BOCG*. III Legislatura (1989), Serie II, n.º 281 (a)], que, tras los correspondientes trámites parlamentarios, siguió idéntica suerte que la primera del mismo grupo y quedaron interrumpidas en ambos casos por la disolución de las Cortes acordada por el Gobierno a raíz de convocatorias anticipadas de las respectivas elecciones generales. Con todo, esta última fue reiterada tiempo después, ya en el Congreso [cfr. *BOCG*, IV Legislatura (1989), Serie B, n.º 13-1, pp. 1-3], sometiéndose definitivamente a debate, que siguió el cauce de Comisión con competencia legislativa plena, según lo previsto en el artículo 75.2 de la Constitución [cfr. *BOCG*, IV Legislatura (1990), Serie B, n.º 13-8].

fisonomía del objeto en que se despliega, junto con las oportunas trayectorias legales e históricas arrastradas en sendos casos. Sin embargo, unilateralmente se han venido cambiando las piezas esenciales del cuadro.

La regla básica en el ámbito del Derecho civil es la vigencia del estatuto personal, sin perjuicio de que haya materias sometidas a la *lex loci* por razón del objeto, que resulta la excepción[8]. Se desea redefinir los términos de la pauta, estableciendo el territorio como norma, a salvo del criterio personalista de residuo cuando sea menester.

Sin reconocimiento expreso de la territorialidad, pero con sutiles huellas de su vigencia, se sitúa la Ley 3/1992, de 1 de julio, de Derecho civil foral del País Vasco, al menos en alguna de sus especialidades. El «Fuero Civil de Bizcaia» (Libro I del LDCFPV), «rige en toda su extensión en el infanzonado o Tierra Llana», sin perjuicio de que, aun cuando «son vizcaínos quienes tengan vecindad civil en el Territorio Histórico de Vizcaya», únicamente «aforado o Infanzón es quien tenga su vecindad civil en territorio aforado» (art. 12 del LDCFPV). Es decir, están en exclusiva sometidos al Fuero de Vizcaya estos últimos, mas no indiscriminadamente cualquiera de los primeros. Luego esta matización vuelve a conferir carácter personal al presupuesto de aplicación del Derecho civil del País Vasco en su vertiente vizcaína. No obstante, y en una práctica de territorialidad encubierta que generará multitud de problemas, e irrogándose de una competencia claramente lesiva del Derecho común, a la vez que contradictoria consigo mismo, pretende que «los vizcaínos no aforados podrán testar mancomunadamente y por comisario, con arreglo a las disposiciones de este Fuero» (art. 13 del LDCFPV). Es decir, permite a quienes residan en el ámbito del territorio histórico de Vizcaya realizar formas testamentarias completamente al margen de su verdadera condición civil, para los cuales, cuando sea común –la inmensa mayoría de la población, por cuanto las Villas quedan excluidas de un Fuero caracterizado por una entraña rural

[8] Sería el caso de los derechos reales. Sirva el ejemplo del nuevo Libro IV del Código Civil de Cataluña, cuyo «Título V regula las llamadas situaciones de comunidad», entre las que incluye la Propiedad Horizontal, con elocuente justificación en el Preámbulo de la Ley 5/2006, de 10 de mayo: «es, precisamente, una de las novedades de más trascendencia social del Código, dado que la propiedad horizontal ha permitido, en los últimos cincuenta años, una extraordinaria generalización del derecho de propiedad, hasta el punto de convertirse en uno de los instrumentos jurídicos fundamentales que garantizan el acceso de los ciudadanos a la propiedad de la vivienda. La regulación, que parte de la base de la existencia de un inmueble unitario en el que concurren más de un titular y que está compuesto simultáneamente de bienes privativos y bienes comunes relacionados entre ellos de modo inseparable por la cuota o el coeficiente, adopta, actualizándolo, el modelo de la Compilación del derecho civil de 1960». Ilustrativa, digo, porque: primero, no sé qué tiene de foral esta disciplina; segundo, la propia literalidad explica su nexo con principios económicos elementales conferidos a la competencia del Estado; y tercero, la Compilación citada omitía por completo el tema.

ajeno a ellas[9]– el Código Civil impide los modelos de testamentos de mano común o hermandad y por comisario (cfr. arts. 669 y 670 del Código Civil). Sostengo que, pese a que la norma dice vecindad civil, es residencia, pues no será otra cosa lo que distinga en el territorio vizcaíno a quienes no sean aforados. El hervidero de problemas que puede suscitar semejante medida resulta de una trascendencia inusitada en el marco de materia tan sensible como la sucesoria. En suma, implica la mejor prueba de una territorialidad no confesada, pero impuesta de forma subrepticia e intolerable. ¿Qué no dirían las instancias del País Vasco si una ley estatal prohibiese a los infanzones realizar testamentos mancomunados o por comisario? *Analogo modo*, constituye una completa falta de lógica el hecho de pretender válidas las disposiciones exclusivamente forales para quienes, por definición, están sujetos del todo al Derecho común. Luego tales preceptos buscan sustituir en la práctica el criterio de atribución de las normas forales radicalmente, de personalista (vecindad civil) a territorialista (lugar de residencia).

El reconocimiento tácito de la territorialidad como pauta de vigencia para las normas jurídico-civiles resulta desbordada en otros supuestos. Así, la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia –siguiendo la tónica inaugurada por su precedente de 1995– parte de idéntico presupuesto: «el derecho civil gallego tendrá eficacia en el territorio de la comunidad autónoma. Se exceptúan los casos en que, conforme al derecho interregional o internacional privado, hayan de aplicarse otras normas» (art. 3). En justa correspondencia, se aclara de forma obvia que «la sujeción al derecho civil de Galicia se determinará por la vecindad civil, con arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común» (art. 4.1). Mas la cordura es pasajera, por cuanto al principio de territorialidad ahora se suma el de personalismo concurrente: «los gallegos que residan fuera de Galicia tendrán derecho a mantener la vecindad civil gallega con

[9] Las explicaciones de su Exposición de Motivos en cuanto al nombre resultan llamativas: «Ley sobre el Derecho Civil Foral del País Vasco. Civil porque se limita al Derecho privado; Foral, para distinguirlo del Derecho común, y no porque resucite instituciones antiguas; y del País Vasco, por su ámbito de aplicación, aun cuando existan territorios de Derecho común», pues, desde un punto de vista de importancia respecto a la población y a la práctica jurídica del país, este último constituye aplastante mayoría. Un buen indicio constituye la definición que la propia Ley hace del ámbito territorial en que opera la vecindad civil de los sujetos, convirtiéndolos en aforados: «con la denominación de Infanzonado o Tierra llana se designa a todo el Territorio Histórico de Bizcaia, con excepción de la parte no aforada de las Villas de Balmaseda, Bermeo, Durango, Ermua, Gernika-Luno, Lanestosa, Lekeitio, Markina-Xemein, Ondarroa, Otxandio, Portugalete, y Plentzia, de la ciudad de Orduña y el actual término Municipal de Bilbao» (artículo 6.1 de la LDCFPV); y, además, conforme al artículo 7 de la misma Ley, «el territorio no aforado a que se refiere el artículo anterior, estará integrado por el perímetro actual del respectivo núcleo urbano originario y el suelo contiguo al mismo que esté calificado como "urbano" en el planteamiento vigente a la entrada en vigor de este Fuero».

arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común y, en consecuencia, podrán seguir sujetos al derecho civil de Galicia» (art. 4.2). El resultado deja bastante que desear, por cuanto esta Ley reivindica con todas sus consecuencias la llamada vecindad civil gallega en los destinatarios de sus normas, a la que añade una vigencia geográfica incompatible. Además, impide un tratamiento recíproco en el resto, pues se reserva la competencia sobre quienes, fuera del territorio, conserven la vecindad civil gallega. Todo un despropósito que inutiliza la territorialidad, pero ilustra un ánimo acaparador en el plano jurídico, a cuyas resultas en Galicia se aplican territorialmente sus normas civiles, sin perjuicio de que también sean efectivas en demarcaciones extrañas mientras permanezcan allí gallegos. Es cierto que la oportuna combinación de reglas incompatibles hace inútil el propósito, pero no es menos evidente su meta: territorialidad en mi ámbito y personalidad en el ajeno.

Otra medida innovadora de relieve tuvo lugar con la reforma de la Compilación de Derecho civil de Baleares de 28 de junio de 1990, que combinó el doble cauce de la vecindad civil y el territorio como pauta de su vigencia. En efecto, su Exposición de Motivos justificaba que «la eficacia según el Estatuto, dentro de los límites de la Comunidad Autónoma de las normas de su Derecho civil, viene determinada naturalmente por el territorio de cada una de las Islas del Archipiélago y se refiere, sin duda, a las personas que en ellas residen habitualmente, por lo que éstas deben quedar liberadas, lógica y legalmente, de probar su vecindad civil balear, o sea, la correspondiente al territorio dentro del cual la Comunidad Autónoma promulga sus propias normas con plena eficacia jurídica». En su virtud, el artículo 2 del citado texto establecía que «las normas del Derecho civil de Baleares tendrán eficacia en el territorio de la Comunidad Autónoma y serán de aplicación a quienes residan en él sin necesidad de probar su vecindad civil».

Me parece una idea elogiable favorecer al máximo la eficacia del Derecho propio, sobre todo si no pocas veces ha sucedido lo contrario por avatares de un malentendido centralismo jurídico, que, ya fuera o no de intento, ha obrado frente a las legítimas aspiraciones de los ordenamientos forales. Ahora bien, cosa distinta cabe sostener de su traducción legal, donde no se distinguían los propósitos de las realidades, articulándolos atropelladamente. La Compilación mezcló la vecindad civil con su misma prueba, pretendiendo que se aplicaran las normas forales a quienes simplemente residían en el territorio de su vigencia. Mas ello, al margen de la verdadera condición civil de los afectados, que continúa siendo, pese a todo, el auténtico centro de imputación de las normas vigentes para los individuos, de acuerdo con cuanto dispone la norma primera del artículo 14 del Código Civil. Las mínimas exigencias de la seguridad jurídica exigen al autorizante de los actos más característicos en que la vecindad civil se implica –sucesiones y régimen económico matrimonial, preferentemente–, no la prueba de la residencia de los sujetos, que de por sí

resulta poco fiable[10], sino la fehaciencia de sus elementos definidores. Esto resulta incompatible con un sistema innovador de aplicación por territorios, y no por personas, del Derecho civil foral. En esta línea, el propio artículo 2 de la Compilación de Baleares, antes reproducido, exceptuaba «los casos en que conforme al Derecho interregional o internacional privado deban aplicarse otras normas». Con solo esta reserva hubiera bastado para excluir de lleno las reglas anteriormente comentadas, porque las disposiciones aquí remitidas prevén cosa muy diferente a que haya de presumirse la vecindad civil del sujeto a través de su simple residencia. Por tanto, en este supuesto, la excepción consume a la regla general y la vacía de contenido, salvo a los simples efectos de libre, pero inocua, muestra de propósitos.

Las nociones esgrimidas en la crítica del precepto fueron el núcleo de un recurso de inconstitucionalidad, planteado por el presidente del Gobierno contra la nueva Compilación balear. En su desarrollo, destaca lo relativo a la posible vigencia de las normas especiales para los meros residentes en el territorio aforado, sin previa prueba, o, al menos, juicio cierto sobre su vecindad. La importancia de su doctrina y la más que factible aplicación a otros supuestos paralelos y ahora emergentes impulsan a su estudio pormenorizado. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de mayo de 1993, que hubo de resolver el litigio, reconoce que la competencia exclusiva del Estado para definir las normas conflictuales resulta incompatible de raíz frente a las pretensiones vistas, «pues no hay duda alguna de que se integra en todo caso en ella la adopción de las normas de conflicto y la definición de cada uno de sus elementos, entre los que se cuenta, y con la mayor relevancia, la determinación de los puntos de conexión que lleven a la aplicación, en supuestos de tráfico jurídico interregional, de uno de los ordenamientos civiles que coexisten en España». Por lo tanto, «esta es, en definitiva, una materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 <CE> a la

---

[10] Cfr. José PÉRE RALUY, «La prueba de la vecindad civil», *Revista Jurídica de Cataluña* 69, 1 (1970), pp. 159 y ss. Constituye un hito por su importancia en la materia la doctrina de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de julio de 1976, a cuyo tenor el Código Civil no establece «ninguna presunción de que la falta declaración de regionalidad en un acto o contrato pueda interpretarse como síntoma de que la persona es no aforada si el otorgamiento tuvo lugar en el territorio de derecho común o viceversa, aforada si se verificó en provincia foral, ya que la presunción de vecindad no depende exclusivamente del lugar del otorgamiento del acto, sino que se determinará en base a las normas reguladoras de esta materia para, una vez lograda, saber la legislación aplicable en cuanto a sus derechos y deberes de familia, así como a su estado, condición y capacidad». «Todo ello revela la trascendencia que la vecindad tiene en la capacidad de la persona, y por eso el artículo 161 del Reglamento Notarial establece que se hará constar necesariamente en la comparecencia de la escritura cuando se otorgue fuera del territorio de su región, si bien –y dadas las dificultades antes vistas– el artículo 160 del mismo Reglamento indica que su expresión se hará por lo que resultare al notario o resulte de las declaraciones de los otorgantes y de sus documentos de identidad».

acción normativa de las Comunidades Autónomas y atribuida "en todo caso" a la legislación del Estado». A juicio del Tribunal Constitucional, el precepto citado sigue la línea «precedente del artículo 15.1.º de la Constitución Republicana» y «optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de Derecho Civil interregional y excluyó que pudieran las Comunidades Autónomas establecer regímenes peculiares para la resolución de los conflictos de leyes, ya por la vía de articular puntos de conexión diversos a los dispuestos en la legislación general, ya, en otra hipótesis, por medio de la redefinición, alteración o manipulación de tales puntos de conexión». En su virtud, «resulta obligado, siendo esto así, compartir el reproche que el recurso formula contra el artículo 2 de la Compilación de Derecho civil de Baleares».

Las argumentaciones vertidas con el fin de resolver el recurso, según estimo, son verdaderamente reveladoras y diáfanas, no solo para el caso en cuestión, sino para todos aquellos supuestos que han seguido idéntica senda, muy a pesar del precedente anulado. «En efecto, cabe estimar que al prescribir tal norma que ese ordenamiento sea aplicable a quienes residan en el territorio de la Comunidad Autónoma "sin necesidad de probar su vecindad civil" se está adoptando, sin sombra de duda, una regla cuyo objeto es la propia vecindad civil como punto de conexión para la determinación de la ley personal». Por el contrario, «esta materia corresponde al legislador estatal, quien <para> el Derecho interregional ha basado la aplicación de la ley personal en la noción de vecindad civil (art. 16.1 del Código Civil) y a este fin, ha establecido un régimen legal específico de su adquisición y pérdida (arts. 14 y 15 del mismo Código)». En suma, «las disposiciones de la Comunidades Autónomas no pueden, so pena de incurrir en invalidez», entrometerse de cualquier manera en esta cuestión. «El legislador balear, sin embargo, no lo ha hecho así, pues lo establecido en el segundo inciso del párrafo primero de este artículo 2.º viene a otorgar a la "residencia" un valor presuntivo de la vecindad civil. Y al ser evidentes las diferencias que existen entre la mera residencia como noción de hecho y la vecindad civil en cuanto noción jurídica, así como entre el régimen de adquisición y pérdida de una y otra circunstancia personal, la consecuencia que produce es por tanto la alteración o modificación del régimen de la vecindad civil establecido en los artículos 14 y 15 del Código Civil con olvido, en particular, tanto de la presunción establecida en el artículo 14.6 de este Cuerpo legal –extremo señalado por el propio Gobierno balear– como de lo dispuesto en el artículo 16.1.1.ª del Código de determinar cual es la ley personal aplicable en los conflictos interregionales»[11]. En el debate de la fórmula empleada por el ordenamiento foral escogido, «cabe

[11] Juzgo llamativa la cita que se hace del artículo 14.6 del Código Civil y la presunción del *ius soli* como último criterio atributivo de la ley personal de los ciudadanos, porque, a tenor del tercer número del mismo precepto, es la vecindad común el punto de conexión utilizado a manera de

agregar además que también se producen otras consecuencias no menos importantes por haber basado el legislador balear tal presunción en la circunstancia de la mera residencia. En primer lugar, la quiebra de la unidad del sistema estatal de Derecho interregional va acompañada, correlativamente, de una disparidad respecto al ámbito de aplicación en el espacio de los distintos Derechos civiles coexistentes en España, ya que si la común conexión del artículo 16.1.1.ª –la vecindad civil– asegura un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles, no ocurre otro tanto en el caso del Derecho civil balear, cuyo ámbito se amplía considerablemente en virtud de la disposición aquí impugnada, al introducir un punto de conexión distinto».

La idea sobre la falta de igualdad en la relevancia práctica de los Derechos forales que puedan entrar en colisión, si se mantiene la norma impugnada y ahora rediviva por la senda estatutaria, parece de interés. Constituye, según creo, una de las razones más poderosas de negar la trascendencia que para sí pretenden los sistemas que basan en el territorio la eficacia de su Derecho civil. En este sentido, «basta observar, en efecto, que el Derecho civil balear sería aplicable como ley personal no solo a todos los residentes en el territorio de dicha Comunidad Autónoma, sino también (en atención al criterio de la vecindad civil previsto en el artículo 16.1.1.ª del Código Civil) a los no residentes en la Comunidad que ostenten la vecindad civil balear; mientras que la aplicación de cualquier otro ordenamiento civil, común o foral, coexistente en España, solo se produce en virtud de la vecindad civil del interesado». Sería en principio solo aceptable, desde dicha perspectiva, el régimen impulsado por la Compilación balear dentro de un esquema perfecto de reciprocidades entre los distintos ordenamientos civiles concurrentes en el panorama español, porque, de lo contrario, comporta de suyo la preponderancia injusta de unos sobre otros, según el caso. En suma, dicho asunto supondría tanto como rehacer las normas acerca de la condición civil de los españoles.

Esta óptica no es abordada *expressis verbis* por la Sentencia de 6 de mayo de 1993, pero de una u otra forma sí está presente. Alguno de los argumentos tenidos en cuenta para resistir a la fórmula que se impugna constituye la pretendida territorialidad de su aplicación y las razones de la residencia continuada como posible criterio de atribución de la vecindad civil. En dicha línea, «preciso es admitir que la facilidad para adquirir o perder la mera residencia entraña, por sí misma, la posibilidad de que la legislación balear resulte aplicable sin que el interesado tenga su centro de vida o arraigo suficiente en el terri-

---

cierre del sistema. Sobre dicho inciso se cernía entonces una sombra muy acusada de inconstitucionalidad, aunque no condujo, empero, a ningún tipo de pronunciamiento en la sentencia, distinto de un silencio bien expresivo y luego ratificado por el propio Tribunal Constitucional –ante un recurso presentado por la Diputación General de Aragón, a instancias de su Justicia– en la Sentencia de 8 de julio de 1993.

torio de dicha Comunidad. Lo que indudablemente afecta de modo negativo a la estabilidad y permanencia que tradicionalmente se ha considerado que son inherentes a la ley personal, dadas las materias que ésta rige según el artículo 9.1 del Código Civil ("la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte"). Siendo de observar, al respecto, que la adquisición de la vecindad civil precisa una residencia "continuada" de dos o diez años, según medie o no expresa declaración por el interesado e inscrita en el Registro Civil, favorable al cambio de vecindad (art. 14.5 del Código Civil)».

Este conjunto de razones condujeron al Tribunal Constitucional a establecer la ilicitud de la norma comentada y su perentoria irrelevancia práctica. «Conclusión de inconstitucionalidad tan clara que no puede quedar empañada por la invocación que las representaciones de la Comunidad Autónoma han hecho de lo dispuesto en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Baleares de conformidad con el cual, y en lo que aquí interesa, el Derecho civil especial de Baleares tendrá "eficacia territorial", sin perjuicio –añade el precepto– "de las excepciones que se puedan establecer en cada materia y de las situaciones que se hayan de regir por el estatuto personal o por otras normas extraterritoriales"». En efecto, la regla, bien analizada, reafirma las conclusiones obtenidas por la sentencia, pues «cualquiera que sea la razón de ser de este precepto, es patente que se limita a enunciar un principio general –la eficacia territorial de todas las normas autonómicas– (…) la norma nada dice sobre la definición o el reconocimiento de la vecindad civil, sino que, más bien remite implícitamente a la legislación estatal reguladora de la misma». Luego se induce de los textos escogidos, que, para el Tribunal Constitucional, las disposiciones autonómicas, en el sentido más puro del término, deben considerarse territoriales, pero no las de corte foral, siendo esta precisamente una de las más netas diferencias remarcables entre ambos tipos de normas.

En consecuencia, «se impone, por todo ello, la declaración de inconstitucionalidad del precepto en su inciso "y serán de aplicación a quienes residan en él sin necesidad de probar su vecindad civil" del artículo 2 párrafo primero de la Compilación de Derecho civil de Baleares». A raíz del referido fallo, por Ley de 20 de octubre de 1993 se introdujeron los cambios reclamados en aquel. En su virtud, queda omitido del artículo 2 de la Compilación el inciso «y será de aplicación a quienes residan en él sin necesidad de probar su vecindad civil». El problema, sin embargo, radica en que, a resultas de la operación, queda la regla con una pretendida cobertura territorial que no responde a su verdadera naturaleza. Curiosamente, la disposición ahora pretende restringir indebidamente la relevancia del ordenamiento balear a su exclusivo territorio –«las normas del derecho civil de Baleares tendrán eficacia en el territorio de la Comunidad Autónoma. Se exceptúan los casos en que, conforme al derecho interregional o internacional privado, deban aplicarse otras normas» (art. 2,

párr. 1, Compilación de Baleares)–, cuando la circunstancia depende de la vecindad civil de los sujetos, que harán sin duda efectivas las disposiciones forales fuera del territorio si se ajustan al estatuto personal. Además, el inciso en que dicha evidencia se reconoce también queda plasmado como una excepción, aunque muchas veces sucederá justo contrario, en su pro. En el fondo, su contenido responde mucho mejor al fenómeno del Derecho autonómico y no al foral, en la línea de cuanto aquí se alega[12].

Acaso la más nociva vertiente del sistema que se rechaza, no sea sino el desarraigo de las pautas clásicas sobre la incardinación de los individuos en el seno de los Derechos forales, por lo común gracias a un largo tiempo de residencia en el respectivo territorio. En otros términos, se trata de disolver el Derecho foral dentro de los novedosos y distintos márgenes de los ordenamientos autonómicos. En cuanto al criterio de su aplicabilidad presentan su candidatura los Derechos forales a ser autonómicos; mas, respecto de su faceta sustantiva, estos aspiran a conseguir aquella especie. Una inconsecuencia que solo provocaría el asombro de las paradojas si no fuera porque amenaza con llevarse por delante la unidad del ordenamiento jurídico, y la lógica del régimen de Derecho civil español, que más parece producto del azar que de la justicia.

---

[12] El propio artículo 2 de la Compilación de Baleares ofrecía otras cuestiones de interés ahora no recogidas en la reforma del Estatuto. Su párrafo último señalaba: «la vecindad y los conflictos interinsulares de normas se regularán por el Código Civil y demás disposiciones de aplicación general». A mi juicio, el texto precisamente habría podido disponer normas específicas en cuanto a los conflictos intercomarcales, que se suscitan por las variantes internas que reconoce dentro de su territorio. Cosa semejante ocurre para otros Derechos forales, como el del País Vasco y Cataluña. La idea me parece más evidente por el notorio dato de la cercanía con las dificultades surgidas, que hubiera podido conducir a mejor desenlace respecto de las fórmulas generales diseñadas a través de las normas de conflicto, cuyos puntos de conexión resultan a veces abstractos en exceso (cfr. Jesús DELGADO ECHEVERRÍA, «Comentario al artículo 16 del Código Civil», *Comentario al Código Civil*, I, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, pp. 166 y ss.). A mi parecer, las ventajas del modelo propuesto son tantas que incluso podría imponerse, de *lege ferenda*, contra el dictado literal del artículo 15.4 del Código civil, que se irroga una competencia desproporcionada en la materia: «la dependencia personal respecto a una comarca o localidad con especialidad civil propia o distinta, dentro de la legislación especial o foral del territorio correspondiente, se regirá por las disposiciones de este artículo y las del anterior». Causa sorpresa que, cuando no resulta imprescindible, y hasta incluso la solución contraria parece más oportuna, ciertos ordenamientos forales, significadamente ávidos de nuevas competencias, se remitan al Derecho civil común para la regulación de un determinado supuesto, aunque tenga mejor cabida dentro del ámbito foral, como son los conflictos intercomarcales surgidos a propósito de las especialidades jurídico-civiles que se afincan en su seno. Por el contrario, las hipótesis ajenas a su terreno de influencia, en que debe decidirse un conflicto interregional, se procuran extralimitadamente acoger mediante reglas propias, fuera de sus atribuciones. En este sentido, resulta elocuente la doctrina del dictamen del Consejo de Estado relativo a la Ley 3/1992, de 1 de julio, del Derecho Civil Foral del País Vasco (cfr. *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal*, 1993, pp. 66-92), en el que se diferencia entre los conflictos inter e intrarregionales, en la línea de cuanto aquí mantengo.

Tal aparente contradicción, salvada gracias a una hermenéutica *ex favor legis,* se reitera otra vez con la moderna fórmula establecida en el artículo 10, párrafo 2, del Estatuto balear, reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, a cuyo tenor «las normas, las disposiciones y el Derecho Civil de la Comunidad Autónoma tienen eficacia en su territorio, sin perjuicio de las normas para resolver los conflictos de leyes y de las excepciones que puedan establecerse en cada materia». Es cierto que nuevamente la excepción consume la regla general, pero no lo es menos que ahora introduce la referencia explícita del Derecho civil, que, tratándose de raigambre foral, se pretende con insólita eficacia sobre la base del territorio y no de las personas. Así pues, resulta inútil hacer compatible dicha previsión con los pasajes de la doctrina del Tribunal Constitucional citados.

Excelente prueba de todo ello consta en el vigente artículo 30.27 del Estatuto balear, que declara, dentro del título III, «*De las competencias de la Comunidad Autónoma de las* Illes Balears», su carácter «exclusivo»[13], aunque «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución», sobre la «conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio de las *Illes Balears*, incluida la determinación de su sistema de fuentes[14], excepto las reglas relativas a la aplicación y la eficacia de las normas jurídicas, las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, la ordenación de los registros y de los instrumentos públicos, las bases de las obligaciones contractuales, las normas para resolver los conflictos de leyes y la determinación de las fuentes del derecho de competencia estatal». Este inciso es reproducción exacta de lo prevenido en el citado precepto de la Constitución, regla 8.ª, que opera como límite, con lo que hace inútil su cautela. Sin embargo, desde otro punto de vista, qué sentido tiene sostener en el artículo 10 alcance territorial de su Derecho civil propio, para luego en el artículo 30 admitir exceptuadas «las reglas relativas a la aplicación y (…) las normas para resolver los conflictos de leyes». ¿Qué otra cosa es la naturaleza personal o territorial del Derecho civil de Baleares? La razón de semejante absurdo, preservado de la denuncia de inconstitucionalidad, estriba, según creo, en los precedentes de la disposición. Habida cuenta de que se halla recogida en otras reformas estatutarias de vigencia innegociable por causa de móviles políticos debe aceptarse aquí. Nada mejor que intentar la prueba de mi sospecha.

---

[13] El ilustrativo título VI, «El Poder Judicial en las Illes Balears», contempla en su artículo 94 que «1. La competencia de los órganos jurisdiccionales de las *Illes* se extiende, en cualquier caso: a) En el orden civil, a todas las instancias y a todos los grados, incluidos los recursos de casación y revisión, en materia de Derecho Civil propio de las *Illes Balears*».

[14] Se refuerza en el artículo 87 EAIB, «Derecho propio»: «2. En la determinación de las fuentes del Derecho Civil de las Illes Balears se respetarán las normas que en el mismo se establezcan».

3. EXPRESIÓN LEGAL DE LA TERRITORIALIDAD DEL DERECHO PRIVADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

A los tímidos arranques de la territorialidad en los Derechos forales clásicos, a través de la reforma de algunas Compilaciones, siguió un proceso expansivo y de vigencia creciente por la vía de su conversión en leyes civiles globales y el respaldo en las últimas modificaciones de los respectivos Estatutos de Autonomía. La relevancia del asunto radica en que las normas donde se refleja, siendo constitucionalmente muy discutibles, máxime a la vista de la doctrina expuesta en el epígrafe anterior, no fueron discutidas ante la oportuna sede jurisdiccional. Luego serían Derecho aplicable de inmediato si su difícil puesta en práctica no frustrara su contenido.

En efecto, el segundo hito en la materia proviene de Cataluña. Por Ley 29/2002, de 30 de diciembre del Parlamento autonómico, se aprueba «la estructura y sistemática del Código Civil de Cataluña» (en adelante, CCC); y, a la vez, «su Libro primero» (art. 1 de la Ley del CCC), de los seis que lo compondrán en el futuro (cfr. art. 2 de la Ley del CCC)[15]. En cuanto el ámbito de aplicación que se diseña, su artículo 111-3, denominado «Territorialidad», declara en su primer número: «el derecho civil de Cataluña tiene eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situa-

[15] Dice así: «a) Libro primero, relativo a las disposiciones generales, que incluye las disposiciones preliminares y la regulación de la prescripción y de la caducidad.– b) Libro segundo, relativo a la persona y la familia, que incluye la regulación de la persona física, las materias actualmente comprendidas en el Código de familia y las leyes especiales de este ámbito.– c) Libro tercero, relativo a la persona jurídica, que incluye la regulación de las asociaciones y de las fundaciones.– d) Libro cuarto, relativo a las sucesiones, que incluye la regulación de las materias contenidas en el Código de sucesiones por causa de muerte y en las demás leyes especiales de este ámbito.– e) Libro quinto, relativo a los derechos reales, que incluye la regulación de esta materia aprobada por el Parlamento.– f) Libro sexto, relativo a las obligaciones y los contratos, que incluye la regulación de estas materias, comprendidos los contratos especiales y la contratación que afecta a los consumidores, aprobada por el Parlamento» (art. 3 de la Ley del CCC).
Los demás artículos se dirigen a diseñar la estructura del nuevo Código, en la que sigue las pautas establecidas en algún supuesto del Derecho comparado europeo, muy novedosas en el ámbito español al que pertenecen, y también desconocidos en su propia trayectoria: «cada libro del Código Civil de Cataluña se divide en títulos, y éstos, en capítulos. Los capítulos pueden dividirse en secciones y éstas, eventualmente, en subsecciones» (art. 4 de la Ley del CCC) y «los artículos del Código Civil llevan dos números separados por un guión corto, salvo las disposiciones adicionales, transitorias y finales. El primer número está integrado por tres cifras, que indican respectivamente el libro, el título y el capítulo. El segundo número corresponde a la numeración continua que, empezando por el 1, se atribuye a cada artículo dentro de cada capítulo» (art. 5 de la Ley del CCC). Los aspectos terminológicos de lo políticamente correcto, aunque puedan juzgarse secundarios, no dejan de ser sintomáticos. Fruto de una moda pasajera, la Ley 19/2002 del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio, *de derechos reales de garantía* (vigente hasta el 1 de julio de 2006, en que se sustituyó por el aludido Libro V del Código Civil catalán) mantuvo una redacción que, de modo artificial, evitaba el masculino para eludir cualquier atisbo de discriminación

ciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad» [norma literalmente recogida en el título preliminar (cfr. art. 14.1) del nuevo *Estatut*]. Como se observa, el propósito prioritario queda por completo diluido por la excepción, máxime tratándose de un Código Civil, cuyos «Libro segundo, relativo a la persona y la familia» y «Libro cuarto, relativo a las sucesiones» reclaman la pura esencia del estatuto personal. Análogo sucede con lo prevenido en el segundo número, primer inciso, del mismo precepto, a cuyo tenor dicha pauta preferentemente territorial «se aplica también al derecho local, escrito o consuetudinario», pues dependerá de la esencia de su objeto en cada caso; y, desde luego, para la costumbre resulta inaudito, en la medida en que constituye un comportamiento personal que no exige su presencia en el conjunto del territorio.

Por último[16], la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana –Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril–, en un acabado ejemplo de mimetismo respecto de la senda emprendida por Cataluña, pretende que «las normas y disposiciones de la Generalitat y las que integran el Derecho Foral Valenciano, tendrán eficacia territorial, excepto en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad» (art. 7.2 del EAPV). Con semejante práctica, más que garantizar el equilibrio frente a otras comunidades autónomas en el grado de competencias respectivas, la famosa cláusula Camps, se logra expandir al conjunto los errores incurridos por las pioneras en forma de atribuciones abusivas. Sin embargo, el modo de introducirse resulta en parte diverso. A todas luces, las disposiciones de Derecho público de la *Generalitat* valenciana participan del carácter territorial, con arreglo a su natu-

---

de género, con la paradoja de que introducía otra, pero de signo contrario, de mucho mayor alcance y, además, incorrecta según el canon de la lengua española [cfr. José MARTÍNEZ GARCÍA, *El lenguaje (políticamente) correcto*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2006]. Así, la redacción a menudo incurría en expresiones por regla femeninas y cuando menos chocantes, de las que propongo algunos ejemplos: «la persona retenedora debe comunicar notarialmente a la deudora y a la propietaria» (art. 4.1), «la persona propietaria de la finca o el de la titular del derecho retenido» [art. 4.2.c)], «la persona obligada a la entrega» (art. 5), «las personas titulares conocidas de derechos reales», «la persona deudora o la propietaria de la cosa retenida pueden imponer a la retenedora» (art. 11), «terceras personas» (art. 12), «la persona pignorante» (art. 13). Tampoco ahorraba duplicados superfluos: «el mandatario o mandataria» (art. 4.3), «la acreedora» (art. 7); «el notario o notaria», «el registrador o registradora», «la adjudicataria» (art. 8), «el propietario o propietaria» (art. 18), etc. La sustitución por el Libro V del Código Civil de Cataluña, mejora en algo el texto, que supera los errores señalados gracias al uso del plural, por regla masculino («los titulares», «los poseedores», etc.: art. 522-1, n.º 2, del CCC, aunque según el primer número del mismo precepto se habla de «una persona, como titular, o por medio de otra persona»). Lo efímero de tales modos de proceder perjudicarán, sin duda, la perspectiva histórica del texto legislativo, lo que ya incluso ha dejado pruebas en un espacio muy breve de tiempo, gracias a las modificaciones introducidas en el tenor de sus reglas.

[16] No me refiero al plano cronológico, que postergó en el tiempo la promulgación del *Estatut* de Cataluña en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por causa de su dilatado debate parlamentario.

raleza jurídica. Por el contrario, pretender que lo tenga el Derecho foral valenciano «excepto en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad» es absurdo, pues la excepción vuelve a consumir del todo la regla en el orden privado, por cuanto, conforme al artículo 9.1 del Código Civil, el estatuto personal gobierna prioritariamente su básico contenido. Ahora bien, ello supone una previsión de futuro con vistas al Código Foral valenciano que se anuncia[17], de cuya fortuna y oportunidad me permito discutir tras tres siglos de vacío en la materia, si excluimos la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, *de Arrendamientos Históricos*. Esta sí pertenece al marco del estatuto real de vigencia característica según la *lex loci* y todavía causó de suyo un animado debate jurídico en el seno del Tribunal Constitucional. Además, con arreglo a dicha Sentencia 121/1992, de 28 de septiembre, su legitimidad jurídica ofrece numerosas dudas.

4. LA EXPRESIÓN CONFLICTUAL: AUSENCIA DE REGLAS DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE FAMILIA CATALÁN

Algunos autores relativizan la importancia del asunto[18], pero creo contar con pruebas más que suficientes para sostener lo contrario. Nada mejor, para enfrentarse a su desarrollo, que aludir a circunstancias concretas en que se despliegan sus perniciosos efectos. No solo trato aquí de ideas, sino de su traducción práctica en realidades que dificultan, sin duda de ningún género, la viable aplicación de las normas jurídicas, con las naturales repercusiones de inseguridad sembrada en sus destinatarios.

Uno de los aspectos donde más diáfanamente se traslucen los perfiles de la cuestión es la que concierne a las parejas *more uxorio*[19]. Al margen de los motivos que justifican desde la perspectiva de lo políticamente correcto la proliferación de leyes sectoriales en el ámbito de las autonomías, este tipo de regulaciones trae consigo algunos problemas técnicos sin resolver, entre los cuales no es el menor cuál sea el efectivo marco de su respectiva vigencia. Quizás olvidando que la pareja viene compuesta por dos, y que cada uno conserva el estatuto personal en el perfil jurídico de sus relaciones, se diseñan pautas inde-

---

[17] Según afirma el Preámbulo de la Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 10/2007, de 20 de marzo, *de Régimen Económico Matrimonial*, «esta Ley es el primer paso en la recuperación del Derecho Foral valenciano, con el objetivo y la intención de poder desarrollar en el futuro un Código de Derecho Foral valenciano que englobe las distintas leyes sectoriales que se promulguen». La fórmula, desde luego, no es desconocida.

[18] Cfr. Antoni VAQUER ALOY, *El proceso de codificación civil catalana*, 22, en su versión de Internet, consultada en febrero de 2011, http://blogs.uab.cat/dretcatala.

[19] Cfr. por extenso en la materia, José Luis IRIARTE, «Conflictos de Leyes internos. Notas fundamentales de la situación actual», *Boletín JADO*, [Bilbao], 18 (año VII), (diciembre 2009), pp. 53-94.

pendientes para sendos partícipes, que fomentan posibles solapamientos de leyes. Un ejemplo ilustrará el dilema. Según el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho, «las disposiciones de esta Ley serán de aplicación a las parejas que, al menos, uno de sus miembros tenga su residencia habitual en cualquier municipio de Andalucía, y que ninguno de sus miembros se encuentre inscrito en otro registro como pareja de hecho». Un solo individuo y su simple residencia habitual sirve unilateralmente para establecer la disciplina sobre la unión estable de ambos; pero ¿qué ocurre con el otro protagonista?, ¿en virtud de qué raro prejuicio debe perder el derecho a su propio estatuto y quedar sometido a esta ley? Sería ridículo y hasta sangrante que cuanto se ha ganado para los cónyuges se pierda en leyes de uniones afectivas que se predican análogas del todo, máxime cuando pretenden introducir principios supremos de igualdad en la convivencia estable de dos personas y al margen de su sexo. Esta característica de la equiparación, que algún relieve parece tener en materia de convivencia íntima, resulta *ex lege* ignorada si el simple lugar de residencia de un único partícipe atrae al otro de manera irremisible a la *lex loci* (como si se tratase de cosas). Ya no se segrega por razón del sexo de alguno de los intervinientes, sino por su nacimiento, residencia, estatuto, vecindad, etc.; luego todavía crecen los motivos discriminadores. Cabe decir que si dos conviven y uno reside de modo habitual en Andalucía es que lo harán ambos. En absoluto puede aceptarse la idea, pues el emparejamiento no solo se determina, ni tan siquiera únicamente se mide, por la residencia común, y menos por la duración en que suceda (aunque tales fenómenos faciliten la prueba), sino por los vínculos de afecto y su intensidad[20]. El Código Civil contempla dicha obligación de convivir juntos los cónyuges (cfr. art. 68, *in initio,* del Código Civil), aunque luego en la práctica solo se presuma (cfr. art. 69 del Código Civil). Si esto rige para el matrimonio, no querremos ahora instaurarla de oficio en la pareja estable. Además, nada impide que, aun viviendo ambos en tierras andaluzas, pueda operar distinta ley por razón de las circunstancias de cada persona, incluso del propio residente andaluz. Como quiera que son distintas realidades las de la vecindad civil y administrativa, cabe permanecer en una comunidad conservando la condición civil correspondiente a otra, que no se ha perdido, ya sea por obra de la propia voluntad declarada, o del simple tiempo transcurrido, menor de la década imprescindible

[20] Un buen indicio constituye la constante apelación en la Ley 25/2010, de 29 de julio, *del Libro segundo del Código Civil de Cataluña*, *relativo a la persona y la familia*, sobre la enorme variedad del fenómeno, hasta el punto de que su capítulo I del título III del Libro II se titula «Alcance de la institución familiar», cuyo primer artículo comparece bajo el rótulo de «La heterogeneidad del hecho familiar». La disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, *de Derecho Civil de Galicia* no puede ser más elocuente: «se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia» (n. 1).

(cfr. art. 14.5 del Código Civil). La reserva sobre la falta de inscripción en Registro distinto constituye un verdadero enigma, por cuanto los asientos en dichas instancias administrativas de publicidad son voluntarios y su naturaleza no puede tener alcance constitutivo[21]. En suma, cifrar el fiel de la posible aplicación de normas jurídicas en tales extremos resulta, como mínimo, contraproducente.

Retomando el hilo de los conflictos de normas que promueve la concurrencia en idéntico plano de las numerosas leyes autonómicas sobre parejas estables, a veces la *vis atractiva* de las reglas en esta materia se quiere llevar al extremo –más que abusivo, casi arrogante– de la Ley del Parlamento Vasco 2/2003, de 7 de mayo, a tenor de cuyo artículo 2.2 es aplicable a las «parejas de hecho en las que al menos uno de sus integrantes tenga su vecindad administrativa en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin distinguir, en el caso de la otra parte, su nacionalidad». Fíjense bien que se atribuye una vigencia plena sin reparo en el estatuto personal del otro conviviente, cuyos derechos se ignoran. Hasta su formulación en términos de contraponer Euskadi frente al resto del mundo constituye un dato elocuente sobre la consideración nacional propia que se reivindica y acepta en tales episodios menores. Luego con la simple vecindad administrativa de uno solo en el País Vasco basta. Incluso existe mayor agravio si se considera que la mayoría de dichos habitantes de ningún modo están sujetos al Derecho foral, porque para los vizcaínos excluye las Villas, limitándose a las zonas rurales; el Fuero de Ayala rige solo en quienes ostenten vecindad civil en los municipios de «Ayala, Amurrio y Okondo, y en los poblados de Mendieta, Retes de Tudela, Santa Coloma y Sojoguti, del municipio de Artziniega» (art. 133 de la LDCFPV), mientras que carece de calificación en el caso de Guipúzcoa. Ello asombra todavía más tratándose de autonomía dotada de normas forales, supuesto que prefiere de ordinario la pauta de la vecindad civil, como en

---

[21] Justo al contrario considera el Decreto 248/2007, de 20 de diciembre, *por el que se crea y se regula el Registro de Parejas de Hecho de Galicia*, cuyo artículo 1.2 reza: «la inscripción como pareja de hecho en este registro es voluntaria y tiene carácter constitutivo». Resulta increíble que un instrumento ideado para facilitar la demostración de la pareja se convierta con el tiempo en la única fórmula de alegarse, por medio de su asiento constitutivo. Además de su incoherencia técnica, este propósito deviene incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y supone una cortapisa en los mecanismos de prueba del todo inaceptable. Si unos convivientes, que lo son porque juzgan que su vínculo se basa en los afectos y no en los papeles, desean reclamar sus derechos, sería delirante que se les exija su constancia en el instrumento administrativo correspondiente, que, por lo tanto, deviene obligatoria y bajo la máxima sanción de inexistencia. Por último, si para el matrimonio la inscripción en el Registro Civil es declarativa, por mucho que otorgue un título de legitimación del estado civil (cfr. Ramón DURÁN RIVACOBA, *La inscripción del matrimonio canónico en el Registro Civil*, Montecorvo, Madrid, 1987), pretender alcance constitutivo para las parejas estables, en un Registro administrativo, sin las garantías jurídicas de aquel y sin el establecimiento del ningún estado civil específico constituye una completa sinrazón. En todo caso, representa un hito bien significativo del punto al que conduce la senda emprendida en esta disciplina.

Cataluña, Baleares y Navarra. Quizás el hecho radica en que amplios sectores de la comunidad vasca, curiosamente los urbanos, donde más incide la circunstancia, quedan fuera del paraguas foralista. El dato es más que significativo para conocer con certeza el alcance de los fenómenos de referencia. El genuino Derecho foral, de corte conservador y agrario, de contenido sucesorio –recoge numerosas reservas, como las troncales, cuya esencia es familiar– y de régimen económico del matrimonio, resulta completamente extraño a estas nuevas figuras jurídicas protagonizadas por el reconocimiento de parejas estables al margen del sexo de sus componentes. Principios tan elementales en la disciplina, del estilo de quien *casa para casa,* son ajenos en su espíritu y praxis a estas leyes de uniones fácticas. La mezcla ideológica de temas con incompatible procedencia y sentido produce verdaderas quimeras jurídicas, como esta.

Por eso mismo, el sistema de la vecindad administrativa o empadronamiento e incluso la residencia efectiva y corriente son más características de los ordenamientos de nuevo cuño, y carácter autonómico pleno, sin vestigio foral previo. Ello arrastra evidentes limitaciones, pero también ofrece indudables ventajas, siquiera sea el de la certidumbre sobre su alcance. Al supuesto de residencia propio de Andalucía, cabe sumar también el del empadronamiento acogido en la Ley de las Cortes Valencianas 1/2001, de 6 de abril, por la que se regula las Parejas de Hecho, que «será de aplicación a aquellas uniones de hecho en las que, al menos, uno de los miembros se halle empadronado en la Comunidad Valenciana» (art. 1.3), con análogo alcance del visto para el País Vasco. Aun así, en este campo persisten las diferencias, porque ciertas disposiciones se contentan con uno solo de los partícipes, pero hay alguna más rigurosa. Posiblemente para reducir en algunos extremos la multiplicación de posibles conflictos, exigen que ambos miembros estén empadronados en el ámbito de la comunidad autónoma. Sería el caso de Ley del Parlamento de Canarias 5/2003, de 6 de marzo, de regulación de las Parejas de Hecho, cuyo artículo 2.2 requiere para su vigencia que «los dos miembros de la pareja de hecho han de estar empadronados en alguno de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias»; y también el de Asturias, con arreglo al artículo 2 de la Ley del Principado 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables: «las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a las parejas estables cuyos miembros estén empadronados en cualesquiera de los concejos de Asturias».

El problema de hacer aplicable una disposición autonómica en la presente materia gracias a la residencia, la vecindad administrativa o el empadronamiento es que desdice muy profundamente del paralelismo que se predica entre matrimonio y pareja estable. Su analogía –esgrimida muy a menudo, pero sin una justificación pormenorizada para cualquier hipótesis– constituye la base de las regulaciones que reciben las convivencias more uxorio. Ahora bien, desde dicha perspectiva, pertenecen de suyo al estatuto personal, que confirma el artículo 9.1 del Código Civil: «la ley personal correspondiente a las personas físicas es la

determinada por su nacionalidad. Dicha ley regirá la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte». Ya sabemos que, a efectos de la órbita interna, según el artículo 16.1.1.ª del Código Civil, «será ley personal la determinada por la vecindad civil». Sucede, sin embargo, que, con tal referente analógico, queda de manifiesto la incompetencia de las comunidades autónomas para regular la cuestión, a la vista del artículo 149.1.º 8.ª de la Constitución, que reserva para el Estado la exclusividad legislativa en materia de «relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio». En cualquier caso, nadie negará que las uniones fácticas pertenecen a la más amplia categoría familiar, cuyo criterio de aplicación se define por la ley personal de los afectados y nunca por el principio de territorialidad. Ahora bien, las comunidades que no cuentan con normas forales, tampoco tienen por definición vecindad civil específica, pues «la sujeción al derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil» (art. 14.1 del Código Civil). Por eso se habla de vecindad civil común frente a la especial o foral. Habida cuenta de que la tacha de incompetencia no puede salvarse, aunque se orille, también contagia su sinsentido a los criterios de aplicación, que necesariamente acogen la pauta única que les resulta posible, como es la vecindad administrativa o similares por vía de residencia o empadronamiento. Constituye una grave incoherencia que legislaciones como la vasca, que tiene Derecho foral propio, acoja este criterio, pero ya justifiqué su causa práctica. La pauta, desde otro punto de vista, resulta útil en ausencia de una disposición general del Estado en materia de parejas estables y permite que los individuos de vecindad común puedan someterse a las autonómicas, guiadas por el principio del territorio, si bien cuando el punto de conexión bascula sobre uno solo de los partícipes hace perder gran parte de su eficacia y seguridad.

El capítulo final en esta problemática de los conflictos de normas representa el caso de Aragón. Por ley de 6/1999, de 26 de marzo, *sobre Parejas Estables no Casadas*, su primer artículo determinaba que «será de aplicación a las personas mayores de edad que, cumpliendo los requisitos y formalidades que en la misma se establecen, formen parte de una pareja estable no casada en la que exista relación de afectividad análoga a la conyugal». Es decir, pese a ser una de las pioneras, aun contando con notables antecedentes, del estilo de la Ley catalana por entonces en vigor, elude incluso señalar el punto de conexión que fije a quiénes pueda referirse. El mismo vacío perdura en la disciplina que ahora dispensa el Código Foral de Aragón, cuyo título VI del libro II («*Derecho de Familia*») regula *Las Parejas Estables no Casadas*. Imaginemos esta última imprevisión con los anteriores criterios entre sí acumulables y el balance será catastrófico desde la óptica de la seguridad jurídica. Sin embargo, acaso el silencio encubra otra tesitura más esperanzadora, como es el hecho de que se desprenda el reconocimiento tácito sobre la vigencia de las normas generales establecidas en el Código Civil acerca de los conflictos de leyes y el punto de conexión adecuado para resolverlos. Ahora bien, esta hipótesis, que analizo de inmediato, tampoco debería suponer

ausencia de una regla de aplicación objetiva sobre la base de un elemento común a los convivientes, que despeje de forma decidida una posible atribución inconstitucional acerca de normas de conflicto. En su virtud, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 12 de noviembre de 2001 sostiene aplicable la Ley aragonesa a una unión de pareja, ya que ambos partícipes tenían la vecindad civil correspondiente. Repárese que Aragón cuenta con un ordenamiento foral específico y en amplio desarrollo, que justifica la existencia de vecindad civil propia.

Al hilo de dicha sentencia, pero con un criterio mucho más laxo que cuanto esta sostiene, concurren también al panorama conjunto de las disposiciones autonómicas en materia de convivencia *more uxorio* aquellas que contemplan su eficacia con arreglo a la vecindad civil de los afectados. El primer hito constituiría la Ley del Parlamento de Cataluña 10/1998, de 15 de julio, *de Uniones Estables de Pareja*. Su artículo 1.1 estableció su vigencia sobre la base de que «como mínimo uno de los dos miembros de la pareja debe tener vecindad civil en Cataluña». Tratándose de dos, aquí mínimo equivale a máximo, mientras no se autorice la poligamia o afines uniones colectivas, cosa que, para sorpresa mía, gana enteros con la vigente versión recogida en el Código Civil catalán[22], pero

[22] Como afirma el nuevo Libro II del Código Civil de Cataluña en su Preámbulo, «se amplía, además, el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa, incluyendo a las parejas estables formadas por personas que no podrían contraer matrimonio entre sí porque uno de ellos continúa casado con otra persona. Se estima que, tratándose de una regulación fundamentalmente dirigida a resolver los problemas derivados del cese de la convivencia, un tratamiento desigual no tiene justificación. Quiere evitarse, asimismo, que un número muy importante de parejas queden fuera de la regulación –según algunas estimaciones, en torno a un 30% de las parejas heterosexuales existentes en Cataluña y un número indeterminado de parejas homosexuales– y que las consecuencias de la ruptura deban determinarse acudiendo a una doctrina jurisprudencial de perfiles demasiado imprecisos».
Cualquiera diría que las apelaciones a la sociología permiten contemplar hipótesis en clara quiebra de igualdad de derechos, máxime cuando la falta de ruptura del matrimonio –en condiciones legales de absoluta laxitud: plazo de tres meses desde la celebración y sin causa (cfr. arts. 86 y 81 del Código Civil)–, claramente indican ausencia de rigor y seriedad en la relación emprendida. Una coyuntura de tal especie no merece un tratamiento beneficioso en las normas jurídicas, pues constituye un comportamiento a mi juicio muy discutible desde un punto de vista del bien común y hasta particular en los partícipes. Sin embargo, impera otra forma de ver las cosas, por cuanto según la misma cita: «hoy predomina una mayor tolerancia hacia formas de vida y realización personal diferentes a las tradicionales. En una sociedad abierta, la configuración de los proyectos de vida de las personas y de las propias biografías vitales no puede venir condicionada por la prevalencia de un modelo de vida sobre otro, siempre y cuando la opción libremente escogida no entrañe daños a terceros. Este es el principio del que parte el libro segundo en cuanto al reconocimiento de las modalidades de familia», incluso «salvando las diferencias impuestas por la naturaleza de las cosas». Huelgan comentarios. En consecuencia, se avalan las parejas estables de personas casadas con distinto cónyuge, siempre que al menos estén separadas de hecho, lo que constituye de por sí un presupuesto del mismo caso (cfr. art. 234-2.c), *a contrario*, CCC). Igualmente desdice de su confesado paralelismo con el matrimonio (cfr. art. 234-1, *in inicio*, CCC) permitiendo su constitución entre parientes que tienen prohibido este (colaterales en tercer grado: cfr. arts. 47.2 y 48, párr. 2 del Código Civil).

entonces no. En un ejercicio de verdadero equilibrismo jurídico, esta regla se hizo compatible con la más amplia y opuesta, que fija la territorialidad del Código Civil Catalán, y, por lo tanto, de su Derecho privado. Idéntico criterio de aplicabilidad escogió la Ley del Parlamento de Navarra 6/2000, de 3 de julio, *para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables*, cuyo artículo 2.3 establece que sus normas «se aplicarán a las parejas estables cuando, al menos, uno de sus miembros tenga la vecindad civil navarra»[23]. Ergo, en plena ceremonia de la confusión, ya tenemos amplia variedad de posibles leyes concurrentes para una pareja estable con residencia, empadronamiento y vecindades civiles diversas entre sí. Múltiples disposiciones distintas de lleno aplicables, con derechos diferentes y a menudo incompatibles, como los sucesorios, para un mismo e inescindible fenómeno jurídico de unión *more uxorio*[24].

Algún matiz distinto añade, sin embargo, la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 18/2001, de 19 de diciembre, *de Parejas Estables*. Aunque comienza como las otras hipótesis forales clásicas, a las que pertenece –«para poder acogerse a esta Ley, como mínimo uno de los dos miembros ha de tener la vecindad civil en las Illes Balears»–, su artículo 2.2 termina con una fórmula equívoca, y «exige la sumisión expresa de ambos al régimen establecido por ésta». No seré yo quien niegue las excelencias del modelo, que, por vez primera, y *a contrario*, contempla la posibilidad de que las uniones fácticas puedan seguir siéndolo si así lo deciden los protagonistas, quedando libres de cualquier tipo de atadura legal cuando lo deseen, pues para eso eligen no casarse. Sin entrar ahora en profundidades ajenas al objeto de mi estudio, pero que bien merecerían algún grado de reflexión por los legisladores, diré aquí que con el actual sistema se produce la verdadera perversión de hacer casi obligatorio para tales parejas un vínculo jurídico seudomatrimonial, se quiera o no. Cabe preguntarse qué pasará con las uniones tan fácticas como de hecho; es decir, aquellas que se resistan a inscribir o a someterse a los nexos legales urdidos. Sería un auténtico absurdo aplicarles por analogía estas normas cuando su renuencia en este sentido es más

---

[23] La expresión me parece más afortunada que su anterior paralelo, pues habla de «vecindad civil navarra» como condición personal de los sujetos y no de «vecindad civil en Cataluña» que arrastra vestigios territoriales inadecuados.

[24] Aunque constituya un ejemplo tendente al absurdo, pero no imposible, pensemos en Fermín, de originaria condición civil navarra, que mantiene por motivos sucesorios, está empadronado en el País Vasco a efectos electorales. Por motivos de trabajo, fija su residencia en Andalucía, donde conoce a Nuria, de vecindad civil catalana, que conserva, pese a estar empadronada en la vecina Valencia. Ambos inauguran una relación estable durante su estancia veraniega en el Pirineo aragonés. Naturalmente, hablo de idénticos protagonistas (al margen de las muy amplias posibilidades de fraude que se brindan), porque, con arreglo a una norma común en las leyes de parejas estables, en la que tomo el ejemplo de Asturias, «a los efectos de la presente Ley no se reconocerá la existencia de otra pareja estable mientras no se hubiera producido la disolución de la anterior mediante alguno de los supuestos descritos en el primer apartado» (art. 4.4).

que palpable. Supondría un notorio retroceso para las libertades, impropio del Derecho civil, donde reina la voluntad de los ciudadanos sobre otro tipo de consideraciones imperativas[25].

Sin embargo, desde otro punto de vista, la norma balear recoge la iniciativa contemplada en Andalucía. Como fórmula útil para evitar las duplicidades normativas, establece que la ley debe ser aceptada por quienes deseen acogerse a su amparo. Con todo, el hecho no deja de ser paradójico, pues pone muy en tela de juicio la oportunidad de unas disposiciones que cualquiera juzgaría casi a la carta. En efecto, el recurso a la sumisión en otras leyes autonómicas deriva de que «voluntariamente decidan someterse a la misma mediante la inscripción» en el respectivo Registro (arts. 1.1 de la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid[26] y Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de *Extremadura*; y, con alcance paralelo, Ley 1/2005, de 16 de mayo*, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Cantabria*). Las limitaciones de semejante artificio son evidentes,

---

[25] Piénsese que la primitiva reivindicación acerca de las parejas estables consistía en garantizarles algunos elementos básicos concernientes a las relaciones de justicia generadas, una vez finalizase la convivencia, siempre que hubiera esta favorecido injustamente a uno de los partícipes. Así sucedía por entregarse a las tareas comunes el otro, ya fuera en atención a la prole común o al hogar de una forma más intensa, que le hubiese privado de otro género de oportunidades. Todo ello en uniones que no desearan, gracias a una especie de objeción de conciencia sobre la forma de matrimonio, contraerlo, ni someterse a su procedimiento disolutorio. Creían que la simple autonomía privada era suficiente vínculo, cuya liquidación no requiere tampoco decreto judicial de ninguna clase. A esta tendencia se vino a unir la protesta de quienes no podían contraer matrimonio por prohibición legal, sobre todo las personas del mismo sexo. Sin embargo, las voces más sonoras del colectivo anunciaron un verdadero vuelco a su interés, planteando el matrimonio como meta. Una vez conseguido el propósito, se desvela que las primeras reivindicaciones, lejos de ser atendidas, se ven ahora en verdadero riesgo, a pesar del valor que cada grupo asume, sus verdaderas dimensiones sociales y hasta estadísticas, si se quiere. Incluso se ha insinuado que la regulación sobre reconocimiento jurídico de las convivencias *more uxorio* atraviesa por momentos de grave incertidumbre, ya que, si todo ciudadano puede contraer matrimonio, pierden sentido, salvo para los recalcitrantes. Constituiría un episodio paradigmático de qué manera la parte resulta capaz de consumir al fenómeno entero. El tránsito de la pareja entendida como expresión auténtica y libre de amor –sin ataduras legales, pero unidos por los sentimientos–, a la establecida legalmente sin otro remedio. Este proceso no solo agota el presupuesto de partida, sino que acaba por reconducir el esquema jurídico del matrimonio al de la simple convivencia, cuya vertiente alternativa parecía ser. Un breve repaso de los argumentos empleados no ha mucho en pro del reconocimiento las uniones fácticas haría enmudecer de asombro a un observador imparcial del panorama que se avecina. Utilizado el instrumento de partida para fines particulares, se abandona luego a su suerte; y, aún más grave, se desnaturaliza la institución receptora para lograr su acomodo contra los intereses de la inmensa mayoría. En efecto, diluir la esencia del matrimonio supone, a mi juicio, un daño para quienes ya lo contrajeron o están en condiciones de hacerlo y para el conjunto de la sociedad.

[26] Esta Ley también requiere «que, al menos, uno de los miembros se halle empadronado y tenga su residencia en la Comunidad de Madrid» (art. 1.2), lo que le aproxima del todo al supuesto andaluz.

aunque tal vez evite no pocos conflictos, que se mantienen sin embargo, para los casos forales más destacados, pues, aunque se inscriban en alguna de dichas circunscripciones, no dejan al margen su vecindad civil que les acompaña en todo caso y atrae la vigencia de normas distintas e incompatibles.

Este panorama confuso exige una reforma urgente que lo haga viable. Acaso a ello apunte la nueva versión del asunto que ahora recoge la Ley 25/2010, de 29 de julio*, del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia*[27]. Mediaron, como hemos visto, algunas decisiones judiciales de segunda instancia que pusieron muy en duda la pervivencia de un sistema de conflictos no unitario. Ahora bien, todo el Derecho de familia establecido en el Código Civil catalán carece de una norma específica de aplicación. Eso implica que lo relativo a las parejas estables abandona el antiguo punto de conexión cifrado la vecindad civil catalana de uno solo de los partícipes. Ante un vacío como este cabe sugerir una triple opción. Considerar que la norma previa continúa, por ausencia de otra que la sustituya, todavía vigente, lo que choca con la derogación que realiza el nuevo Libro II sobre la precedente Ley autonómica de 1998. En su defecto, acaso pudiera esgrimirse que la genérica regla de territorialidad establecida en el *Estatut* y en el propio Código Civil catalán (cfr. art. 111-3 del CCC) entra en juego, lo que produce algunos problemas relativos a cambios de residencia que haría insegura dicha pauta. Uno de los mayores óbices de la simple territorialidad o residencia es que se introduce por obra de legislaciones especiales y no por la común. Eso implica que deban respetarse principios como el de reciprocidad o trato equivalente respecto de otras instancias paralelas, igualitarias y concurrentes. Es decir, que si cualquier presente o futura legislación autonómica establece semejante pauta, resulta que cada vez que cambie la residencia del sujeto a un nuevo territorio quedan variada su disciplina jurídica. Piénsese qué sucedería en materia de Derecho de familia y estará servida la más lamentable inseguridad. El Código Civil español soluciona el problema con la sabia fórmula de que la ley señalada por el correspondiente punto de conexión *ab initio* resulta inmutable. Su carácter de Derecho común adquiere toda su significación en este contexto, por cuanto fija reglas ciertas aplicables a todos. Así se comprende que su artículo 13.1 establezca que «las disposiciones de este título preliminar, en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, así como las del título IV del libro I, con excepción de las normas de este último relativas al régimen económico matrimonial, tendrán aplicación general y directa en toda España». En idéntica línea, el artículo 149.1.8 de la Constitución

---

[27] Debe reconocerse que aporta novedades múltiples y algunas de indudable valor, como los pactos en previsión de una ruptura matrimonial, de polémica licitud en Derecho común, según la doctrina jurídica y de los tribunales; o la patria potestad compartida, en la senda de otras regulaciones forales que le antecedieron, del estilo de Aragón.

contempla una competencia estatal exclusiva y «en todo caso», para «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas». En consecuencia, por último, cabe afirmar que, ante la falta de pauta de aplicación propia, se abandona su régimen a la disciplina general del Código Civil español, máxime cuando existen poderosos argumentos competenciales en favor de dicha medida. Parece ser esta la óptima solución, aunque algunos pudieran opinar que choca con el carácter proclamado de Derecho común para el propio Código Civil de Cataluña (cfr. art. 111-4 del CCC) y la fuerte preferencia que se le atribuye (cfr. art. 111-5 del CCC), pero sin excluir un Derecho supletorio que «solo rige en la medida en que no se opone a las disposiciones del derecho civil de Cataluña o a los principios generales que lo informan», lo que no es el caso. Luego hemos de concluir que su silencio en este punto es más medido de cuanto parece. Constituye una tácita remisión a las normas conflictuales establecidas en el ordenamiento civil general español. Además, en esta misma línea se sitúan las pocas resoluciones de segunda instancia que se han dictado ante los inevitables pleitos que trajo consigo un panorama legal tan confuso.

El mejor ejemplo lo constituye la Sentencia 99/2002, de 12 junio, de la Audiencia Provincial de Navarra (Sección 2.ª). El fallo de primera instancia estableció la vigencia de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, *de Parejas Estables*[28], sobre la base de la única vecindad civil foral en uno de los partícipes (cfr. art. 2.3), curiosamente alegada por quien no tenía dicha condición civil frente al que la disfrutaba. Por el contrario, la Sentencia de Apelación discurre por otros cauces jurídicos. En efecto, «siendo así que el citado precepto contiene una disposición que afecta al derecho interregional y que el artículo 149-1.8.° de la Constitución española afirma que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las "normas para resolver los conflictos de leyes" lo que equivale a decir que tanto el Derecho Internacional Privado, como el Derecho Interregional –según jurisprudencia del Tribunal Constitucional– son de producción exclusiva del Estado y resultando que el referido precepto (que contiene una norma de derecho interregional) es de expresa aplicación al presente supuesto, toda vez que Dña. Teresa M. S., de vecindad común, domiciliada en la soriana ciudad de Ágreda, pretende la aplicación de la Ley Foral, a su relación con el causante D. Mikel C. M., de vecindad civil navarra, precisamente en virtud del citado artículo 2.3, es por lo que resulta justificado que la Sala antes de dictar sentencia someta al Tribunal Constitucional, conforme a las referidas normas contenidas en los artículos 35 y ss. LOTC, la inconstitucionalidad del artículo 2.3 de la Ley Foral 6/2000 de 3 de julio». Luego, «es incuestionable que existe más que una duda acerca de la constitucionalidad del artículo 2.3 de la Ley 6/2000 porque: a)

[28] Recurrida por el presidente del Gobierno al Tribunal Constitucional, que todavía no ha resuelto, después de admitir el recurso por Auto de 31 de octubre de 2000.

es evidente que estamos ante una norma que trata de resolver un «conflicto de leyes en el espacio», esto es, de determinar la aplicación de un concreto ordenamiento entre varios que entran en conflicto (en este caso, el Derecho navarro y el Derecho civil común, que son los que respectivamente corresponde, en razón de su vecindad civil, a cada uno de los miembros de la «pareja estable»), b) el dictado de normas que se ocupen de «resolver conflictos de leyes en el espacio» lo reserva la Constitución exclusivamente al Estado (art. 149.1.8.° de la Constitución) al Estado corresponde «en todo caso» la competencia para dictar las «normas para resolver los conflictos de leyes», lo cual es una excepción a la posibilidad de que las comunidades autónomas que tenían un Derecho civil foral preexistente puedan legislar sobre su «conservación, modificación y desarrollo». Esa competencia exclusiva del Estado afecta tanto al llamado «Derecho internacional privado» cuanto al denominado «Derecho interregional». c) En el caso de Navarra, la competencia exclusiva del Estado a que nos acabamos de referir, es un claro límite a la unidad constitucional en que la Ley Orgánica de Reforma y Amejoramiento del Fuero Nuevo de Navarra establece el límite del régimen foral, también en el aspecto de las competencias de Navarra (art. 2.2 de la LORAFNA)».

A la vista de todo ello, se busca una solución equitativa que marque la más apta fórmula que discipline la materia. En su virtud, «la norma de conflicto que ha de aplicarse, por evidente razón de analogía, es el artículo 9.2 del Código Civil. No hay, en efecto, entre las normas de conflicto del Código, ninguna otra que se ajuste a la situación de «pareja estable», que además se plantea por el legislador como análoga al matrimonio (art. 1 de la Ley Foral 6/2000 «análoga relación de afectividad» a la matrimonial). En este caso, el artículo 9.2 del Código Civil lleva a considerar como ley de la unión estable a la de la «residencia habitual común», que fue Ágreda (Soria). De aquí que dicha unión estable no pueda regirse por el Derecho navarro, sino por el llamado Derecho civil común o general. Si por el contrario los convivientes hubieran tenido su "residencia habitual común" en Navarra, el propio artículo 9.2 del Código Civil llamaría a la aplicación del Derecho navarro, en concreto al artículo 2.3 de la Ley Foral 6/2000».

Sin embargo, estando de acuerdo en el fondo con la solución adoptada, surgen no pocas interrogantes al respecto, que la misma sentencia pone de relieve, si bien de forma discutible, al menos a mi juicio. En primer lugar, el supuesto de partida no comporta en modo alguno un conflicto de leyes, por cuanto no existe disposición de dicha especie en el Derecho común como tal considerado. Esta omisión representa posiblemente una de las mayores fallas del sistema, y facilita de manera directa que cada ley autonómica decida por su cuenta las reglas de aplicación, en clara disidencia entre todas ellas, como se ha puesto de relieve. Más bien se trata de si puede aplicarse una norma foral a quienes no son aforados, lo que resulta imposible, pero por motivo distinto del conflicto de leyes, sino gracias al artículo 14.1 del Código Civil, que ordena «la sujeción al dere-

cho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil». Curiosamente, no sucede de ordinario que las normas se pretendan imponer por el polo foral de la relación, sino por el de Derecho común. Todo un indicio del fenómeno que comento. Luego las apelaciones al artículo 9.2 del Código Civil devienen para la hipótesis concreta más que dudosas, pues su presupuesto son «los conflictos de leyes que puedan surgir por la coexistencia de distintas legislaciones civiles en el territorio nacional» (art. 16.1 del Código Civil) y aquí no había distintas disposiciones enfrentadas, sino la posible aplicación extralimitada de normas a quien no reúne las condiciones personales de su pertenencia.

En segundo término, las reglas de Derecho internacional privado relativas al matrimonio no resultan sin más aplicables a las uniones *more uxorio,* por mucho que se predique la fuerte analogía entre ambos fenómenos, máxime versando de un conflicto interregional, que reclama su exégesis concreta para esta tesitura[29]. No tener en cuenta dicha cautela puede producir algunas repercusiones jurídicamente indeseables. Con arreglo al sistema establecido en el Código Civil respecto del conflicto de leyes en materia «del matrimonio entre españoles se regularán por la ley española que resulte aplicable según los criterios del artículo 9 y, en su defecto, por el Código Civil». Ahora bien, esta norma de residuo deviene imposible tratándose de parejas estables, pues la legislación común, y no digamos ya el Código, las desconoce con carácter general. La falta de una reserva final puede producir indudables distorsiones, como de seguido veremos. Con arreglo a este régimen, «los efectos del matrimonio se regirán por la ley personal común de los cónyuges al tiempo de contraerlo; en defecto de esta ley, por la ley personal o de la residencia habitual de cualquiera de ellos, elegida por ambos en documento auténtico otorgado antes de la celebración del matrimonio; a falta de esta elección, por la ley de la residencia habitual común inmediatamente posterior a la celebración, y, a falta de dicha residencia, por la del lugar de celebración del matrimonio». Ya pude concluir en otro lugar que la primera pauta es absurda, pues excluye de suyo el conflicto de leyes. O acaso no tanto, al menos en el capítulo de las parejas estables, en la medida en que la misma vecindad civil foral –que determina, conforme al artículo 16.1.1.ª del Código Civil, su ley personal para los conflictos interregionales– de ambos partícipes les liberaría de inmediato de la condición de territorialidad. En su virtud, considero que la conclusión con carácter de *obiter dicta* de la Sentencia que comento sería errónea cuando mantiene que si no hay residencia habitual conjunta en el territorio foral, la ley navarra sería inaplicable. En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 12 de noviembre de 2001 hizo aplicable la ley aragonesa a una unión de pareja, ya que ambos partícipes tenían dicha vecin-

[29] Ya se puso de relieve para el régimen económico matrimonial por extenso: cfr. Ramón DURÁN RIVACOBA, *Derecho Interregional*…, cit., pp. 292 y ss.

dad civil. Igualmente, sería dudoso que, no teniendo ninguno vecindad civil navarra pero manteniendo su residencia habitual en el territorio foral, tampoco competa su ley, pues depende si es idéntica en ambos o no, último caso para el cual podría ser vigente si hay apreciable conflicto de leyes. Eso supone subvertir los términos legales –regirse por el artículo 9 del Código Civil– que sostiene poco antes. Es lo cierto que las uniones estables no se contraen, pero no lo es menos que se inauguran y, sosteniendo su analogía con el matrimonio, este paralelismo debe prosperar.

El hecho tiene gran interés para el supuesto catalán, que ahora carece de norma de aplicabilidad expresa. El Derecho de familia recogido en el Código Civil propio resulta vigente para los matrimonios de personas con vecindad civil catalana completamente al margen de su lugar de residencia, pues tienen ley personal común al tiempo de contraerlo (cfr. art. 9.2, *in initio,* del Código Civil). *Analogo modo* sucede con las parejas estables constituidas por catalanes; es decir, con arreglo a su artículo 234-1 («Pareja estable»): «a) Si la convivencia dura más de dos años ininterrumpidos, b) Si durante la convivencia, tienen un hijo común. c) Si formalizan la relación en escritura pública». Constituye una excelente prueba de los defectos de la territorialidad que proclama el propio Código Civil catalán, que tampoco rige cuando la pareja está compuesta por personas de idéntica vecindad civil, pero no catalana, carencia que impide aplicarles normas ajenas a su estatuto personal, residan donde tengan a bien. Como es evidente, los mayores problemas surgen cuando los partícipes no gozan de idéntica vecindad civil, cabiendo todavía distinguir dos variantes, según medie conflicto de leyes o no. Existirá este si la ley personal de cada partícipe señala una disposición específica sobre parejas estables. Para tales supuestos, y en ausencia de idéntica vecindad civil, el artículo 9.2 del Código Civil indica «la ley personal o de la residencia habitual de cualquiera de ellos, elegida por ambos en documento auténtico otorgado antes de la celebración del matrimonio»[30]. Sin embargo, de ninguna de las maneras puede señalarse factible semejante pauta, pensada más bien para el conflicto internacional, pero abusiva para el interno, por restringir el abanico de las posibles opciones, que incluso resulta muy limitada para el régimen económico del matrimonio, donde se permiten amplios grados de autonomía en los cónyuges. Con todo, parece insólito que la vigencia de las normas globales sobre familia que contempla el Código Civil catalán quede a expensas de la elección de los afectados. Puede que algunos de sus elementos *ad casum* sí, pero no el conjunto como sistema reglado.

[30] Las leyes autonómicas que requieren someterse a su vigencia mediante inscripción en el Registro correspondiente representan un cierto paralelismo –pero muy limitado: asiento en vez de la escritura pública, residencia de uno en vez de ambos, voluntad precedente y no previa, etc.– con esta concreta regla, que se contamina por idénticas razones expuestas.

Ante tales cortapisas no queda otro remedio que seguir en la escala descendente de criterios de atribución del ordenamiento más oportuno. La siguiente regla señala que «a falta de esta elección, por la ley de la residencia habitual común inmediatamente posterior a la celebración». La residencia común debe ser la inmediata después de contraer matrimonio y para las parejas estables la de su constitución efectiva en los términos ya vistos. Comporta una pauta segura y eficaz para los casos en que no rijan las anteriores. Es decir, es subsidiaria por jerarquía. Luego solo rige para el caso de conflicto de leyes debido a la distinta condición civil de los sujetos. En dicha hipótesis de partida, supone sin duda un principio jurídicamente útil. En este sentido, hay que reconocer que, con las limitaciones observadas, se aproxima mucho a la preferencia por la territorialidad. Regirá el Derecho civil catalán para quienes residan acto seguido a la constitución del vínculo matrimonial o de pareja en el ámbito de la comunidad autónoma, si está compuesto por sujetos de distinta vecindad civil y que cuentan en sus respectivos ordenamientos con específicas leyes en la materia. En el caso de que la residencia común tampoco pueda probarse de forma sencilla, por su transitoriedad o falta de constancia –que resulta de todo posible para los fenómenos del matrimonio y hasta de la pareja estable–, cabe acudir al lugar de la celebración, que constituye circunstancia objetiva en el matrimonio y subjetiva en la unión estable. Esta última coyuntura, lejos de representar siempre un episodio de convivencia continuada, se circunscribe más bien a una intensidad de *affectio,* que se manifiesta de maneras diversas en el Derecho. Así se comprende según el Código Civil de Cataluña. Es lo cierto que tanto la rúbrica del Libro II, título III, capítulo IV trata de la «Convivencia estable en pareja», como el Preámbulo de la Ley 25/2010, de 29 de julio, del *Libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia* hacen constante alusión a la efectiva convivencia de los partícipes. Sin embargo, tampoco puede obviarse que los modelos de su constitución contemplan formalizar el vínculo en escritura pública (cfr. art. 234-1, c) del CCC), sin más consideraciones fácticas de partida. Incluso el Preámbulo cita que «estudios recientes constatan que en parejas jóvenes se presenta como un fenómeno bastante diferente al matrimonio, a partir de indicadores como la duración, la estabilidad, la fecundidad o el grado de compromiso recíproco manifestado en actos como la puesta en común de bienes o cosas similares. Predomina la modalidad que la concibe como un matrimonio a prueba, bien porque la pareja se rompe o bien porque se transforma en matrimonio. Este hecho justifica prescindir de un estatuto jurídico de la convivencia estable en pareja, que es muy difícil de armonizar con la gran variedad de situaciones que presenta esta realidad».

Como quiera que la pareja en su primera versión requiere dos años de convivencia, nadie debería exigir que dicha residencia hubiera tenido lugar en Cataluña. Basta, según creo, con que, cumplido el requisito, y siendo al menos uno de vecindad civil catalana, con anuencia del otro se alegue. Asimismo, sucede-

ría con los otros presupuestos, como la existencia del hijo común o la constancia en escritura pública. Este último caso, se parece mucho a la celebración del matrimonio, lo que facilita las cosas.

Luego, como ya expuse para otros fenómenos de conflicto interregional, parece lo más prudente que se barajen dos puntos de conexión, uno de los cuales depende, por medio de la residencia, del territorio; y otro, de una condición personal, como es la vecindad civil. Sin embargo, tampoco es menos cierto que aplicar el Código Civil de Cataluña en su vertiente familiar en caso de conflicto solo a quienes residan en Cataluña por obra del artículo 9.2 del Código Civil resulta contraproducente con el anterior argumento. Ahora bien, en materia matrimonial, salvo el régimen económico, solo puede haber conflicto apreciable de leyes entre un catalán y otra persona de vecindad civil común, porque no existen normas distintas sobre la disciplina, salvo las de sendos Códigos Civiles, al menos en el estado vigente de la legislación española.

Hechas estas aclaraciones sobre la panorámica general del problema, conviene incidir en su efectiva puesta en práctica que ponga de manifiesto la relevancia del asunto. Acaso pudiera pensarse que mi planteamiento resulta un tanto abstracto y bastante hipotético, pero nada mejor que acudir a realidades concretas para demostrar lo contrario. Supongamos, y no es mucho imaginar, que dos personas de sendas vecindades civiles navarra y catalana inauguran una pareja estable. La idea no es insólita, pues los Derechos forales respectivos representan los de mayor impacto real e histórico desde sus correspondientes Compilaciones. Los derechos que contemplan son de tal especie que no resulta de ninguna manera inaudito el mantenimiento consciente de sus vecindades respectivas, entre otras cosas por la gran relevancia que tiene la separación de bienes como modelo de régimen económico matrimonial en el caso catalán y la libertad sucesoria en el segundo, cuestiones fiscales aparte. La *vis* atractiva de ambos ordenamientos no varía en absoluto, porque la ley navarra contempla su aplicación si al menos uno de los convivientes es de vecindad civil propia; y, en el polo catalán, a falta de norma específica, la territorialidad prosperaría y conviven en Cataluña. Es más, esta convivencia es la inmediatamente posterior a establecer la pareja estable y, entonces, con arreglo al artículo 9.2 del Código Civil no habiendo ley personal común, ni acuerdo de ninguna especie, prospera el ordenamiento correspondiente al lugar de residencia común.

Con todo, se plantean numerosas incertidumbres acerca de la ley que pueda prevalecer, por cuanto no resulta sencillo aplicar normas concurrentes y en abierta contradicción, dictadas según poderes legislativos que se dicen autónomos según su comunidad de referencia. Las repercusiones jurídicas no son baladíes. Uno de los principios básicos que guían el Derecho navarro es la libertad sucesoria, de manera que, si bien conserva los elementos característicos de la legítima formal –con las profundas consecuencias de la preterición, que provo-

ca «la nulidad de la institución de heredero, pero deja a salvo las demás disposiciones» (ley 271 del FNN), por lo que se favorece al máximo su cumplimiento (cfr. leyes 269 y 270 del FNN)–, la dispensa de respaldo económico y traducción efectiva: «la legítima navarra consiste en la atribución formal a cada uno de los herederos forzosos de cinco sueldos "febles" o "carlines" por bienes muebles y una robada de tierra en los montes comunes por inmuebles. Esta legítima no tiene contenido patrimonial exigible ni atribuye la cualidad de heredero, y el instituido en ella no responderá en ningún caso de las deudas hereditarias ni podrá ejercitar las acciones propias del heredero» (ley 267 del FNN). Sin embargo, aunque pudiera juzgarse contradictorio, al menos hasta cierto punto, las limitaciones a la libertad de disponer *mortis causa* subsisten en forma de reservas y usufructos legales. Señalo esto porque, mientras las primeras están fuera del alcance de las parejas estables, las segundas no precisamente. Así es, en una forma de ver las cosas no muy comprensible, la reserva del bínubo –«el padre o madre que reiterase nupcias está obligado a reservar y dejar a los hijos del matrimonio anterior, o a los descendientes de los mismos, la propiedad de todos los bienes que por cualquier título lucrativo, a excepción de las arras, hubiera recibido de su anterior cónyuge, de los hijos que de él hubiera tenido o de los descendientes de éstos» (ley 274 del FNN)– no se aplica por analogía para las parejas estables posteriores que se inauguren, por mucho que su paralelismo genérico se reitere a cada paso. En abierta inconsecuencia, sucede lo contrario con el usufructo de viudedad. Cualquiera diría que se quiere favorecer el comportamiento del conviviente, pero sin asignarle las limitaciones propias del segundo enlace de tipo fáctico. Todo un fomento de las situaciones extrainstitucionales. En efecto, «el cónyuge viudo tiene el usufructo de fidelidad sobre todos los bienes y derechos que al premuerto pertenecían en el momento del fallecimiento. Se considera equiparada a estos efectos a la situación del cónyuge viudo el miembro sobreviviente en caso de fallecimiento del otro miembro de una pareja estable reconocida por la Ley» (ley 253 del FNN). Nótese la diferencia. Mientras le favorezca tiene lugar el paralelismo, pero a la hora de sufrir merma en su libertad de disponer *mortis causa* por segundo vínculo las analogías con el matrimonio desaparecen. En el caso catalán esto no acontece, pues, por ejemplo, la pérdida del año de viudedad descrito en el artículo 231-31 de su Código Civil se produce «si, durante el año siguiente al fallecimiento de su cónyuge, vuelve a casarse o pasa a vivir maritalmente con otra persona» (n.º 2). Tal parece que se cumple de forma estricta, pero no completa, lo prescrito en el artículo 1 de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio*, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables:* «en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico navarro, nadie puede ser discriminado por razón del grupo familiar del que forme parte, tenga éste su origen en la filiación, en el matrimonio o en la unión de dos personas que convivan en análoga relación de afectividad, con independencia de su orientación sexual».

Con estas precisiones, las diferencias entre los ordenamientos catalán y navarro sobre parejas estables quedan muy reducidas en materia de usufructo vidual, pero se agigantan en cuanto a las legítimas o equivalentes. A veces afectan a otras medidas, del estilo del derecho de predetracción del ajuar familiar (cfr. art. 231-30 del CCC), derecho vidual que amplía el artículo 234-14 del Código civil catalán a las parejas estables. El Fuero Nuevo prefiere tratarlo en sede de liquidación de la sociedad de conquistas (cfr. ley 91 del FNN) y solo resulta favorable al cónyuge supérstite, pero la previsión del usufructo legal de viudedad a las parejas estables les permite semejante derecho, aunque para el simple uso. Mas lo realmente asincrónico sería el supuesto de la cuarta vidual. El Código Civil de Cataluña lo plantea en el título correspondiente a «las atribuciones sucesorias determinadas por la ley» (Título V, Libro IV del CCC). Formalmente se distingue, con arreglo a capítulos diferentes, de las legítimas, que ocupan el primero, mientras el segundo corresponde a la cuarta vidual. Su contenido en el artículo 452-1 del CCC supone que «el cónyuge viudo o el conviviente en unión estable de pareja que, con los bienes propios, los que puedan corresponderle por razón de liquidación del régimen económico matrimonial y los que el causante le atribuya por causa de muerte o en consideración a ésta, no tenga recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades tiene derecho a obtener en la sucesión del cónyuge o conviviente premuerto la cantidad que sea precisa para atenderlas, hasta un máximo de la cuarta parte del activo hereditario líquido» (n.º 1)[31]. «Para determinar las necesidades del cónyuge o del conviviente acreedor, debe tenerse en cuenta el nivel de vida de que disfrutaba durante la convivencia y el patrimonio relicto, así como su edad, el estado de

[31] Es de felicitarse que se haya rectificado de forma muy profunda la filosofía de la Ley 10/1998, de 15 de julio, *de Uniones Estables de Pareja*, mediante la integración en el Libro II del Código Civil de Cataluña. En aquella se contemplaba una diferencia entre parejas de distinto y del mismo sexo, en clara discriminación a favor de las segundas, las únicas que generaban el derecho a una suerte de lo que hoy representa la cuarta vidual (cfr. arts. 34 y 35 de la Ley 10/1998). Incluso también diferían en el modo de constituirse, mucho más relajado, por paradójico que pudiera parecer, para las últimas (cfr. arts. 19 y ss. de la Ley 10/1998). Son las cosas que tiene legislar a corto plazo y mucho me temo que algo semejante pudiera ocurrir en el futuro con el actual sistema ideado. Según asevera el Preámbulo de la Ley 25/2010, de 29 de julio, que aprueba el Libro II del Código Civil de Cataluña, «de modo que se pone fin al tratamiento separado que el ordenamiento catalán había dado a las parejas estables. Como es bien conocido, la regulación de las parejas estables, a pesar de que siguió una tramitación parlamentaria paralela al Código de familia y se aprobó en la misma sesión plenaria, finalmente se mantuvo en una ley especial. Por otra parte, con la aprobación de la Ley del Estado 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, una parte muy importante de los objetivos previstos inicialmente por aquella ley especial han sido superados, puesto que es innegable que una de sus principales finalidades fue dotar de régimen jurídico a las parejas formadas por personas que, en la legalidad anterior a la Ley del Estado 13/2005, tenían excluido el acceso al matrimonio».

salud, los salarios o rentas que esté percibiendo, las perspectivas económicas previsibles y cualquier otra circunstancia relevante» (n.º 2). Buena prueba del enorme paralelismo entre la cuarta vidual y la legítima consta en el régimen de su ejercicio. A tal efecto, «la cuarta viudal confiere acción personal contra los herederos del causante» (art. 452-4.1 del CCC), ante lo cual «el heredero o las personas facultadas para efectuar el pago pueden optar por hacerlo en dinero o en bienes de la herencia, de acuerdo con las normas sobre el pago de la legítima» (art. 452-4.2 del CCC). Incluso «si el valor del activo hereditario líquido no permite al heredero efectuar el pago de la cuarta viudal con bienes de la herencia o, si procede, para retenerla sin detrimento, el cónyuge viudo o el conviviente en unión estable de pareja superviviente y los herederos del causante pueden ejercer una acción para reducir o suprimir legados, donaciones y demás atribuciones por causa de muerte» (art. 452-5.1 del CCC), a cuyo propósito «se aplican a la acción de reducción o supresión de legados, donaciones o demás atribuciones patrimoniales las normas reguladoras de la acción de inoficiosidad legitimaria» (art. 452-5.3 del CCC). Llámese como se quiera, pero ya se comprende su verdadero alcance. Luego uno debe preguntarse qué ocurrirá con una pareja estable compuesta por una persona de vecindad civil navarra con otra de vecindad civil catalana que tuviera lugar en Cataluña. ¿Puede la previsión del Código Civil catalán destruir el principio de libertad de disposición sucesoria y establecer contra los herederos del primero, de vecindad civil navarra, una reducción en sus haberes en virtud de la limitación de la cuarta vidual? ¿En serio? Lo dudo.

Una última reflexión. Las normas de Derecho internacional privado no sirven sin reservas para el conflicto de leyes interregionales. El propio artículo 16 del Código Civil establece algunas especialidades útiles. Otras provienen del estudio de las concretas figuras civiles afectadas[32]. Los problemas suscitados requieren de su observador conocimientos acerca del Derecho foral sustantivo de cada espacio jurídico. En otra hipótesis, se corre riesgo de proponer soluciones más bien formales a los asuntos que se planteen –es decir, con independencia de la justicia de los resultados–, lo que, según creo, debe rechazarse tratándose de relaciones jurídicas entabladas por connacionales.

---

[32] Acerca de las relaciones entre las normas de conflicto de Derecho internacional privado y de Derecho interregional, cfr. Ramón DURÁN RIVACOBA, *Derecho interregional…*, cit., Alberto ARCE JANÁRIZ, *Comunidades autónomas y conflictos de leyes,* Cintas, Madrid, 1988, pp. 67 y ss., y ZAVALO, *Comentario al artículo 16 del Código civil,* en «Comentarios al Código civil y Compilaciones Forales» (dirigidos por Marcel Albaladejo y Silvia Díaz Alabart) (en la segunda edición de la obra tras las reformas legales operadas en 1990), I-2, Edersa, Madrid, 1995, p. 1267.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 181-196
ISSN: 1132-8975

LA COMPILACIÓN DEL DERECHO CIVIL ESPECIAL DE CATALUÑA: GÉNESIS, SIGNIFICADO Y ¿DEFUNCIÓN?[1]

Esteve Bosch Capdevila
Universitat Rovira i Virgili

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2010 se conmemoró el 50 aniversario de la aprobación de la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña (CDCC). Voces autorizadas dentro de la civilística catalana proponían celebrar dicha efemérides derogando la Compilación. La trascendencia de dicha propuesta hubiese sido, sin embargo, más aparente que real. Un cuerpo legal que en el año 1960 recogía todo el derecho civil especial de Cataluña[2], ha pasado a tener, cincuenta años más tarde, un contenido poco más que testimonial[3]. Lo que se conoce como «derecho civil catalán» –en el sentido de derecho elaborado desde Cataluña y con una vigencia exclusiva dentro de este territorio– ha dejado de constituir una excepción o especialidad al mal denominado «derecho común», para pasar a ser un sistema jurídico con vocación de compleción; el contenido de la Compilación se ha ido incorporando a diversas leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña, que progresivamente han pasado a formar parte del Código Civil de Cataluña.

El cambio producido en medio siglo ha sido, pues, sustancial, lo que, por otra parte, resulta lógico si atendemos a la transformación política habida en el Estado

---

[1] El contenido del presente trabajo corresponde a la intervención del autor en la *IV Jornada D Estudi (Juristes I Notaris)*, dentro de la mesa redonda «Els Drets Històrics i l'autonomia a l'àmbit Privatístic», Universitat Pompeu Fabra, diciembre de 2009.

[2] A salvo lo dispuesto en la Ley de 31 de diciembre de 1945, del Estado, sobre Inscripción, División y Redención de Censos en Cataluña (*Boletín Oficial del Estado* de 4 de enero de 1946).

[3] Aunque lo cierto es que, dentro de este limitado contenido, encontramos instituciones de tanta importancia como la rescisión por lesión *ultradimidium* (arts. 321 a 325 del CDCC).

español. El proceso de modificación y desarrollo de las Compilaciones no ha sido exclusivo de Cataluña, sino más o menos generalizado en los territorios con derecho civil propio, aunque con distinto alcance. Incluso Comunidades en las que no existía derecho civil compilado –por ejemplo, Valencia– o que no tenían un derecho civil propio –como Andalucía– han elaborado a través de sus respectivos Parlamentos normas de derecho civil[4]. Queda por ver el alcance definitivo de dicho proceso, que puede estar en manos del Tribunal Constitucional, aunque su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña poco ha aportado de nuevo sobre la cuestión[5].

En el presente trabajo abordaremos, de manera sumaria, las vicisitudes que ha experimentado la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña: su génesis, significado y evolución.

2. LA GENESIS DE LA COMPILACIÓN DEL DERECHO CIVIL DE CATALUNA

Bien sabido es que los Decretos de Nueva Planta no significaron, para Cataluña, la supresión de su derecho civil propio, pero sí en cambio una paralización de su producción legislativa[6]. Se suprimieron los órganos legislativos catalanes, pero quedaron vigentes las disposiciones civiles que regían en Cataluña conforme a la Compilación de 1704, y también su derecho supletorio[7]. Al

---

[4] En la Comunidad Valenciana cabe destacar, entre otras, la Ley 6/1986, de 15 diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos; la Ley 1/2001, de 6 de abril, por el que se regulan las Uniones de Hecho, y la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano, modificada por Ley 8/2009, de 4 de noviembre. En Andalucía, la Ley 5/2002, de 16 de diciembre, reguló las Parejas de Hecho (materia sobre la que prácticamente todas las comunidades autónomas, con o sin derecho civil propio, han legislado; entre otras, cabe citar: Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las Parejas de Hecho en la Comunidad Autónoma de Canarias, Ley de Cantabria 1/2005, de 16 de mayo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid). Y debe tenerse en cuenta que, en Andalucía, la reforma de su Estatuto de Autonomía establece la posibilidad de dictar normas en materia de derecho civil: «La Comunidad Autónoma ostenta facultades normativas en materia de legislación civil cuando ello fuera necesario para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 de la Constitución» (art. 46.5); en sentido crítico, véase Mariano YZQUIERDO TOLSADA, «…¿y también un Derecho Civil andaluz?», *La Tribuna del Derecho*, 16-30 de abril de 2007, p. 18.

[5] Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010.

[6] Véase Joaquín de CAMPS Y ARBOIX, *Historia del Derecho Catalán Moderno*, Bosch, Barcelona, 1958, pp. 9-28.

[7] Así lo entendían la mayoría de autores catalanes, entre ellos Guillem M.ª de BROCÀ, en *Historia del Derecho de Cataluña, especialmente del civil, y exposición de las instituciones del Derecho civil del mismo territorio en relación con el Código Civil de España y la jurisprudencia*, Generalitat de Catalunya, 1985, pp. 424-425.

iniciarse el proceso de codificación de los derechos de los distintos Estados, era obvio que la denominada «cuestión foral» constituiría uno de los principales puntos de fricción. Frente al centralismo del Proyecto de 1851 –una de las causas de su fracaso–[8], el Código Civil de 1889, siguiendo lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888[9], estableció en su art. 12 lo siguiente: «Las disposiciones de este título, en cuanto determinan los efectos de las leyes y de los estatutos y las reglas generales para su aplicación, son obligatorias en todas las provincias del Reino. También lo serán las disposiciones del título 4.º, libro 1.º [título IV: del matrimonio, arts. 42 a 107]. En lo demás, las provincias y territorios en que subsiste derecho foral, lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico, escrito o consuetudinario, por la publicación de este Código, que regirá tan solo como derecho supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas por

---

[8] Véase Pablo SALVADOR CODERCH, «El proyecto de Código Civil de 1851 y el derecho civil catalán», en *La Compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985, pp. 7-133.

[9] Establecían los citados preceptos que: «Las provincias y territorios en que subsiste derecho foral, lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico por la publicación del Código, que regirá tan solo como supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquellas por sus leyes especiales. El título preliminar del Código, en cuanto establezca los efectos de las leyes y de los estatutos y las reglas generales para su aplicación, será obligatorio para todas las provincias del Reino. También lo serán las disposiciones que se dicten para el desarrollo de la base 3.ª, relativa a las formas de matrimonio» (art. 5); «El Gobierno, oyendo a la Comisión de Códigos, presentará a las Cortes, en uno o en varios proyectos de ley, los apéndices del Código Civil, en los que se contengan las instituciones forales que conviene conservar en cada una de las provincias o territorios donde hoy existen» (art. 6). Véase, por lo tanto, el cambio con respecto a la primera Ley de Bases presentada al Senado por Manuel Alonso Martínez el 22 de octubre de 1881, caracterizado por la configuración de las instituciones forales como una excepción, por la supervivencia solamente de aquellas instituciones forales que fuese imposible suprimir, por el derecho de opción entre el derecho general y el derecho propio, y por la derogación de los derechos supletorios; decía la base 17: «Para aproximarse a la uniformidad de la legislación en todo el Reino, se transportarán al Código Civil en su esencia las instituciones forales que por su índole puedan y deban constituir con ventaja común el derecho general de los ciudadanos españoles. Fuera de eso en las provincias aforadas se conservarán por ahora y serán objeto de un proyecto de Ley especial que el Gobierno presentará a las Cortes, aquellas instituciones que por estar muy arraigadas en las costumbres sea imposible suprimir sin afectar hondamente a las condiciones de propiedad y al estado de la familia. El Gobierno procurará, sin embargo, al redactar el Código general, establecer entre éste y aquellas instituciones especiales la posible asimilación para que las diferencias que resulten subsistan tan solo como excepciones de una regla común, sin romper la armonía que debe existir entre instituciones similares, y acercándose cuando sea dable a la unidad legislativa. En todo caso los naturales de las provincias aforadas y los que en ellas poseen bienes inmuebles o derechos reales podrán optar a su voluntad entre sus peculiares instituciones y la legislación general del Reino. En consecuencia de lo dispuesto en los párrafos anteriores, con la publicación del Código Civil quedarán derogados los Códigos romanos y los Decretales en las provincias donde hoy se aplican como derecho supletorio».

sus leyes especiales». Por lo tanto, la publicación del Código Civil de 1889 significó que, en tanto que no se publicase el apéndice previsto en la ley de bases, en Cataluña seguiría rigiendo su derecho civil propio, con inclusión de su derecho supletorio, y el Código Civil español sería solamente derecho supletorio de segundo grado. Ahora bien, la realidad nos mostró como en algunas materias, ante la falta de normas propias, los jueces aplicaban el Código Civil español antes que el derecho supletorio catalán[10], debido, entre otras razones, a que los jueces que ejercían su función en Cataluña procedían normalmente de otros territorios, no estaban integrados en el país, y tenían dificultades para acceder al derecho civil catalán[11].

Como hemos dicho, la conservación del derecho civil catalán debía hacerse en forma de apéndice, es decir, mediante una ley que se incorporaría al Código Civil español y que contendría las particularidades civiles catalanas. Sin embargo, a pesar de que se trabajó para ello, el apéndice del derecho catalán nunca llegó a entrar en vigor. A raíz del Real Decreto de 24 de abril de 1899 –dictado por el entonces ministro de Gracia y Justicia, Manuel Duran i Bas– se constituyó la Comisión encargada de redactarlo, que no presentó el Proyecto hasta el 18 de noviembre de 1930. En la introducción al articulado se explicaba la tardanza en su elaboración (prácticamente cuarenta años) en la resistencia a condenar a su extinción las instituciones no incluidas en el apéndice, y se justificaba la decisión final de presentarlo en la inseguridad jurídica que suponía la falta de un derecho escrito o claramente conocido por la ciudadanía dado el desorden de las disposiciones civiles vigentes en Cataluña. Conforme al artículo 1 del Proyecto de 1930, el Código Civil español era el derecho supletorio de primer grado, salvo que su aplicación diese lugar a incompatibilidad con las nor-

---

[10] Así ocurría, por ejemplo, en materia de patria potestad, como señala Antoni M. BORRELL I SOLER, *Dret Civil vigent a Catalunya*, vol. IV, *Dret de Família*, Imprenta de la Casa de Caritat, Barcelona, 1923, p. 45, quien cita las sentencias de 19 de noviembre de 1895, 3 de diciembre de 1895, 14 de marzo de 1899, 26 de diciembre de 1908, 24 de marzo de 1909, 11 de noviembre de 1907 y 11 de mayo de 1904. Tal doctrina se basaba en la creencia, errónea, de que la Ley de Matrimonio Civil había sustituido el derecho histórico catalán sobre la materia, y que el Código había a su vez reemplazado a aquella, y a la antigüedad de la normativa catalana, que no había podido adaptarse a la realidad por las razones antes mencionadas. En cualquier caso se trataba, en nuestra opinión, de una doctrina equivocada, dado que el Código Civil español lo que derogó fue la Ley de Matrimonio Civil, no el derecho histórico catalán, y así lo entendieron autores como Francisco Maspons i Anglasell, y Juan de Dios Trías; véase con más detalle Esteve BOSCH CAPDEVILA, «L'evolució del *peculium adventicium irregulare* com a excepción al règim general d'administració dels béns dels fills sotmesos a potestad», *Revista de Dret Històric Català*, vol. 2 (2003), pp. 158-162.

[11] Así lo pone de relieve Pedro DEL POZO CARRASCOSA, «L'aplicació del Dret civil català a l'Audiència de Barcelona a la segona meitat del segle XIX», en *Materials V Jornades de Dret Català a Tossa*, PPU, Barcelona, 1990, pp. 1-45.

mas del apéndice, caso en el que debería acudirse al derecho histórico (art. 3), que conservaba asimismo valor interpretativo[12].

La proclamación de la II República española, al reconocer competencia legislativa en materia civil a Cataluña, planteó la cuestión sobre unas nuevas bases. El derecho civil catalán ya no constituiría una mera recopilación de algunas especialidades de su derecho histórico como excepción al derecho de aplicación general en todo el Estado. Cataluña tenía competencia exclusiva en materia de derecho civil, salvo en lo relativo a la forma del matrimonio, ordenación de los registros e hipotecas, bases de las obligaciones contractuales, y regulación de los estatutos personal, real y formal (art. 11 del EAC 1932, y art. 15.1 de la Constitución 1931). Ante esta nueva situación, el desarrollo del derecho civil catalán podía hacerse mediante la elaboración de un Código Civil propio, o bien promulgando provisionalmente el Apéndice de 1930[13], o mediante leyes especiales. Fue este último sistema el que se impuso[14], dejando para un momento posterior la labor codificadora. De esta manera, se aprobaron diversas leyes[15], algunas de las cuales eran contrarias al derecho histórico y a los preceptos del Proyecto de Apéndice de 1930 (como la disposición de la Ley de Sucesión Intestada que establecía la compatibilidad entre la sucesión testada y la intestada, vulnerando el arraigado principio sucesorio romano *nemo pro parte testatus pro parte intestatus decedere potest*).

---

[12] Además, diversos juristas o corporaciones elaboraron proyectos privados de apéndice, con un carácter puramente doctrinal, si bien, como pone de relieve Pablo SALVADOR CODERCH, *La Compilación y su historia...,* cit., dichos proyectos privados se han utilizado en repetidas ocasiones como elemento de interpretación. En concreto, se elaboró el Proyecto de la Academia de Derecho de Barcelona, el proyecto Romaní-Trías, el proyecto Permanyer y Ayats, y el Proyecto Almeda-Trías; véase el citado trabajo de SALVADOR CODERCH, pp. 149-174.

[13] En este sentido, Abadal, dirigente de la Lliga Catalana, presentó una proposición de ley que declaraba vigente el Apéndice de 1883 de Duran i Bas, revisado y presentado al Gobierno Berenguer el año 1930. Alegaba que «essent de llarga alenada l'elaboració del Codi civil català, calia posar a cobert el nostre Dret de noves escomeses que el desfiguressin i, per contra, facilitar la invocació dels seus preceptes en els conflictes litigiosos, àdhuc els que estiguessin en curs»; véase Joaquim de CAMPS I ARBOIX, *El Parlament de Catalunya (1932-1936),* Edicions 62, Barcelona, 1976, pp. 109-110.

[14] Sistema que, conforme apunta CAMPS I ARBOIX, *El Parlament*…, cit., p. 110, era defendido por Coromines, conseller de Justícia i Dret, quien estimaba que era un sistema más práctico y rápido: «El contingut de l'apèndix, àdhuc el revisat, era poc adaptable als moments actuals i notòriament incomplet, per tant, impropi als propòsits de salvaguarda i invocació que hom perseguia en revalidar-lo; essent així exigiria una nova revisió del Parlament amb pèrdua d'un temps equivalent al requerit per a una feina més perdurable com era la confecció de les lleis especials més urgents».

[15] La Llei de Majoria i Habilitació d'Edat, de 8 de enero de 1934; Llei sobre la Capacitat Jurídica de la Dona i dels Cònjuges, de 19 de junio de 1934; Llei de Successió Intestada, de 7 de julio de 1936; Llei de Contractes de Conreu, de 1 de abril de 1934, y Llei per a la solució dels conflictes derivats dels contractes de conreu, de 26 de junio de 1933.

Tras la Guerra Civil, suprimida la autonomía legislativa y derogadas las leyes promulgadas durante la II República, volvió a regir en Cataluña el derecho histórico, retornándose al sistema de fuentes anterior a 1931[16]. Fue en el Congreso Nacional de Derecho Civil, celebrado en Zaragoza el año 1946, cuando se volvió a debatir la situación de los distintos derechos civiles españoles, aprobándose la elaboración de un Código Civil general que contendría todo el derecho civil español, tanto el general como el territorial, siendo la compilación de las instituciones civiles territoriales el primer paso para la formación de dicho código general[17]. En Cataluña, en un primer momento, se procedió a una revisión del Proyecto de Apéndice de 1930, que se plasmó en el Anteproyecto de Compilación de 1952[18]. Sin embargo, la Comisión de Juristas para la Compilación del Derecho Foral de Cataluña, en una reunión celebrada el 12 de marzo de 1954, estimó insuficiente la regulación que en dicho Proyecto se hacía del régimen económico familiar y sucesorio, y acordó designar una Comisión delegada para reelaborar y ampliar el citado texto. Fruto de sus trabajos fue el Proyecto de Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña de 1955[19].

En el Preámbulo del Proyecto se reconoce que «[e]l criterio general que ha inspirado su labor ha sido francamente conservador de la mayoría de las instituciones del Derecho Civil de la Región, tal como aparecen reguladas en el Proyecto de articulado de 1930 […] [D]icho criterio en principio conservador se funda en la consideración de que nuestro ordenamiento civil especial está basado en el Derecho Romano, cuya perfección y universalidad en el espacio y en el

---

16 El artículo único de la Ley de 8 de septiembre de 1939 establecía que «[…] quedan sin efecto y, por tanto, dejarán de aplicarse desde esta fecha todas las leyes, disposiciones y doctrinas emanadas del Parlamento de Cataluña y del Tribunal de Casación, restableciéndose en toda su integridad el derecho existente al promulgarse el Estatuto».

17 Véase José Luis LACRUZ BERDEJO, «El Congreso Nacional de Derecho Civil de 1946», en *Estudios de Derecho Privado Común y Foral*, t. 1, Colegios de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales y José M.ª Bosch Editor, Barcelona, 1992, pp. 15-26, y José CERDÁ GIMENO, «Unas reflexiones sobre la inacabada tarea codificadora civil», en *Estudios sobre codificación y derechos civiles territoriales*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1993, pp. 341-345.

18 *Anteproyecto de la Compilación del Derecho Civil especial de Cataluña. Formado con arreglo a lo dispuesto en el Art.º 6 de la Ley de Bases del Código Civil y en el Decreto de 23 de mayo de 1947, y sometido al examen y aprobación de la Comisión de Juristas para el estudio y ordenación de las Instituciones de Derecho Foral de Cataluña*, Casa Provincial de Caridad, Barcelona, 1953.

19 Del Proyecto de Compilación se hicieron varias reediciones, con notables variaciones entre ellas: en la *RJC* de 1956, vol. LXXXIII, en la Imprenta Altés, Barcelona, 1957, y en Ariel, Barcelona, 1959. En la primera de estas reediciones, después de afirmar que se publicaba íntegramente el proyecto preparado por la Comisión «[…] y que de modo oficial y solemne fue entregado al Caudillo el día 14 de octubre de 1955, durante su estancia en Barcelona […]», se decía que «El Proyecto que ahora se publica no tiene otras variantes sustanciales que las derivadas de una mejor ordenación de los preceptos y corrección de estilo, que ha realizado la propia Comisión en ejercicio de las facultades que expresamente se le confiaron al aprobarlo».

tiempo sería ocioso ponderar, corregido por el Derecho Canónico, que le infundió el principio de la equidad cristiana, y que las normas del Derecho que podríamos llamar autóctono o indígena, en su mayor parte se limitan a establecer las excepciones exigidas por concretas necesidades de la vida social de la Región, del ordenamiento romanocanónico, que en tiempos se llamara, con toda propiedad, el Derecho común».

Por lo que respecta al sistema de fuentes, el artículo 3 decía que «[d]e conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Código Civil, las disposiciones de esta Compilación regirán con preferencia a dicho Cuerpo legal y a las demás leyes generales y no podrán ser derogadas o modificadas total ni parcialmente, sino en virtud de leyes civiles especiales dictadas expresamente para tal objeto, previo dictamen de la Comisión de que se trata en el artículo 8»[20]. La supletoriedad del Código Civil y de las leyes «de carácter general» la disponía el artículo 6: «regularán asimismo las materias civiles cuyo ordenamiento no se establezca en la presente Compilación». Ahora bien, ello no supuso ni la derogación del derecho local ni la del derecho histórico, sino que el Proyecto reconocía a ambos una función destacada. En cuanto a las disposiciones del derecho local, escrito o consuetudinario, decía el artículo 4 que «se observarán con respecto al mismo territorio que desde antiguo comprendían, con prelación a lo ordenado en esta Compilación, en cuanto no las derogue expresamente». Y al derecho histórico se le asignaba una función no solo interpretativa, sino también integradora de las normas contenidas en dicho cuerpo legal[21].

El Proyecto fue enviado a la Comisión General de Codificación, que lo mutiló, y modificó el sistema de fuentes, derogando el Derecho Histórico. El Gobierno envió el texto a las Cortes, que lo aprobaron con algunas mínimas modificaciones el día 21 de julio de 1960, siendo publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente[22].

---

[20] En el artículo 8 se preveía que «La Comisión compiladora formulará cada quinquenio una Memoria relativa a los asuntos civiles de que hayan conocido durante el mismo los Jueces y Tribunales con jurisdicción en el Territorio de la Audiencia de Barcelona, haciendo constar en ella las omisiones o deficiencias que hayan observado en la presente Compilación y las dudas o incertidumbres a que haya dado lugar la aplicación de sus prescripciones, y en vista de ellas redactará y elevará al Gobierno, juntamente con la citada Memoria, el proyecto de reforma comprensivo de los artículos que, a su juicio, sea conveniente modificar, adicionar o suprimir».

[21] Decía el artículo 5 que «Las normas contenidas en esta Compilación, refundición del derecho vigente en Cataluña, se interpretarán e integrarán por los textos que de ellas emanan, por el siguiente orden de prelación: 1.º, la compilación de las "Constitucions y altres drets de Catalunya" de 1704; 2.º, el "Corpus Iuris Canonici" y la legislación canónica recibida posteriormente; 3.º, el "Corpus Iuris civiles", y 4.ª, la doctrina común y constante de los Autores de Derecho Catalán, canónico y romano y las opiniones de aquellos que hayan sido aceptadas por las Sentencias de la Real Audiencia de Cataluña o del Tribunal Supremo de Justicia».

[22] Respecto a todo este proceso véase con detalle Pablo SALVADOR CODERCH, *La Compilación y su historia…,* cit., pp. 219-228.

3. LA COMPILACIÓN DE 1960: ESTRUCTURA, FUENTES Y SIGNIFICADO

La comparación entre el Proyecto de 1955 y el texto definitivo de la Compilación de 1960 muestra la diferencia entre un texto elaborado íntegramente por juristas catalanes, y otro revisado por una comisión estatal en la que solamente había un representante catalán. El número de artículos disminuyó sensiblemente: de los 569 que tenía el Proyecto de 1955 a los 344 de la CDCC, una reducción por tanto del 40%; el Preámbulo de la CDCC explica tal reducción por el carácter «especial» que se pretendía que tuviese la Compilación: «[…] sin que por tanto sean aconsejables en ellas [en las Compilaciones] enmiendas a la Ley Común: resulta por ello frustrado el intento de regulación minuciosa de materias no típicas, como, por ejemplo, la de los legados, realizada en el Anteproyecto de mil novecientos cincuenta y cinco, que si merece elogios por su acertado y moderno tecnicismo, equivaldría en definitiva a esa corrección que se ha creído impropia de la nueva Ley».

La sistemática de la Compilación varió tanto respecto al Código Civil, como respecto al Proyecto de 1955, entre otras razones, según reza su Preámbulo, para «no alejar dentro del texto el Derecho sucesorio del patrimonial familiar, con el que se halla en trabazón evidente y constante». Así, al Libro I, dedicado a la familia, le sigue el relativo a las sucesiones; el Libro III regula los derechos reales, y el IV las obligaciones, los contratos y la prescripción, precedido, todo ello, por un título preliminar[23]. Su estructura responde, por tanto, al tipo de las codificaciones civiles modernas, y no al sistema de las antiguas Recopilaciones. En palabras de su principal redactor, Ramón M.ª Roca Sastre, la Compilación constituye un Código Civil para Cataluña, en el que se conserva la parte más sustancial de su régimen jurídico tradicional en esta materia, del que es supletorio el Código Civil general o propiamente dicho; el calificativo de «compilación» es un mero recurso empírico de nomenclatura diferenciadora, dirigido a evitar confusiones entre ambos cuerpos legales. Y, según afirma el propio Roca Sastre[24], los elementos normativos componentes de la Compilación son:

a) El derecho romano. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las normas de derecho romano quedaron bastante reducidas con respecto al derecho ante-

---

[23] Título preliminar: la aplicación del derecho civil de Cataluña (1 a 4). Libro I: familia (5 a 96), dentro del que ocupaba un lugar destacado la regulación del régimen económico matrimonial. Libro II: sucesiones (97 a 276). Libro III: derechos reales (277 a 320): destaca la regulación de la enfiteusis, y algunos preceptos sobre tradición, accesión, usufructo y servidumbres. Libro IV: obligaciones y contratos (321 a 344): destaca la rescisión por lesión, la venta a carta de gracia, y la prescripción.

[24] Ramón M.ª ROCA SASTRE, «Los elementos componentes de la Compilación», en *Estudios sobre Sucesiones*, tomo I, Artes Gráficas Soler, Valencia, 1981, pp. 99-120.

rior, debido a la escasa regulación que de las obligaciones y contratos se hizo en la Compilación. La normativa romanista encontró su acomodo en el derecho de sucesiones, que siguió los principios sucesorios de base romana, como el principio de que el heredero sucede en todo el derecho de su causante, o el principio de incompatibilidad de títulos sucesorios. También tienen su origen en el derecho romano las normas sobre la cuarta marital, las sustituciones vulgar, pupilar y ejemplar, y los fideicomisos, o el derecho de acrecer, entre otras. Y fuera del ámbito sucesorio, la tradición en los contratos traslativos (art. 267), la intercesión o fianza de la mujer, o la acción rescisoria por lesión *ultradimidium*.

b) El derecho canónico, que influyó en el régimen de la investigación de la paternidad, o en la posibilidad de que los hijos en vida de sus padres renuncien al suplemento de legítima.

c) Del derecho catalán autóctono derivaron instituciones como los heredamientos, y el usufructo universal de viudedad, el *any de plor*, la tenuta, las compras con pacto de supervivencia, el testamento sacramental para los vecinos de Barcelona y Girona, las herencias o legados de confianza, la designación de heredero por fiduciario, las normas que dan trascendencia real a la venta a carta de gracia, los preceptos sobre censales, vitalicios y violarios, y los contratos agrarios y pecuarios.

d) Existen además normas que introducen retoques respecto a instituciones ya existentes: la posibilidad de que los cónyuges, en régimen de separación de bienes, puedan contratar entre sí a título oneroso; la no necesidad de licencia marital para que la esposa pueda disponer de sus bienes parafernales; se reduce el límite de duración de las sustituciones fideicomisarias; se prescinde del juego clásico romano del prelegado; se suprime para las donaciones el requisito de la insinuación judicial.

e) Y, finalmente, también existen normas de remisión al Código Civil español. Existen normas puras de remisión, por ejemplo la del artículo 6, que dispone la aplicación en Cataluña de los preceptos del Código Civil sobre la adopción. Y también hay normas *condicionadas* de remisión, como la del artículo 248, que dispone que la sucesión intestada se regirá por lo dispuesto en el Código Civil, «salvo las especialidades contenidas en los tres artículos siguientes» (usufructo vidual intestado, y la sucesión de los impúberes, entre otros).

Por lo que respecta al sistema de fuentes, se relega el papel del derecho histórico, que quedará reducido a una función interpretativa de los preceptos de la Compilación. Decía el apartado segundo del artículo 1 de la CDCC que «[p]ara interpretar los preceptos de esta Compilación se tomará en consideración la tradición jurídica catalana, encarnada en las antiguas leyes, costumbres y doctrina de que aquéllos se derivan». El Código Civil español tenía el carácter de derecho supletorio, conforme a la disposición final segunda: «En lo no previsto en la presente Compilación regirán los preceptos del Código Civil *que no se opongan a ella* y las fuentes jurídicas de aplicación general». Y según establecía la dis-

posición final primera, «[l]as normas del Derecho Civil especial de Cataluña, escrito o consuetudinario, principal o supletorio, vigentes a la promulgación de esta Compilación, quedan sustituidas por las contenidas en ella»[25].

En cuanto al significado y valoración de la CDCC, la doctrina ha sido unánime al destacar el gran avance que supuso para la aplicación del derecho catalán. Habrá quien pueda pensar que la CDCC constituyó un retroceso del derecho catalán con respecto al Código Civil, en tanto supuso la aplicación de este y no del derecho histórico respecto a las instituciones no compiladas. No obstante, lo cierto es que tal derecho histórico pocas veces era aplicado por los tribunales. La dificultad para acceder a las fuentes –a pesar de la existencia de obras como la de Borrell y Soler *Derecho Civil vigente en Cataluña*–, o razones de simple comodidad o ignorancia, determinaba que muchos abogados presentasen sus demandas invocando el Código Civil, no el derecho histórico. La Compilación, a pesar de las mutilaciones llevadas a cabo por la Comisión General de Codificación, permitió sistematizar en un solo texto legal las instituciones esenciales del derecho civil catalán, facilitando por tanto su conocimiento y aplicación. En palabras de Josep Pintó, el que fue presidente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, «la Compilació va ésser la creació d'una catedral del Dret Català, abans dispers i asistemàtic i que gràcies a l'esforç dels compiladors esdevé així ben construït, amb tecnificació i avenç modèlic». Pretender adivinar qué hubiese ocurrido con el derecho civil catalán si no se hubiese aprobado la Compilación es ciertamente aventurado. La Compilación ha constituido una

---

[25] El hecho de que la disposición final no hablaba de «derogación», como sí hacía la revisión del Proyecto que hizo la Comisión General de Codificación, sino de sustitución, así como la referencia del artículo 1.2 a la tradición jurídica catalana, permitió a algunos autores afirmar que el derecho histórico no fue completamente eliminado; así, José GASSIOT MAGRET, *Comentarios a la Compilación del Derecho Civil Especial de Catalunya*, 2.ª ed., Bosch, Barcelona, 1980, p. 2 decía que «[…] Las expresadas normas sustituidas no han sido expresamente derogadas y podrán ser tenidas en cuenta, al menos con fuerza interpretativa». El II Congrés de Dret Civil Català aún fue más lejos, al asignarle también una función integradora: «La tradició jurídica catalana encarnada en les antigues lleis, costums i doctrina, de què deriven els preceptes de la Compilació, té prou força per a constituir, per aplicació dels principis generals que la informen, una font d'interpretació i d'integració del Dret Català, en totes aquelles matèries la regulació de les quals no ha abandonat el legislador, expressament o tàcitament, a l'aplicació del Codi Civil espanyol, o a d'altres normes de vigència general. Específicament, el *ius commune* rebut a Catalunya, com la doctrina constant dels autors de Dret Català i de les Sentències de l'antiga Reial Audiència de Catalunya, constitueixen Dret vigent integrant de la Compilació en totes les matèries que regula, i s'aplicaran amb caràcter prevalent al Codi Civil espanyol. La referència a la tradició jurídica catalana en matèria d'interpretació concedeix a la dita tradició i als elements que la integren un valor hermenèutic primordial, però no exclou pas que s'hi apliquin tots els altres elements i mitjans d'interpretació. La tradició jurídica catalana, certament, és vinculant per al qui la interpreta, sempre que la norma compilada es correspongui amb el Dret antic». (Conclusiones 10 y 11 del II Congrés Jurídic Català. Secció Primera. Títol Preliminar de la Compilació del Dret Civil Català. Fonts d'integració i d'interpretació del Dret Català. *Llibre del II Congrès Jurídic Català* 1971, Barcelona, 1972, pp. 804-805).

referencia, unos cimientos, sobre los que se ha reconstruido el derecho civil catalán. Sin estos cimientos, es razonable pensar que hubiese resultado mucho más difícil llegar a construir el gran edificio –todavía por finalizar– que constituye el derecho civil catalán. Si hubiese continuado por más años la aplicación en Cataluña del Código Civil español, la conciencia sobre la necesidad de un derecho civil catalán propio habría probablemente desaparecido o disminuido.

4. EVOLUCIÓN Y ¿DEFUNCIÓN DE LA COMPILACIÓN?

En virtud del Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, y conforme a lo establecido en la Ley 3/1973, de 17 de marzo, de bases para la modificación del título preliminar del Código Civil, se reformó el artículo 13 del Código Civil, que en su nueva redacción estableció que «[l]as disposiciones de este título preliminar, en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, así como las del Título IV del Libro I, con excepción de las normas de este último relativas al régimen económico matrimonial, tendrán aplicación general y directa en toda España. En lo demás, y con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias en que están vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales». Dos fueron las novedades de tal precepto con respecto a su precedente (el art. 12 del Código Civil según la redacción de 1889). En primer lugar, y conforme señala la propia Exposición de Motivos de la Ley, «la afirmación de los derechos forales, como lo prueba el «pleno respeto» predicado de los mismos, y la [redacción] cifrada en eliminar el giro «por ahora» alusivo a una transitoriedad que, sin necesidad de acudir a consideraciones de fondo, carecía de encaje en razón de la naturaleza del precepto y su emplazamiento sistemático». Ello ha querido verse, por algunos autores, como un abandono de la idea surgida del Congreso de Zaragoza de realizar un Código Civil general; sin embargo, tal conclusión no resulta tan clara si atendemos a lo dispuesto en el Preámbulo de la Ley de Bases: «De un lado, partiendo de las conclusiones del Congreso de Derecho Civil de Zaragoza, recogidas en el decreto de 23 de mayo de 1947, se ha dado cima a las Compilaciones referidas a los distintos regímenes civiles coexistentes en el territorio nacional, que constituyen la primera etapa que ha de facilitar el logro de un Código general para España». La segunda novedad es la previsión de que el Código Civil español no sea derecho supletorio de primer grado. Tal posibilidad resultaba sorprendente en el momento en que se aprobó tal norma, dado que una modificación de las compilaciones en tal sentido solamente podía hacerse en virtud de una ley estatal. En cambio, una vez reconocida la autonomía legislativa a las comunidades autónomas, sí cobra sentido tal previsión. Posiblemente la norma tenía en mente lo dispuesto en la ley 6 de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, que preveía que

«el Código Civil y las leyes generales de España serán Derecho supletorio de esta Compilación y de la tradición jurídica navarra expresada en la Ley 1 […]».

La Constitución de 1978 –y después el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979– supuso, como es lógico, un cambio radical en la cuestión, al reconocerse a ciertas comunidades autónomas competencia legislativa en materia de derecho civil, lo que implicaba el abandono, seguramente definitivo, de la pretensión de realizar un Código Civil único para todo el Estado.

Por lo que respecta a Cataluña, la primera muestra del cambio producido se dio con la reforma de la Compilación por la Ley 13/1984, de 20 de marzo, que la adaptó a los principios constitucionales y al nuevo orden competencial. El nuevo artículo 1 de la CDCC estableció que «[d]e conformidad con lo establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, las disposiciones del Derecho Civil de Cataluña regirán con preferencia al Código Civil y a las restantes disposiciones de igual aplicación general. Para interpretar e integrar esta Compilación y las restantes normas se tomarán en consideración las leyes, las costumbres y la jurisprudencia y la doctrina que constituyen la tradición jurídica catalana, de acuerdo con los principios generales que inspiran el ordenamiento jurídico de Cataluña». Fueron tres, por tanto, las principales modificaciones con respecto al régimen anterior: a) La relación de conformidad ya no se establecía respecto al Código Civil, sino con la Constitución y el Estatuto de Autonomía; 2) Se tuvieron en cuenta las posibilidades normativas de la Generalitat de Cataluña, por lo que no se habla de «disposiciones de esta Compilación», sino de «disposiciones del Derecho Civil de Cataluña»; y 3) Se reconoce a la tradición jurídica una función no solamente interpretativa, sino también integradora[26].

Conforme a la competencia legislativa en materia civil de la Generalidad de Cataluña, la Compilación dejó de ser la única norma de derecho civil catalán, a la vez que progresivamente se fue derogando su contenido, en virtud de una serie de leyes:

- la Ley 9/1987, de 25 de mayo, de sucesión intestada, que derogó los artículos 154 y 248 a 251 de la CDCC;
- Ley 11/1987, de 25 de mayo, de modificación de las reservas;
- Ley 8/1990, de 9 de abril, de modificación de la legítima;
- Ley 40/1991, de 30 de diciembre, del código de sucesiones por causa de muerte en el derecho civil de Cataluña, que derogó los artículos 97 a 206 de la CDCC;
- Ley 6/1990, de 16 de marzo, de los censos, que derogó los artículos 296 a 319 de la CDCC;

[26] Por otro lado, en la disposición final primera se reiteró la «sustitución» de las normas del derecho histórico por el derecho compilado, y en la disposición final cuarta se estableció la supletoriedad del Código Civil y demás leyes estatales de carácter civil «en la medida que no se opongan a aquellas disposiciones o principios generales que informan el ordenamiento jurídico catalán».

– Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad, que derogó los artículos 283 a 295, 336 y 343 de la CDCC;
– Ley 7/1991, de 27 de abril, de filiaciones, que derogó los artículos 4 y 5 de la CDCC;
– Ley 9/1998, de 15 de julio, del código de familia, que derogó los artículos 6 a 25 y 29 a 61 de la CDCC;
– Ley 13/2000, de 20 de noviembre, de los derechos de usufructo, uso y habitación, que derogó los artículos 279 a 282 de la CDCC;
– Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas, que derogó los artículos 330 a 335 de la CDCC;
– Ley 22/2001, de 21 de diciembre, de regulación de los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente, que derogó el artículo 320 de la CDCC;
– Ley 25/2001, de 31 de diciembre, de la accesión y la ocupación, que derogó el artículo 278 de la CDCC;
– Ley 29/2002, de 30 de diciembre, primera ley del Código civil de Cataluña, que derogó los artículos 1 a 3 y 344 de la CDCC;
– Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código civil de Cataluña, que derogó los artículos 277, 329, y 340 a 342 de la CDCC;
– Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo, que derogó los artículos 337 a 339 de la CDCC.

Además, se aprobaron otras leyes que no incidieron directamente sobre el contenido de la Compilación, bien por afectar a preceptos ya derogados por otras leyes anteriores, o bien por referirse a materias no compiladas; entre ellas cabe destacar:

– Ley 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja;
– Ley 19/1998, de 28 de diciembre, sobre situaciones convivenciales de ayuda mutua;
– Ley 23/2001, de 31 de diciembre, de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura;
– Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas;
– Ley 10/2008, de 10 de julio, del Libro Cuarto del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones;
– Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña relativo a la persona y la familia.

Por lo que respecta al sistema de fuentes, cabe destacar, como es lógico, la ley primera del Código Civil. En virtud de dicha ley, el art. 111-1.1 del CCCat establece que «el derecho civil de Cataluña está constituido por las disposiciones del presente Código, las demás leyes del Parlamento en materia de derecho civil, las costumbres y los principios generales del derecho propio». Y el art.

111-5 dice que «las disposiciones del derecho civil de Cataluña se aplican con preferencia a cualesquiera otras. El derecho supletorio solo rige en la medida en que no se opone a las disposiciones del derecho civil de Cataluña o a los principios generales que lo informan». Observamos que en ningún artículo se establece directamente que el derecho estatal es el supletorio. Ello hay que deducirlo tanto del artículo 149.3.fin de la Constitución –«El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»–, como de lo que dispone el Preámbulo de la Ley 29/2002 que, en relación con el artículo 111-5, habla de la «aplicación como supletorio del derecho del Estado».

Veamos a continuación lo que queda vigente en la Compilación:

a) Artículos 326 a 328, relativos al derecho a redimir en la venta a carta de gracia. Ahora bien, seguramente la sede de estos artículos no es la más adecuada, sino que deberían encontrarse en el Libro V del CCCat dedicado a los derechos reales. Efectivamente, en la compraventa a carta de gracia la compraventa no es más que el título que crea el derecho real de redimir, que no es sino un derecho de opción de recompra, esto es, un derecho de opción constituido por vía de reserva. Por ello, el derecho de redimir debería regularse dentro del derecho de opción, como una modalidad de este derecho. Pero no solo no se ha hecho así, sino que la dualidad de regulaciones –artículos 568-1 y ss. del CCCat y artículos 326 a 328 de la CDCC– se ha mantenido con alguna contradicción entre ellas. En cualquier caso, los preceptos de la CDCC sirven para llenar algunas lagunas existentes en la regulación del CCCat, como, por ejemplo, el régimen de la propiedad gravada.

b) Artículos 321 a 325, que regulan la rescisión por lesión *ultradimidium*. No cabe duda de que se trata de una de las instituciones de más trascendencia dentro del derecho civil catalán. En primer lugar, por su importancia intrínseca, al referirse a una cuestión tan controvertida como es la de si el precio debe ser o no justo, que se resuelve de manera diferente a la prevista en el Código Civil español. Y, en segundo lugar, por sus implicaciones competenciales. Como sabemos, el artículo 149.1.8 de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado las «bases de las obligaciones contractuales». La rescisión por lesión *ultradimidium* es una materia que encaja dentro de dicho concepto, incluso en el sentido restringido que entendemos que debe darse a tales bases como aquellos grandes principios que rigen en materia de obligaciones y contratos. Pues bien, el hecho de que la CDCC regule esta materia entendemos que posibilitará que, llegado el momento, el legislador catalán pueda regular la rescisión por lesión en el Libro VI del CCCat dedicado a las obligaciones y a los contra-

---

[27] Así lo preveía expresamente la enmienda número 183 del GP de Minoría Catalana al artículo 149.1.8 del proyecto de Constitución, que cuando se refería a la competencia del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales añadía que ello se entendía «sin perjuicio del mantenimiento de las peculiaridades de las mismas que estuviesen vigentes en el Derecho sustantivo de los territorios autónomos».

tos[27], ya bajo la fórmula actual, ya dando entrada a componentes subjetivos adaptándolo a las modernas tendencias del derecho europeo, como, por ejemplo, la situación de necesidad o la inexperiencia del perjudicado.

c) En cuanto a la vigencia actual de los artículos 26 a 48 y 62 de la CDCC, que regulan las instituciones dotales y el pacto de igualdad de bienes y ganancias, cabe afirmar que, tras la entrada en vigor del Libro II de la CCCat (el 1 de enero de 2011), tales preceptos han quedado derogados. Cierto es que, en el Código de Familia, después de establecerse en la disposición final primera que «quedan sustituidos por los preceptos correspondientes de este Código los artículos 6 a 62 de la CDCC», la disposición transitoria segunda decía: «Las dotes, las tenutas, los aixovars y los cabalatges, los esponsalicios o escreixos, los tantumdem, los pactos de igualdad de bienes y ganancias y los demás derechos similares constituidos *y, en su caso, que se constituyan, se rigen por las disposiciones que les son de aplicación hasta hoy, contenidas en la compilación del Derecho Civil catalán*». Dicha norma permitió mantener que, con el Código de Familia, no se produjo ni una derogación ni una sustitución de los artículos 26 a 48 y 62 del CF. No obstante, tras la aprobación del Libro II del CCCat, el apartado tercero de la disposición transitoria segunda de la Ley 25/2010 ya no prevé la aplicación de las normas de la CDCC a las instituciones dotales que se constituyan tras la entrada en vigor de dicha ley, sino solamente a las constituidas antes: «Las dotes, las tenutas, los ajuares y los cabalatges, los esponsalicios o escreixos, los tantundem, los pactos de igualdad de bienes y ganancias y los demás derechos similares *constituidos antes de la entrada en vigor de la presente ley* continúan rigiéndose por el texto refundido de la Compilación del Derecho Civil de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1984, de 19 de julio». Por ello cabe mantener, ahora sí con la supresión del inciso «que se constituyan [en el futuro]», la derogación de los artículos 26 a 48 y 62 de la CDCC.

Finalmente, retomamos la polémica cuestión a que hacíamos referencia al principio del trabajo: ¿debe derogarse la Compilación? De las dos instituciones contenidas actualmente en ella –partimos de la base, como decíamos, de la derogación de los artículos 26 a 48 y 62 de la CDCC, aunque la regulación de la CDCC podría conservar, sin embargo, una función integradora[28]–, la derogación de la Compilación no supondría un especial problema para el derecho de redimir en la venta a carta de gracia –que, como decíamos, debería incorporarse al Libro V del CCCat, dentro de la regulación del derecho de opción–. Mucho más problemática es la figura de la rescisión por lesión. Entendemos que esta figura debería mantenerse en la CDCC, hasta que, en su caso, se haya elaborado la parte general de los contratos del Libro VI del CCCat. La figura

[28] Como ocurre, por ejemplo, actualmente, en materia de fideicomisos, en que algunos de los artículos del CS derogados por la ley que aprobó el Libro IV del CCCat conservan una función integradora.

debe someterse a un profundo debate, sobre si conviene mantener la regulación tradicional catalana, o debe seguirse la línea de otros códigos europeos y de las propuestas de armonización del derecho contractual europeo, tendentes a la incorporación del elemento subjetivo con la correspondiente ligazón con los vicios del consentimiento, línea seguida, por otro lado, por la propuesta de la Comisión de Codificación Española sobre modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos[29]. Por ello, entendemos que no sería aconsejable una traslación al CCCat del contenido de la Compilación en materia de rescisión por lesión y la consiguiente derogación de la Compilación, dado el proceso de revisión en que se encuentra la institución. Pero, en cualquier caso, no parece que a corto plazo dicha derogación se vaya a producir.

[29] Dice el artículo 1301 de dicha propuesta que «una de las partes puede anular el contrato que, en el momento de su celebración, otorga a la otra parte una ventaja excesiva si, teniendo en cuenta la naturaleza y fin de aquél, resulta que se ha aprovechado injustamente de una situación de dependencia, de extraordinarias dificultades económicas o de necesidad apremiante, o de su ignorancia, de su inexperiencia o falta de previsión. A petición de la parte perjudicada, puede el Juez introducir en el contrato aquellas modificaciones que sean necesarias para adaptarlo a las exigencias de la buena fe y lo que sea usual en el tráfico jurídico».

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 197-218
ISSN: 1132-8975

LA AUTONOMÍA JURÍDICA EN LOS MARES: DERECHO PROPIO, JURISDICCIONES PRIVILEGIADAS Y AUTOGOBIERNO[1]

Margarita SERNA VALLEJO
Universidad de Cantabria

1. INTRODUCCIÓN[2]

En una jornada dedicada al análisis de los derechos históricos y a la idea de autonomía desde varios enfoques distintos, resultaba ineludible que alguna de las exposiciones tuviera como eje la autonomía jurídica en los mares. Y ello porque, probablemente, el mundo marítimo es uno de los ámbitos en el que el concepto de *autonomía* ha disfrutado de mayor arraigo desde tiempos más remotos.

---

[1] El texto que presentamos se corresponde con la intervención realizada en la mesa redonda titulada «Els drets historics i l'Autonomia dels regnes i del mars» en el marco de la IV Jornada d'Estudi (Juristes i notaris). Els drets historics i les formes d'autonomia. Universidad Pompeu i Fabra. 10 de diciembre de 2009.

[2] Además de las publicaciones citadas expresamente en las notas a pie de página, los siguientes trabajos del profesor Aquilino Iglesia Ferreirós han sido de enorme utilidad para la preparación de este texto: Aquilino IGLESIA FERREIRÓS, «Libro do Consulado da Mar», *Anuario de Historia del Derecho Español,* 56 (1986), pp. 219-439; «Il Libro del Consolato del Mare», *Rivista Internazionale di Diritto Comune,* 6 (1995), pp. 81-125; «De las costums al Llibre de Consolat o de la dificultad para escribir la historia», *Studia et Documenta Historiae et Iuris*, LXII (1996), pp. 473-512; «Costums de Mar», en Aquilino IGLESIA FERREIRÓS (ed.), *El Dret comu i Catalunya. Actes del V Simposi Internacional. Barcelona 26-27 de maig de 1995*, Fundación Noguera, Barcelona, 1996, pp. 243-602; «Il Libro del Consolato del Mare. Appendice», *Rivista Internazionale di Diritto Comune*, 7 (1996), pp. 307-369; «La formación de los Libros de Consulado de Mar», *Initium*, 2 (1997), pp. 1-372; «El Libro del Consulado del Mar», en Carlos PETIT (ed.), *Del Ius mercatorum al derecho mercantil: III Seminario de Historia del Derecho Privado. Sitges, 28-30 de mayo de 1992*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 109-142.

Y, asimismo, uno de los campos en los que la discusión acerca de la pertinencia o no de tal autonomía ha tenido menos relevancia como consecuencia de haberse considerado durante siglos la conveniencia de que los navegantes vivieran y desarrollaran las actividades marítimas con una significativa independencia respecto de los poderes establecidos.

Desde esta perspectiva marítima, el concepto de *autonomía jurídica* guarda relación con tres realidades. En primer lugar, con la potestad reconocida a los navegantes para que fueran los artífices de su propio derecho, esto es, del derecho marítimo. En segundo término, con los privilegios que los titulares de las distintas organizaciones políticas con territorios costeros les concedieron para que en algunas situaciones dispusieran de una jurisdicción privativa, lo que en la práctica conllevó el establecimiento de diferentes jurisdicciones marítimas en las costas europeas. Y, por último, con la capacidad de autogobierno que del mismo modo les fue reconocida y que permitió que con cierta frecuencia los navegantes, incluyendo en este término a los comerciantes marítimos y a los hombres del mar, se organizaran y gobernaran por medio de unas instituciones propias.

2. LAS CAUSAS DE LA HISTÓRICA AUTONOMÍA JURÍDICA EN LOS MARES

La noción de *autonomía* en el mundo marítimo remite a la existencia de un colectivo, el de los navegantes, cuyos miembros conformaban una «nación» en el sentido medieval del término, lo que significa que la idea de nación que estamos manejando carece de cualquier tipo de connotación política.

El agregado humano de los navegantes constituía una «nación» o una «sociedad» organizada autónomamente, independiente de cualquier otra estructura. Sus miembros estaban unidos por el vínculo de practicar la navegación o cualquiera de las distintas actividades ligadas a ella, de modo principal el comercio por mar. De manera que el factor que les articulaba como colectivo nada tenía que ver con la común pertenencia de los navegantes a una jurisdicción de carácter municipal, señorial o regia. El mar era el elemento de cohesión de estos sujetos. Y ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, cada uno de los miembros de la comunidad de los navegantes formara parte de una aldea, un municipio, un señorío, un reino o, con frecuencia, de más de una de estas entidades administrativas. En este sentido, los navegantes constituían, del mismo modo que ha señalado Francesco Galgano para los mercaderes, una «nación» o una «sociedad» que cabe adjetivar de económica, al margen de cualquier entidad política[3].

Son varias y, además, ofrecen una naturaleza diversa, las circunstancias que propiciaron desde tiempos muy antiguos que el mar y las actividades a él vincu-

[3] Francesco GALGANO, *Historia del Derecho mercantil*, Laia, 2.ª ed., Barcelona, 1987, p. 23.

ladas conformaran el nexo de unión del colectivo de los navegantes y que favorecieran su estructuración en una comunidad organizada con un amplio margen de autonomía. Sin ningún ánimo de exhaustividad cabe resaltar aquellas que han tenido mayor relevancia y continuidad en el transcurso de los siglos.

La peculiaridad del medio marítimo, el ámbito en el que históricamente los navegantes han desplegado su actividad profesional, constituye un primer factor a tener en cuenta porque determina la permanente y constante colaboración entre individuos con diferentes ordenamientos jurídicos de origen y la puesta en relación de lugares pertenecientes a jurisdicciones o entidades político-administrativas diversas.

También conviene tener presente que en la Edad Media, al tiempo en que toma cuerpo la noción de *autonomía marítima*, no existían unas estructuras políticas lo suficientemente consolidadas para ser capaces de impedir la constitución de cualquier otro tipo de organización menor en su seno, como fue, entre otras varias, la de los navegantes que nos ocupa.

La imposibilidad para los titulares del poder público de imponer su autoridad más allá de los límites geográficos sobre los que extendían su jurisdicción, que en el caso de las aguas marítimas apenas si abarcaba una estrecha franja a partir de la línea de la costa, es un tercer factor a tener presente en el momento de aclarar las razones que justifican la autonomía en los mares.

Otra realidad que en este contexto también interesa retener es el desinterés que los titulares del poder político mostraron durante siglos por regular jurídicamente las actividades marítimas. Las diferencias que estas presentan respecto de las practicadas en el medio terrestre, unido a la pericia que los navegantes acreditaron tener para ordenarlas por sí mismos a través de sus propias normas, son algunas de las razones que explican que los responsables de las diferentes demarcaciones territoriales prefirieran dejar en manos de los navegantes la regulación de las actividades vinculadas con las profesiones marítimas. Ello propició que la costumbre, creada por los navegantes, se erigiera en la fuente principal de este sector del ordenamiento jurídico.

Y volviendo la mirada hacia los comerciantes y las gentes del mar, otra circunstancia sobre la que, asimismo, es oportuno llamar la atención es la referida a la capacidad que este colectivo desplegó desde antiguo para autorregularse y organizarse en distintas instituciones propias. Manteniendo así una actitud o una predisposición muy diferente de la de otras colectividades que históricamente han carecido de tales facultades o que, teniéndolas, solo han sido capaces de desarrollarlas en tiempos relativamente recientes.

Una vez señalado cómo los navegantes se coordinaron y dotaron de un derecho propio, otro elemento a considerar, porque también contribuyó al mantenimiento de la autonomía jurídica en el ámbito marítimo, es el escaso interés que los juristas mostraron por el derecho marítimo. Una indiferencia que cabe explicar, al menos desde una cierta perspectiva, por la circunstancia de que el

derecho marítimo de raíz consuetudinaria no ponía en entredicho la superioridad del Emperador ni la de los titulares de los diferentes reinos, de manera que durante siglos no se plantearon conflictos de gravedad entre la ley, fruto de la actividad legislativa del poder político, y la costumbre marítima creada por los navegantes. La inexistencia de un derecho marítimo en Roma, con la excepción más importante de la *Lex Rhodia de iactu*, recogida en el *Digesto* (XIV, II), y la escasa actividad legislativa en relación con los asuntos marítimos desarrollada por los responsables de las diferentes entidades políticas, tuvo como efecto que, tras el redescubrimiento del Derecho romano justinianeo y el progresivo crecimiento de la legislación real a partir de la Baja Edad Media, los problemas suscitados entre la costumbre marítima, de un lado, y el Derecho romano y los nuevos derechos regios, de otro, no fueran graves. Y también, por la misma razón, que por lo general, tampoco el problema de la costumbre *contra legem* resultara relevante en relación con el derecho consuetudinario marítimo.

Finalmente, la última circunstancia que procede mencionar de entre aquellas que ayudan a comprender la razón de ser de la autonomía jurídica en los mares es la concerniente al apoyo, expreso o tácito, que con mayor o menor alcance, dependiendo de las circunstancias, prestaron los responsables políticos al derecho marítimo y a la existencia de unas jurisdicciones propias de los navegantes, sin perjuicio de que en algunas ocasiones se suscitaran conflictos de competencia entre las jurisdicciones comunes y las marítimas. Unos desencuentros que con frecuencia fueron resueltos por los monarcas en beneficio de las jurisdicciones privilegiadas, al mismo tiempo que aprovechaban la ocasión para aclarar el reparto de competencias entre las diferentes instancias jurisdiccionales y recordaban a los titulares de las jurisdicciones comunes que debían inhibirse en las causas marítimas.

Así sucedió, entre otras muchas oportunidades, a fines del siglo XV, en el momento en que Juan Rivera, corregidor de Guipúzcoa, intentó sin éxito absorber la jurisdicción del gremio de pescadores de San Pedro de San Sebastián. La pretensión no prosperó una vez que el Consejo de Castilla ordenara, el 16 de mayo de 1492, que se respetara la jurisdicción del procurador de los pescadores donostiarras[4]. Un conflicto de similares características enfrentó a las jurisdicciones marítima y común en San Vicente de la Barquera. El pleito tuvo como objeto la oportunidad de que el mayordomo de la cofradía de mareantes, quien tenía atribuidas las competencias jurisdiccionales en asuntos de navegación, ejerciera tales funciones. En la sentencia dictada el 20 de junio de 1429 se determinó que la jurisdicción del mayordomo de la cofradía era una jurisdicción privativa sin

[4] Josu Iñaki ERKOREKA GERVASIO, *Análisis histórico-institucional de las cofradías de mareantes del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1991, p. 236.

que las justicias reales pudieran impedirlo[5]. En Laredo, el Concejo de la villa se opuso sin éxito, del mismo modo que en los casos anteriores, a la existencia de la jurisdicción del alcalde de mar prevista en las ordenanzas de la cofradía de mareantes por entender que la jurisdicción del alcalde de mar perjudicaba los intereses de la justicia ordinaria de la villa[6].

Situaciones semejantes a las expuestas también se plantearon en otros territorios europeos ajenos a la Corona de Castilla. Así, y en relación con algunas jurisdicciones marítimas de alcance general, no ya gremiales como han sido las castellanas que hemos referido, cabe recordar que en 1403 el rey Martín I ordenó al gobernador de Mallorca que no se entrometiera en las causas propias de la jurisdicción del Consulado del Mar[7]. También que el rey Alfonso el Magnánimo delimitó la jurisdicción del Consulado del Mar de Barcelona de la propia del Almirantazgo en 1443[8]. De igual modo que en 1364 el rey Pedro el Ceremonioso ordenó al *portantveus* de gobernador del Reino de Valencia y a su asesor que se abstuvieran de intervenir en las apelaciones de las sentencias pronunciadas por el Consulado valenciano[9]. Y, por último, volviendo la vista al caso de Francia, cabe mencionar el apoyo que la Monarquía francesa prestó a la jurisdicción marítima del Almirantazgo a través de las sucesivas ordenanzas promulgadas sobre esta jurisdicción. En sus articulados, la Monarquía insistió, una y otra vez, en señalar que la competencia sobre los asuntos marítimos de los almirantes de Francia y de sus lugartenientes en los puertos era exclusiva, motivo por el cual ningún otro juez o tribunal podía entender de tales causas[10].

Ahora bien, no obstante lo dicho, también hubo momentos en los que el apoyo de la Monarquía se dirigió a la defensa de las jurisdicciones comunes frente a los abusos o excesos cometidos por los responsables de las jurisdicciones marítimas, de modo que junto con los testimonios que acreditan el amparo que la Monarquía y sus oficiales dispensaron a las jurisdicciones marítimas, existen otros en los que los monarcas se pronunciaron a favor de los órganos de las comunes. Así sucedió en 1327 en el momento en que Alfonso XI se dirigió

---

5 Margarita SERNA VALLEJO, *Los Rôles d'Oléron. El «coutumier» marítimo del Atlántico y del Báltico de época medieval y moderna*, Centro de Estudios Montañeses, Santander, 2004, p. 151.

6 Margarita SERNA VALLEJO, «Algunas cuestiones en torno a la cofradía de hijosdalgos, mareantes, navegantes y pescadores de San Martín de Laredo», en Juan BARÓ PAZOS y Margarita SERNA VALLEJO (eds.), *El Fuero de Laredo en su octavo centenario*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 2001, pp. 405-449, por la cita pp. 426-429.

7 Valencia, 26 de octubre de 1403. Véase en *Llibre del Consolat de Mar. Edició del text de la Real de Mallorca, amb les variants de tots els manuscrits coneguts*, Fundació Noguera y Cambra de Comerç de Barcelona, Barcelona, 2001 [reed. anastática y ampliada en un solo volumen de la edición, 5 vols., de 1981 (vol. I), 1982 (vol. II), 1984 (vols. III-1 y III-2), vol. IV, 1987. Barcelona, Rafael Dalmau], por la cita, III-2, pp. 233-234.

8 Nápoles, 16 de marzo de 1443. *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 79-81.

9 Lérida, 28 de diciembre de 1364. Ibídem, pp. 168-169.

10 Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, p. 152.

a los alcaldes de mar de Sevilla instándoles a que dejaran de entrometerse en la jurisdicción de los alcaldes de tierra[11].

Dejando a un lado el apoyo que el poder político prestó a las jurisdicciones marítimas, también cabe aportar algunos ejemplos en los que se hace patente el respaldo que los titulares de las monarquías castellana, aragonesa y francesa, entre otras, procuraron al derecho marítimo consuetudinario. Así, en 1307 Jaime II comisionó al Consulado valenciano para entender de una causa que, en su opinión, debía resolverse conforme a las *Costums del Mar*[12]; en 1336, Pedro el Ceremonioso ordenó que el mismo Consulado valenciano siguiera el procedimiento breve y sumario propio del *ús i costum del mar*[13]; en 1423 la reina María determinó que los cónsules del mar de Perpiñán resolvieran según las «ordinacions e Capítols de lur Consolat» y no por el «ius romanum vel comune»[14]; en 1484 los Reyes Católicos confirmaron a los marinos de la ría de Pontevedra la vigencia del *Fuero de Leyrón*[15]; en 1364 Carlos V de Francia concedió a los mercaderes castellanos el privilegio de que los conflictos suscitados con ocasión del tráfico mercantil marítimo en los que estuvieran involucrados encontrándose en el Reino de Francia se resolvieran de acuerdo con el contenido de los *droiz de layron*[16]; y unos años más tarde, probablemente con posterioridad a 1373, con ocasión de la elaboración y promulgación de una nueva normativa sobre los derechos del Almirantazgo, la Monarquía francesa ordenó que los jueces del Almirantazgo francés resolvieran los conflictos marítimos conforme al contenido de lo*s droitz, jugemens, coustumes et usaiges d'Olleron*[17].

---

[11] Mandamiento de Alfonso XI dirigido a los alcaldes de mar de Sevilla. Biblioteca Nacional, Manuscrito 716, fols. 64v-69, publicado por José Manuel CALDERÓN ORTEGA, *El Almirantazgo de Castilla. Historia de una institución conflictiva (1250-1560)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2003, pp. 329-330.

[12] Valencia, 4 de enero de 1307. *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, p. 132.

[13] Valencia, 21 de octubre de 1336. Ibídem, p. 137.

[14] Barcelona, 22 de mayo de 1423. Ibídem, pp. 307-308.

[15] Privilegios concedidos por los Reyes Católicos a los marineros de la ría de Pontevedra. Tarazona, 22 de marzo de 1484. Martín FERNÁNDEZ DE NAVARRETE, *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV, con varios documentos inéditos concernientes a la historia de la marina castellana y de los establecimientos españoles en Indias* [5 vols.], 2.ª ed., Madrid, Imprenta Real, 1829-1859, por la cita, II, apéndice número VIII, pp. 543-544.

[16] *Lettres contenant les priviléges accordés aux marchands Castillans trafiquant dans le royaume*, concedidas por Carlos V de Francia en abril de 1364. François-André ISAMBERT y Athanase JOURDAN Y DECRUSY y Alphonse Honoré TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789,* 5 (1357-1380), París, Belin-Leprieur/Verdière, 1824, pp. 188-208. El texto traducido lo publicó en España Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Navegación y comercio en el Golfo de Vizcaya. Un estudio sobre la política marinera de la Casa de Trastámara*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Medievales, Madrid, 1959, pp. 127-141.

[17] *Droitz et preeminences demondit seigneur ladmiral*, publicado en Antoine FONTANON, *Les édicts et ordonnances des roys de France depuis S. Louis iusques a present avec les verifications,*

3. DERECHO PROPIO, JURISDICCIONES PRIVILEGIADAS Y AUTOGOBIERNO, FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA MARÍTIMA

La autonomía en el ámbito marítimo ha girado históricamente, como decíamos al comienzo de estas páginas, en torno a tres realidades: un derecho marítimo particular, derecho propio de los navegantes; distintas jurisdicciones privilegiadas marítimas, unas de alcance general, otras gremiales; y unas estructuras de gobierno específicas de los navegantes. Veamos a continuación, siquiera brevemente, el alcance de cada una de estas expresiones o manifestaciones de lo que significó durante siglos la autonomía jurídica en los mares.

3. 1. El derecho marítimo, *ius proprium* de los navegantes

El derecho marítimo que nos interesa es el formado en las costas europeas a partir del siglo XI, coincidiendo con la recuperación de la actividad mercantil en las aguas marítimas del continente, lo cual no es óbice para que recordemos que, en períodos anteriores, los navegantes europeos ya habían dispuesto de normas propias, consuetudinarias en la mayor parte de las ocasiones, para ordenar la navegación y el comercio marítimo. Entre los testimonios de la existencia de este derecho anterior cabe referir la ya mencionada *Lex Rhodia de iactu* incorporada al *Digesto* (XIV, II); las previsiones contenidas en el *Liber Iudiciorum* en relación con la existencia de unos jueces especiales (*telonarii*) encargados de la resolución de las controversias suscitadas entre los mercaderes de ultramar conforme a las leyes propias de los comerciantes (11, 3, 2); y la obra titulada *Nomos Rodion nauticos*, una colección privada de derecho marítimo consuetudinario, elaborada en el siglo VII, que de acuerdo con algunas informaciones llegó a alcanzar cierta difusión en las costas italianas.

El proceso de creación del derecho marítimo a partir del tránsito de la Alta a la Baja Edad Media se inició en las costas centrales del Mediterráneo, en el mundo italiano, por ser esta zona en la que antes se recuperaron los tráficos mercantiles marítimos. Y desde ahí se extendió, en primer término, al resto del área mediterránea y, a continuación, a los litorales atlántico y báltico del continente al compás del renacimiento mercantil en estas otras zonas.

---

modifications et declarations sur icelles. Diuisees en quatre tomes, París, I. du Puys, por la cita, III, p. 864. También puede verse en Etienne CLEIRAC, *Us et coutumes de la mer divisées en trois parties*. I. *De la Navigation*. II. *Du Commerce naval et contracts maritimes*. III. *De la Jurisdiction de la marine… (Explication des termes de marine employez par les édicts, ordonnances et règlemens de l'Admirauté* [1.ª ed. Burdeos: G. Millanges, 1647], 6.ª ed. Rouen, J. Bertheli, 1671, pp. 462-466; y en Travers TWISS (ed.), *The Black Book of the Admiralty with an appendix*, 4 vols, Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1871-1876 [reimpresión, Wiesbaden, Kraus Reprint, 1965], por la cita, IV, pp. 443-448.

El nuevo derecho marítimo mediterráneo de raíz consuetudinaria creado en el entorno de las repúblicas marítimas adriáticas de Ancona, Bari, Trani y Venecia y de las tirrenas de Amalfi, Génova y Pisa se expandió por las costas mediterráneas a partir de la transmisión oral de sus contenidos por los propios navegantes y de la difusión y utilización de distintas redacciones de costumbres marítimas elaboradas entre los siglos XI y XIII a instancia de los mismos navegantes. Entre las primeras formulaciones escritas de este derecho marítimo del Mediterráneo ocupan un lugar principal los ordenamientos marítimos de Trani (*Ordinamenta et statuta* [consuetudo] *maris edita per consules civitatis Trani*)[18]; Pisa (*Constitutum usus*, solo una parte de las 49 rúbricas de este cuerpo consuetudinario tiene contenido marítimo)[19]; Venecia (*Statuta et ordinamenta super navibus*, 1255)[20]; Ancona (*Statuti marittimi*)[21]; y Amalfi (*Capitula et ordinationes curiae maritimae nobilis civitatis Amalphae* o *Tabula amalphae* o de *Amalphi*[22].

A partir del siglo XIII, coincidiendo con la crisis de las ciudades de Amalfi y Pisa, la recuperación del tráfico marítimo alcanzó las costas del Mediterráneo occidental. Esto propició, del mismo modo que había acontecido previamente en el Mediterráneo central, la redacción de las costumbres marítimas mediterráneas con mayor peso en los intercambios mercantiles en que participaban los navegantes del triángulo formado por el Principado de Cataluña y los Reinos de Mallorca y Valencia, teniendo como eje las ciudades portuarias de Barcelona, Valencia y Mallorca. En ese momento dio comienzo un largo proceso que habría de concluir con la edición del *Libro del Consulado del Mar* con la estructura y contenidos con los que ha llegado a nosotros, cuyo núcleo inicial fue, precisamente, un bloque de normas marítimas consuetudinarias conocidas bajo el significativo nombre de *Costums del Mar*[23].

De modo similar, en el área atlántica, donde con cierto retraso respecto del Mediterráneo también se logró la recuperación del comercio marítimo, los nave-

---

[18] El texto puede consultarse en Jean-Marie PARDESSUS, *Collection de lois maritimes antérieures au XVIII^e siècle*, 6 vols., París, L'Imprimerie Royale, 1828-1845, por la cita, V, pp. 237-247. También en Travers TWISS, op. cit., IV, pp. 522-544.

[19] Pardessus publicó un breve extracto del texto. Jean-Marie PARDESSUS, op. cit., IV, pp. 569-584.

[20] El texto en Riccardo PREDELLI y Adolfo SACERDOTI (eds.), *Gli statuti marittimi veneziani fino al 1255*, Venecia, Stab. Tip.-Lit. Visentini Cav. Federico, 1903, pp. 77-167.

[21] Carisio CIAVARINI, *Statuti anconitani del mare del terzenale e della dogana e patti con diverse nazioni*, Ancona, Gustavo Morelli, tipografo-editore, 1896, pp. 1-69.

[22] Véase en Travers TWISS, op. cit., IV, pp. 2-51.

[23] El *Llibre del Consolat de Mar*, en la forma que lo conocemos en la actualidad, es una recopilación tipo de diversos textos marítimos, independientes entre sí hasta el momento de su inclusión en la obra, impresa en 1494, en Barcelona, con el título *Libre del Consolat de Mar*. Francesc Celelles fue su promotor: Francesc CELELLES, [*Libre del Consolat de mar novamente corregit e stampat*], Barcelona, Pere Posa, 1494 (Aquilino IGLESIA FERREIRÓS, *La creación del Derecho. Una historia de la formación de un derecho estatal español. Manual*. II*,* Signo, Barcelona, 1992, p. 191).

gantes elaboraron un derecho marítimo consuetudinario que, recogido parcialmente por escrito en los años centrales del siglo XIII, dio origen al texto de los *Rôles d'Oléron*[24]. Su articulado habría de incorporarse un tiempo después a la recopilación marítima más significativa del Báltico, la conocida, entre otros varios nombres, como *Ordenanzas* o *Derecho marítimo de Visby*[25]. Un dato que acredita la paulatina aproximación que hubo de las tradiciones marítimas del Atlántico y del Báltico.

El derecho marítimo consuetudinario, con independencia de que se fijara o no por escrito, creado por los navegantes en las costas europeas, así mediterráneas como atlánticas y bálticas, al compás del desarrollo de la navegación marítima y del comercio por mar, debe ser observado como un *ius proprium* por ser el derecho particular de los navegantes, pues solo regía sobre ellos, pero al mismo tiempo no se debe perder de vista que ese mismo derecho representaba también el derecho común de los navegantes europeos, sin perjuicio de las particularidades que cabe observar en él dependiendo del área, atlántica o mediterránea, que reclame nuestra atención.

3.2. Las jurisdicciones marítimas privilegiadas

La existencia de diferentes jurisdicciones marítimas privilegiadas, ajenas a la jurisdicción común de los distintos territorios, es el segundo elemento que caracteriza, a nuestro entender, la autonomía jurídica en los mares[26].

La institucionalización de estas jurisdicciones en Europa a partir de la Baja Edad Media guarda relación con varios elementos entre los que existe una fuerte vinculación. En primer lugar, con la existencia del derecho marítimo al que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Un derecho cuyo contenido era, del mismo modo que sigue sucediendo en nuestros días, muy distinto del propio del derecho civil y también del específico del derecho mercantil terrestre. Después, con el desconocimiento de las reglas de este derecho marítimo entre quienes eran ajenos al mundo del mar incluidos los titulares de las jurisdicciones comunes, como

---

[24] Manejo como copia tipo de esta versión primitiva de los *Rôles d'Oléron* la reproducida en el Manuscrito *Liber Horn* del Ayuntamiento de Londres. Manuscrito *Liber Horn* de los Archivos del Ayuntamiento de Londres, fols. 355vº-360rº. Se publica por Travers TWISS, op. cit., III, pp. 1-33; Karl-Friedrich KRIEGER, *Ursprung und Wurzeln der Rôles d'Oléron,* Böhlau Verlag, Colonia, 1970, pp. 123-145 y Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, pp. 197-203.

[25] La primera impresión de este texto se publicó en 1505. Esta edición, a través de la publicación realizada por Pardessus, es la utilizada en esta oportunidad. Jean-Marie PARDESSUS, op. cit., I, pp. 463-502.

[26] En relación con los motivos por los cuales en este contexto me parece más oportuna la expresión «jurisdicción privilegiada» que la de «jurisdicción especial» véase Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., pp. 152-154.

consecuencia de aquella especificidad que venimos de señalar. En tercer término, con el movimiento general que se difundió a lo largo y ancho de Europa a partir de la Baja Edad Media y que conllevó el establecimiento de numerosas jurisdicciones, al margen de las comunes de cada uno de los territorios, por la vía de la concesión a distintos colectivos del privilegio de disponer de una jurisdicción privativa. Y, por último, con la necesidad de que los conflictos vinculados con el mundo marítimo se resolvieran de modo rápido, sin dilaciones, tal y como de manera expresa se señala en el *Libro del Consulado del Mar*: «Los cònsols per carta del senior rey han poder que.ls plets e qüestions, que denant éls se ménan, hojen e aquels, per fi deguda, determinen breuement, sumariamente e de pla, sens brugit e figura de juhí, "sola facti veritate attenta", so és sola veritat del fet entesa, segons que de ús e costum de mar és acustumat de fer»[27].

El examen de las jurisdicciones marítimas establecidas en las costas europeas muestra que la naturaleza pero también las características de cada una de ellas no fueron ni mucho menos homogéneas. De ahí que quepa apuntar, aunque sea escuetamente, algunas de las diferencias más significativas que cabe apreciar entre unas y otras en función de los lugares y de las épocas en las que nos detengamos.

En las costas de Cataluña, Valencia y Mallorca, de modo similar a lo que sucedió en otros puntos del Mediterráneo como fue el caso de Malta, Trani y Messina, la jurisdicción marítima quedó residenciada en los Consulados del Mar[28]. Unas instituciones que, si bien nacieron con un carácter eminentemente marítimo, evolucionaron hasta convertirse en instituciones mercantiles en sentido general. El cambio se produjo a partir del siglo XIV con la incorporación de los mercaderes a la institución y la paulatina expulsión de los hombres del mar. Ambas circunstancias propiciaron que el control de los Consulados pasara a manos de los comerciantes y que las competencias jurisdiccionales de los Consulados se extendieran a los asuntos mercantiles terrestres o, conforme al lenguaje del momento, a los negocios no marítimos[29]. La ampliación de la competencia sobre el comercio terrestre quedó formalizada el 15 de enero de 1401 para

---

[27] *Llibre del Consolat de Mar de Barcelona*, [I, Orden judicial de los cónsules de Valencia], 36. *Llibre del Consolat de Mar…,* cit., I, pp. 38-39.

[28] El Consulado del Mar de Valencia se creó en 1283 (Ibídem, III-2, pp. 127-129); el de Mallorca en 1326 (Ibídem, 2001, III-2, pp. 197-198); el de Barcelona en 1348, sobre la base de una asociación anterior de los prohombres de la Ribera de Barcelona autorizada por Jaime I en 1258 (el documento de 1348 en Ibídem, 2001, III-2, pp. 12-13); y el de Perpiñán en 1388 (Ibídem, III-2, pp. 271-272).

[29] Arcadio GARCÍA SANZ, «Estudi juridic», en *Llibre del Consolat de Mar. Edició del text de la Real de Mallorca, amb les variants de tots els manuscrits coneguts*, Fundació Noguera y Cambra de Comerç de Barcelona, Barcelona, 2001 [reed. anastática y ampliada en un solo volumen de la edición, 5 vols., de 1981 (vol. I), 1982 (vol. II), 1984 (vols. III-1 y III-2), vol. IV, 1987. Barcelona: Rafael Dalmau], por la cita III-1, pp. 117-125.

los Consulados de Barcelona, Mallorca y Perpiñán[30] y el 14 de marzo de 1493 para el de Valencia[31].

La justicia de los navegantes en Inglaterra ofrece unas características muy distintas de las señaladas para los casos aragonés e italiano. En la primera fase, la mayor parte de las jurisdicciones marítimas inglesas tuvieron carácter local, en poblaciones como Ipswich, Bristol, Yarmouth y las ciudades que componían la Confederación de los Cinco Puertos[32], lo que no significa que fueran gremiales. Pero a partir de la segunda mitad del siglo XIV y de modo particular en el transcurso del XV, el Almirantazgo inglés asumió, gradualmente, el ejercicio de la jurisdicción marítima pese a la abierta oposición de las justicias marítimas locales que hasta entonces habían sido las encargadas de la resolución de los pleitos vinculados con el mar[33].

En Francia, los titulares de las distintas sedes del Almirantazgo francés junto con los encargados de los Almirantazgos señoriales de Bretaña y Guyena fueron los responsables de impartir justicia entre los navegantes gracias a la consolidación de estas instituciones en los puertos franceses, así atlánticos como mediterráneos[34].

Y, por último, en la mayor parte del litoral de la Corona de Castilla, la jurisdicción marítima tuvo carácter gremial, una vez que quedó organizada en el seno de las cofradías de mareantes constituidas en diferentes poblaciones costeras, en particular en la cornisa cantábrica. En ellas, distintos oficiales, bajo nombres diversos (alcalde de mar, *ustruman*, cónsul del mar, mayordomo, entre otros), se ocuparon de su ejercicio[35].

---

[30] Los documentos del rey Martín I con los que confirma la jurisdicción de estos tres Consulados del Mar al tiempo que extiende sus competencias a los actos mercantiles no marítimos se publican en *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 33-35; 227-230; 295-297.
La ampliación en 1401 de la jurisdicción de los Consulados de referencia a los actos terrestres no supuso una novedad para el Consulado de Perpiñán. El 26 de julio de 1393, el rey Juan I ya había ampliado sus competencias en este mismo sentido por un plazo de cinco años y el 6 de abril de 1396 las había concedido a perpetuidad. El texto de ambos privilegios puede consultarse en *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., pp. 281-282; 286-288.

[31] La concesión de Pedro el Ceremonioso en *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 166-167.

[32] Reginald Godfrey MARSDEN (ed.), «Introducción» a *Documents relating to the law and custom of the sea*. I. *(AD, 1205-1648)*. II. *(AD. 1649-1767)*, Londres, Printed for the Navy Records Society, 1915-1916. Reimpresión, The Lawbook Exchange, Londres, Ltd., 1999; Frederic Rockwell SANBORN, *Origins of the early English maritime and commercial law*, Nueva York-Londres, Century Co. 1930. Reimpresión, Nueva York, W. S. Hein, Buffalo, 2002; Theodore Frank Thomas PLUCKNETT, *A concise history of the common law,* 4ª ed., revisada y aumentada, Butterworth, Londres, 1948.

[33] Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, pp. 166.

[34] En torno a la situación de los Almirantazgos de Francia, Guyena y Bretaña como titulares de la jurisdicción marítima en el país vecino véase Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, pp. 164-166.

[35] En relación con la jurisdicción marítima en la Corona de Castilla resulta ineludible la consulta de tres trabajos clásicos, me refiero a los de los profesores Coronas (Santos M. CORONAS GONZÁLEZ, «La jurisdicción mercantil castellana en el siglo XVI», en Santos M. CORONAS

La concurrencia de dos circunstancias facilitó la situación descrita de primacía de la jurisdicción marítima de naturaleza gremial en la Corona de Castilla en detrimento de la existencia de una jurisdicción marítima general que fue la solución que terminó por imponerse en los otros territorios a los que nos hemos referido. De un lado, el fracaso en el que concluyeron los sucesivos intentos de establecer en los puertos castellanos la institución del Almirantazgo como jurisdicción marítima general siguiendo el ejemplo de Francia e Inglaterra. La Monarquía solo logró que los oficiales del Almirantazgo asumieran, y solo durante un corto período, la administración de la justicia entre los navegantes en el puerto de Sevilla. Y de otro, el tardío establecimiento de los Consulados castellanos a diferencia de lo que sucedió en el área mediterránea, en particular en la Corona de Aragón y en la península italiana, donde estas mismas instituciones se organizaron desde fechas tempranas.

En lo que toca al primer asunto, el referido a la situación del Almirantazgo en la Corona de Castilla, cabe recordar que si bien los monarcas procuraron la extensión de las competencias de esta institución, incluidas las de naturaleza jurisdiccional marítima, a todos los puntos del litoral castellano, lo cierto es que solo lograron este objetivo en Sevilla y, además, durante unos pocos años, como hemos anticipado. De modo que, en los demás puertos, ni los almirantes ni sus oficiales llegaron a impartir justicia entre quienes se dedicaban a las actividades marítimas. Y ello a pesar de que las medidas dictadas para lograr la efectiva consolidación del Almirantazgo en los principales puertos castellanos se intensificaron en el siglo XV y en los inicios del XVI. Unos años en los que, a partir de la iniciativa de diferentes almirantes, la Monarquía intentó sin éxito apuntalar la institución en puertos cantábricos como son los de La Coruña, Santander, San Vicente de la Barquera, Laredo, Castro Urdiales y Bilbao y en otros del sur de la Corona como los de Málaga, Almería y Marbella[36].

Y en lo relativo a los Consulados, cabe registrar al menos dos cuestiones que aclaran las razones por las que los Consulados castellanos de Burgos, Sevilla y Bilbao solo administraron justicia entre los navegantes en relación con unas pocas cuestiones, muy concretas, que afectaban directamente a los intereses de los comerciantes pero no a los de las gentes del mar. El segundo colectivo que junto con los comerciantes estaba incluido en la época, como ya hemos referido, en el término *navegante*. De un lado, que en la Corona de Castilla, el primer Consulado, el de Burgos, se estableció en 1494, por lo tanto con un notable retraso en

---

GONZÁLEZ, *Derecho mercantil castellano. Dos estudios históricos*, Colegio Universitario de León, León, 1979, pp. 9-169), Gacto (Enrique GACTO FERNÁNDEZ, *Historia de la jurisdicción mercantil en España*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1971) y Martínez Gijón (José MARTÍNEZ GIJÓN, «La jurisdicción marítima en Castilla durante la Baja Edad Media», *Recueils de la Société Jean Bodin*, 32 (1974), pp. 347-363).

[36] Sobre estas cuestiones véase Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, pp. 158-159.

comparación con el momento en que se crearon los primeros Consulados en la Corona de Aragón, donde la institución empezó a arraigar desde el siglo XIII[37]. La demora hizo imposible que los Consulados castellanos pudieran actuar como órganos jurisdiccionales marítimos en la Baja Edad Media. Y, de otro, que los Consulados castellanos carecieron del carácter específicamente marítimo que inspiró la constitución de los aragoneses. Esta es la razón fundamental por la que las instituciones consulares castellanas carecieron de jurisdicción marítima general y solo un porcentaje reducido de los conflictos marítimos quedó dentro de su ámbito competencial. La excepción a esta situación la encontramos en el caso del Consulado donostiarra, establecido en 1682, que, desde el mismo momento de su institucionalización, recibió amplias atribuciones jurisdiccionales sobre todo tipo de asuntos marítimos. Y esto gracias a la activa participación que los hombres del mar de la población guipuzcoana tuvieron en su establecimiento. Sin embargo, tan amplia competencia jurisdiccional desde el punto de vista material quedó restringida territorialmente a las poblaciones de San Sebastián y Pasajes[38].

En el momento de mencionar los problemas que hubo en la Corona de Castilla para lograr la consolidación del Almirantazgo en sus puertos y para el ejercicio de la jurisdicción marítima por sus sucesivos titulares, señalábamos como salvedad lo sucedido en la ciudad de Sevilla. En realidad la especificidad que presenta Sevilla en el ámbito de la justicia marítima es significativamente más amplia, dado que la capital andaluza tuvo desde muy temprano, incluso con anterioridad a su conquista por las tropas de Fernando III, la particularidad de acoger, en diferentes momentos de la Baja Edad Media, varias jurisdicciones marítimas. Dos de carácter gremial, la más antigua de los barqueros, anterior a la conquista del monarca castellano, y una efímera de los pescadores establecida en 1310. Y otras dos de alcance general: la de los navegantes, creada por Fernando III en 1250 que se mantiene hasta 1420[39], y la ejercida por el tribunal del Almirantazgo que cumple sus atribuciones desde el siglo XIV y hasta los inicios de la siguiente centuria[40].

---

[37] El privilegio de erección del Consulado de Valencia lleva fecha de 1 de diciembre de 1283 (*Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 127-129); el de Mallorca de 1 de febrero de 1326 (Ibídem, III-2, pp. 197-198); y el de Barcelona, en el que Pedro el Ceremonioso reorganizó el Consulado barcelonés siguiendo el modelo del de Mallorca, de 20 de febrero de 1348 (Ibídem, III-2, pp. 12-13), si bien hay constancia documental de la existencia del Consulado de Barcelona desde casi un siglo antes, a partir de la autorización dada por Jaime I en 1258 a los prohombres de la Ribera de Barcelona para su asociación en comunidad (Ibídem, III-2, pp. 9-10).

[38] Sobre las competencias marítimas de los consulados castellanos véase Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, pp. 159-163.

[39] En 1420 los armadores y pescadores sevillanos decidieron someterse a la jurisdicción civil y criminal del almirante, decisión que supuso la desaparición de la jurisdicción marítima general de los navegantes establecida en 1250. No obstante, esta antigua jurisdicción habrá de reaparecer un tiempo después, entonces con carácter gremial, entre los pescadores sevillanos. Margarita SERNA VALLEJO, op. cit., 2004, p. 163.

[40] Sobre esta particular situación de la administración de la justicia marítima en la ciudad de Sevilla véase Margarita SERNA VALLEJO, op. cit. 2004, pp. 155-157, así como la bibliografía allí citada.

En estrecha relación con la vigencia del derecho marítimo de raíz consuetudinaria y con la existencia de las jurisdicciones marítimas, los navegantes también contaron con el apoyo del poder público para que las causas marítimas se sustanciaran conforme a un procedimiento sencillo, rápido, atécnico, alejado de los formalismos propios de los procedimientos de inspiración romano-canónica generalizados en el continente a partir de la difusión del *Ius Commune*. De ahí que en las causas marítimas se prohibiera la intervención de abogados y de otros oficios relacionados con el mundo del derecho culto y que se propiciara que los conflictos se dilucidaran a través de procesos rápidos y sencillos.

Una vez más, la realidad de los Consulados aragoneses nos proporciona testimonios precisos acerca de esta cuestión. Así, cabe mencionar que en 1370, Pedro el Ceremonioso prohibió la participación de los letrados en el Consulado mallorquín[41]; que en 1373 se vetó la intervención de procuradores y notarios en el tribunal del Consulado de Mallorca[42]; y que en 1402 el rey Martín prohibió la intervención de *juristas, advocats i causídics* en el tribunal del Consulado de Perpiñán[43].

3.3. El autogobierno de los navegantes

El tercer pilar de la autonomía jurídica en los mares es el referido a la facultad de autogobierno que el colectivo de los navegantes ejerció desde antiguo con el apoyo, en ocasiones expreso, de los titulares del poder político.

Los navegantes percibieron desde fechas tempranas la conveniencia de organizarse en asociaciones particulares, con órganos de gobierno propios, al margen de los consustanciales a cada una de las entidades políticas, ya territoriales, ya locales, a las que simultáneamente pertenecían. Unas instituciones de gobierno específicas del mundo marítimo que les sirvieran para dar solución a las necesidades y a los problemas privativos y cotidianos a los que hacían frente en su condición de navegantes dedicados a diferentes expresiones económicas vinculadas con el mar. De ahí la constitución de distintas asociaciones de navegantes en las costas europeas. Unas agrupaciones que podían aglutinar unidos a los hombres del mar y a los comerciantes o a cada uno de estos colectivos por separado y que con frecuencia contaron con el apoyo explícito de los soberanos quienes intervenían decisivamente en su institucionalización formal.

---

41 Barcelona, 12 de julio de 1370. *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 212-213.

42 Mallorca, 29 de febrero y 19 de julio de 1373. Ibídem, III-2, p. 215.
El lugarteniente del gobernador del reino de Mallorca ordenó a los cónsules mallorquines el cumplimiento de la anterior prohibición en 1375 (Mallorca, 11 de julio de 1375. Ibídem, III-2, p. 216).

43 Valencia, 11 de noviembre de 1402. Ibídem, III-2, pp. 298-299.

La creación de estas entidades dotadas de forma jurídico-pública permitía a los navegantes varias cuestiones. En primer lugar, disponer de un aparato de gobierno compuesto por órganos colegiados y cargos unipersonales, responsable de la gestión última de la asociación; en segundo lugar, fortalecer la autonomía del colectivo; también afirmar el poder jurisdiccional de la institución; en cuarto lugar, participar en el gobierno particular de la agrupación; y, por último, avanzar en la formación de un derecho marítimo propio.

Las cofradías de mareantes del Cantábrico, la Universidad de los Prohombres de la Ribera de Barcelona, las colonias y naciones de comerciantes y mareantes castellanos y catalanes en los principales puertos extranjeros y los Consulados, representan, entre otros, algunos ejemplos de las entidades autónomas que hicieron posible el autogobierno de los navegantes como una manifestación más de la autonomía jurídica en los mares.

Es probable que de los casos señalados el referido a las cofradías de pescadores y mareantes del norte peninsular sea uno de los más interesantes porque permite comprender con bastante precisión el alcance de lo que significaba el autogobierno en el ámbito marítimo, de ahí que lo utilicemos como ejemplo para mostrar esta realidad.

El origen de las primeras asociaciones de mareantes del Cantábrico se sitúa en la Baja Edad Media, en el momento en que las gentes del mar percibieron la conveniencia de organizarse en cofradías o hermandades. Tras su institucionalización, el gobierno de cada uno de los gremios se estructuró sobre la base de un entramado orgánico en el que percibimos la influencia de las estructuras de gobierno de la administración local. Un esquema que, por otra parte, se repite, con apenas variaciones, en la mayor parte de los Cabildos marítimos de la costa septentrional castellana.

De modo general, al frente de las cofradías se situaba un representante de la corporación que solía recibir el nombre de procurador o mayordomo. Pero, además, junto con esta cabeza visible, los gremios de mareantes también contaban con una asamblea mayor, denominada Cabildo o Ayuntamiento General, que comprendía al conjunto de los cofrades; un número variable de oficiales, con atribuciones precisas, entre los que destacan los mayordomos, alcaldes de mar, contadores, talayeros, linterneros, veedores, secretarios, diputados o regidores e incluso vendedores de pescado; y en algunas ocasiones unas asambleas menores, a las que correspondía el gobierno cotidiano de la corporación, formadas por un número limitado de cofrades, siguiendo el modelo de los Concejos cerrados de las entidades locales.

A través de este aparato gubernativo, las cofradías cumplían las distintas funciones que se derivaban de la compleja naturaleza de que disfrutaban. En primer lugar, en virtud de su vertiente profesional o económica, monopolizaron el ejercicio de las profesiones relacionadas con el mar en el espacio geográfico sobre el que extendían su jurisdicción y llevaron adelante la fundamental tarea

de policía, vigilancia y coordinación de las actividades vinculadas con el mar. En segundo término, como derivación del carácter religioso-benéfico-asistencial que asumieron, se encargaron de la asistencia a las viudas y huérfanos de los miembros de la corporación y a los cofrades necesitados, enfermos o incapacitados para el trabajo. Por otra parte, a partir del papel político que algunas cofradías llegaron a tener, también fueron importantes las atribuciones que ejercieron en relación con la defensa de los intereses de los cofrades frente a las oligarquías dirigentes de las villas. En cuarto lugar, cumplieron con el ejercicio de la potestad autonormativa a través de la elaboración y aprobación de ordenanzas y acuerdos o decretos por parte de sus órganos de gobierno. Y, por último, se responsabilizaron de impartir justicia entre los cofrades en todo lo relacionado con las profesiones marítimas en los casos en que recibieron de la Monarquía el privilegio de disponer de una jurisdicción marítima particular.

4. LAS INTERFERENCIAS SOBRE LA AUTONOMÍA JURÍDICA DE LOS NAVEGANTES DESDE LA BAJA EDAD MEDIA

El concepto de *autonomía marítima*, con el contenido con el que le hemos caracterizado, se mantuvo durante siglos en las costas europeas, lo que no significa que el poder político no limitara la independencia de los navegantes en distintas situaciones y a través de diferentes vías. De hecho, desde la misma Baja Edad Media, al compás de la consolidación de los reinos europeos, algunas decisiones políticas supusieron en la práctica las primeras injerencias del poder público en el mundo marítimo. Una situación que habría de agudizarse a partir del siglo XVI con la constitución de los nuevos Estados modernos y la intensificación del fortalecimiento del poder real. Con todo, y pese a estas limitaciones, entendemos que cabe afirmar la continuidad de la autonomía marítima hasta muy avanzada la modernidad e incluso hasta los comienzos del siglo XIX dependiendo, en todo caso, del espacio geográfico en el que nos detengamos.

A partir de entonces, ya fuera en uno o en otro momento, el tradicional derecho marítimo de raíz consuetudinaria, derecho propio y al mismo tiempo derecho común de los navegantes europeos, fue sustituido progresivamente por unos nuevos derechos marítimos, ahora nacionales, creados por los órganos legislativos de cada uno de los Estados europeos. Unos derechos en los que la ley quedó consagrada como fuente principal en detrimento de la costumbre, al mismo tiempo que la administración de la justicia entre los navegantes pasó a ser ejercida, en la mayor parte de las ocasiones, por los órganos de las jurisdicciones comunes y el autogobierno de las corporaciones marítimas sufrió tan serios recortes que finalmente terminó por desaparecer.

De los cambios señalados es probable que el más importante sea el de la sustitución del antiguo derecho marítimo elaborado por los navegantes al compás del

desarrollo de las actividades marítimas por los nuevos derechos marítimos nacionales. Y ello a pesar de que las legislaciones marítimas que se promulgan en la segunda mitad del siglo XVII y en los inicios del XIX se elaboraron sobre la base de los principios del antiguo derecho marítimo consuetudinario. Los restantes cambios no fueron sino una derivación de la sustitución del derecho marítimo común y propio de los navegantes por los derechos marítimos nacionales porque entonces perdieron sentido las jurisdicciones marítimas privilegiadas y la intensificación de la intervención del poder político en las asociaciones marítimas, sobre la base de aquel nuevo derecho, alteró sustancialmente las bases del autogobierno y de la autonomía en el mundo marítimo.

El punto de inflexión a partir del cual se inicia en Europa la definitiva sustitución del antiguo derecho de los navegantes por los nuevos derechos marítimos nacionales y con ello el final de la autonomía jurídica en los mares coincide con la promulgación de la *Ordenanza de la marina francesa* de 1681[44], si bien el proceso se había iniciado tiempo atrás y había afectado, como acabamos de señalar, a los tres elementos que caracterizaban la autonomía jurídica en el mar: el derecho marítimo, las jurisdicciones marítimas y también el autogobierno de los navegantes.

La intervención del poder político en el ordenamiento marítimo en la Baja Edad Media y en la primera modernidad tuvo al menos dos manifestaciones concretas. Es probable que ninguna de ellas fuera en exceso importante porque, pese a producirse, lo cierto es que el derecho marítimo consuetudinario, escrito o no, creado por los navegantes conservó su importancia y siguió siendo durante un tiempo el elemento normativo principal en el mundo marítimo, pero en todo caso conviene tenerlas en cuenta porque adelantan lo que sucederá un tiempo después a raíz de la promulgación de la *Ordenanza de la marina francesa* de 1681.

A partir de la consolidación de los reinos y de los cambios que se introducen en las funciones o atribuciones de la Monarquía en la Baja Edad Media, con la consiguiente intensificación del ejercicio de la potestad legislativa por sus titulares, los monarcas europeos dictaron las primeras normas referidas al mundo marítimo. Se trata de disposiciones aisladas, con frecuencia casuísticas, que en modo alguno constituyen cuerpos normativos completos susceptibles de sustituir en bloque al tradicional derecho marítimo elaborado por los navegantes, sin embargo, su promulgación representa el cambio de tendencia que, un tiempo después, será el que se imponga en el continente.

Entre otros testimonios de estas primeras normas dictadas por los monarcas europeos para regular distintos aspectos de la actividad marítima cabe mencio-

---

[44] *Ordonnance de la marine*. Fontainebleau, agosto de 1681. François-André ISAMBERT y Athanase JOURDAN Y DECRUSY y Alphonse Honoré TAILLANDIER, op. cit., 19 (janvier 1672-mai 1686), 1829, pp. 282-366.

nar, en el caso castellano, las previsiones incorporadas a las Partidas[45]. Y, en el ámbito aragonés, los *Capitols del rei En Pere*, la reglamentación de Pedro el Ceremonioso, de cuarenta capítulos, fechada en Barcelona en 1340[46].

De otra parte, también desde la misma Baja Edad Media, los titulares del poder público, ya fueran reyes o señores, intervinieron en el derecho marítimo a través de la aprobación de algunos de los cuerpos normativos particulares de las distintas asociaciones de navegantes. Así sucedió en 1548 con la aprobación de las ordenanzas de la Cofradía de Mareantes de San Andrés de Castro Urdiales por Felipe II[47]; también en el momento en que, primero, el gobernador y justicia mayor en la villa de Santillana y su Marquesado, en representación del duque del Infantado, y, posteriormente, Carlos I y Felipe II confirmaron en 1558 las ordenanzas de la cofradía marítima de Comillas[48]; y en 1606 con la ratificación por Felipe III de las ordenanzas de la Cofradía de San Martín de Santander[49]. Y dejando a un lado el ámbito gremial del Cantábrico cabe referir la sanción prestada por la Monarquía castellana a las ordenanzas del Consulado de Burgos el 18 de septiembre de 1538[50]; el beneplácito dado por los *consellers* de la ciudad de Barcelona a las ordenanzas de seguros de 1452 elaboradas por el *Consell de la Llotja*, presidido por los cónsules del mar de Barcelona[51]; y la aprobación en 1453 por

---

45 *Partidas* V, IX. Manejo la siguiente edición del texto castellano: 1555. *Siete Partidas del Sabio Rey don Alonso el nono, nuevamente glosadas por el Licenciado Gregorio López del Consejo Real de Indias de Su Majestad*. Salamanca: Andrea de Portonaris. [Edición facsímile: 1974. 3 vols. Madrid, Boletín Oficial del Estado].

46 Estos capítulos son uno de los elementos constantes en todos los manuscritos y ediciones del *Llibre del Consolat de Mar*. Pueden verse en *Llibre del Consolat de Mar…*, cit., II, pp. 263-288.

47 Estas ordenanzas pueden verse publicadas en el periódico publicado en Castro Urdiales *Fray Verás*, números 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 37 y 38 correspondientes a los días 21 y 28 de febrero, 6, 13, 20 y 27 de marzo, 17 y 24 de abril y 1 de mayo de 1892.

48 Las ordenanzas elaboradas en 1522 se leyeron el 8 de abril de 1537 en la iglesia de San Cristóbal en público concejo siendo aprobadas por el conjunto de los vecinos. Posteriormente, el gobernador y justicia mayor en la villa de Santillana y su Marquesado confirmó el texto el 6 de octubre de 1537 y más tarde tuvo lugar la confirmación real (el testimonio de estas ordenanzas de 1522 en el Archivo Histórico Provincial de Cantabria. Jurisdicciones antiguas. Alfoz de Lloredo, leg. 192, doc. 5, fols. 5r.-6v.). Margarita SERNA VALLEJO, «Una aproximación a las cofradías de mareantes del Corregimiento de las Cuatro Villas de la Costa», *Rudimentos Legales,* 5 (2003), pp. 299-345, por la cita, p. 321.

49 Las ordenanzas de la Cofradía de 1606 en la Biblioteca Municipal de Santander, Manuscritos, núm. 430, fols. 1-10, se publican en José Luis CASADO SOTO, «Los pescadores de la villa de Santander entre los siglos XVI y XVII», *Anuario del Instituto de Estudios Marítimos Juan de la Cosa*, 1 (1977), pp. 125-138, por la cita pp. 125 a 138.

50 Véanse en Eloy GARCÍA DE QUEVEDO Y CONCELLÓN, *Ordenanzas del Consulado de Burgos de 1538 que de nuevo se publican, anotadas y precedidas de un bosquejo histórico del Consulado*, Burgos, Imprenta de la Diputación, 1905.

51 Arcadi GARCÍA SANZ y María Teresa FERRER MALLOL, *Assegurances i canvis marítims medievals a Barcelona*, 2 vols., Instituto de Estudios Catalanes, Barcelona, 1983, por la cita, I, pp. 152-153.

Alfonso el Magnánimo, a petición del Consulado del Mar y del mismo Consejo de la Lonja de Barcelona, de los capítulos del estamento mercantil de la ciudad[52].

Desde la perspectiva de la administración de la justicia, una de las manifestaciones más importantes de la intervención del Estado en la vida marítima en detrimento de la autonomía de los navegantes es la que se refiere a la jurisdicción competente para conocer de los recursos contra las sentencias dictadas por las jurisdicciones marítimas. Y ello porque conforme a distintas previsiones normativas las apelaciones debían plantearse ante los órganos de las jurisdicciones comunes. En relación con la Corona de Castilla basta recordar que las sentencias dictadas por los titulares de la jurisdicción marítima gremial de las cofradías de mareantes del Cantábrico se recurrían normalmente ante la justicia ordinaria de las villas donde tuvieran su sede las cofradías de referencia, como se contemplaba en las ordenanzas de la Cofradía de Mareantes de Comillas[53], y que en relación con el Consulado de Burgos se determinó que las sentencias dictadas por el prior y cónsules de la institución se apelaran ante el corregidor de Burgos[54].

La situación fue algo distinta en el caso de los Consulados de la Corona de Aragón porque conforme a la normativa consular los recursos contra las sentencias dictadas en primera instancia por los cónsules se resolvían por los jueces de apelación de los mismos Consulados. La excepción la encontramos en el Consulado valenciano a partir de 1403, momento en el que se estableció la previsión de un recurso a interponer ante dos jueces, uno mercader y otro marinero, designados por la justicia civil de la ciudad, para el caso de existir disparidad en el fallo entre la sentencia de primera instancia dictada por los cónsules y la pronunciada por el juez de apelaciones[55]. Ahora bien, al margen de estas previsiones, se debe tener en cuenta, en cualquier caso, el juego de la jurisdicción real de prerrogativa sobre la jurisdicción consular en cada uno de los reinos aragoneses[56].

Y, para terminar esta parte de la exposición, acerquémonos a la injerencia del poder público sobre la autonomía en los mares desde la óptica del autogobierno del que disfrutaban las asociaciones vinculadas con el mundo marítimo.

La tutela o protección que el poder prestaba a las asociaciones marítimas a través de distintas vías, entre otras, la concesión de privilegios, con frecuencia desde el mismo momento de su creación, constituye la muestra más evidente de la intervención de lo público en la vida de las corporaciones. Pero junto con esta idea general cabe señalar otros elementos que quizás, por ser más precisos y concretos, permiten vislumbrar con mayor claridad la intervención de las autoridades en la vida diaria de las agrupaciones marítimas. Es el caso de la participa-

---

52 Mazzone Della Rosa, 20 de agosto de 1453. *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 91-98.
53 Margarita SERNA VALLEJO, art. cit., 2003.
54 Eloy GARCÍA DE QUEVEDO Y CONCELLÓN, op. cit., 157.
55 Valencia, 28 de septiembre de 1403. *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, p. 177.
56 Arcadio GARCÍA SANZ, op. cit., III-1, pp. 138-139.

ción de la Monarquía y de los órganos de los gobiernos locales o de la justicia común en el nombramiento de los representantes de algunas corporaciones de navegantes, en la toma del juramento de los cónsules y también en la fijación de los salarios de los cargos de diferentes asociaciones marítimas.

Así, en el caso del Consulado de Valencia los cónsules debían prestar su juramento ante la justicia civil de la ciudad sin perjuicio de que previamente fueran elegidos por los hombres del mar[57]; en los Consulados de Mallorca[58] y Barcelona[59], los órganos rectores de las respectivas ciudades controlaban la elección de los magistrados consulares; en 1342, Pedro el Ceremonioso concedió a los jurados de Mallorca la facultad de elegir el 24 de junio de cada año a los cónsules del mar, al juez de apelaciones del Consulado y al notario del Consulado[60]; y en 1346 el mismo monarca elevó el salario de los cónsules mallorquines, equiparándolo al de los valencianos[61].

5. EL *CÓDIGO MARÍTIMO SUECO DE 1667* Y LA *ORDENANZA DE LA MARINA FRANCESA DE 1681*: LA NACIONALIZACIÓN DEL DERECHO MARÍTIMO Y LA CONSAGRACIÓN DEL FIN DE LA AUTONOMÍA MARÍTIMA EN EUROPA

La promulgación del *Código marítimo sueco* de 12 de junio de 1667 y de la *Ordenanza de la marina francesa* de 1681 significó el inicio del proceso de nacionalización del derecho marítimo en Europa y con ello la consagración del fin de la autonomía jurídica en los mares del continente.

De los dos textos, sin ninguna duda, es la *Ordenanza* de 1681 el que ha pasado a la historia como primera muestra de los nuevos derechos marítimos nacionales que vienen a sustituir al antiguo derecho marítimo, consuetudinario, propio y común de los navegantes europeos, sin embargo, no fue esta la primera norma marítima de vigencia nacional dictada en Europa avanzada la época moderna. Con anterioridad al texto francés se había promulgado el mencionado *Código marítimo sueco* de 1667[62]. El texto que, redactado bajo el reinado de Carlos XI de Suecia, habría de mantener su vigencia hasta 1864[63], sin perjuicio de

---

57 Privilegio de erección del Consulado de Valencia. Valencia, 1 de diciembre de 1283. *Llibre del Consolat de Mar*…, cit., III-2, pp. 127-129.

58 Privilegio de erección del Consulado de Mallorca. Perpiñán, 1 de febrero de 1326. Ibídem, III-2, pp. 197-198.

59 Reorganización del Consulado de Barcelona siguiendo el modelo del Consulado mallorquín. Morvedre, 20 de febrero de 1348. Ibídem, III-2, pp. 12-13.

60 Valencia, 11 de octubre de 1342. Ibídem, III-2, p. 199.

61 Barcelona, 30 de enero de 1346. Ibídem, III-2, pp. 206-207.

62 Publicado en Jean-Marie PARDESSUS, op. cit., III, pp. 134-204.

63 Ludovic BEAUCHET, *Lois maritimes scandinaves (Suède - Danemark - Norvège), traduites et annotées par…*, París, Imprimerie Nationale, 1895, pp. X-XI.

las reformas parciales de que fue objeto entre una y otra fecha. Entre otras, las efectuadas a partir del Reglamento de navegación de 30 de marzo de 1748 que modificó el articulado de la primera parte del texto de 1667 referido a las tripulaciones y de la Ordenanza de 20 de octubre de 1750 sobre averías y seguros que introdujo algunos cambios en relación con estas materias.

Los efectos que la *Ordenanza de la marina francesa* de 1681 provocó sobre el derecho marítimo en Europa fueron complejos. Y ello porque si bien, de una parte, su elaboración y promulgación supusieron el punto final a la existencia de un derecho marítimo común a cada uno de los ámbitos marítimos de Europa (atlántico, báltico y mediterráneo) y con ello la fragmentación del derecho marítimo transnacional en múltiples derechos marítimos nacionales, al mismo tiempo sentó las bases para la homogeneización de los principios marítimos en el continente, permitiendo la superación de la antigua distinción entre las tradiciones jurídicas del Báltico, del Atlántico y del Mediterráneo[64].

La idea de la fragmentación del derecho marítimo no significa, por lo tanto, que a partir de la promulgación de la *Ordenanza de la marina francesa* rijan distintos principios marítimos en las costas europeas. Solo quiere decir que a partir del texto francés, contando con el precedente del *Código marítimo sueco*, se inició la tendencia que condujo, finalmente, a que en los diferentes países europeos se elaboraran unas nuevas legislaciones marítimas, con vigencia limitada a cada Estado, y que con ello el derecho marítimo se nacionalizara, desapareciendo así la idea de un derecho marítimo supranacional. Pero unos mismos fundamentos jurídicos inspiraron, a partir de entonces, las nuevas legislaciones marítimas en Europa.

El doble proceso señalado fue posible porque los tradicionales principios marítimos de origen medieval de los ciclos jurídicos del Atlántico, del Báltico y del Mediterráneo se incorporaron y refundieron en la *Ordenanza de la marina francesa*.

La tendencia hacia la nacionalización del derecho marítimo en Europa y la simultánea unificación de los principios de este sector del ordenamiento jurídico que se inicia con el *Código marítimo sueco* y la *Ordenanza de la marina francesa* de 1681 se consolida, definitivamente, en el siglo XIX coincidiendo con la formación de los códigos liberales. En esta etapa, el modelo francés del Código de Comercio de 1807 desempeña, de manera similar a lo que había sucedido con el texto de 1681, un papel fundamental.

La vinculación del Código de 1807 con la Ordenanza marítima de Colbert es intensa porque los principios que inspiran la *Ordenanza de la marina francesa* de

---

[64] Véase Margarita SERNA VALLEJO, «La Ordenanza francesa de la marina de 1681: unificación, refundición y fraccionamiento del Derecho marítimo en Europa», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 78-79 (2008-2009), pp. 233-260.

1681 pasaron directamente al Código de Comercio francés. Y a partir del *Code de commerce* se incorporaron a la mayor parte de las legislaciones marítimas europeas porque los legisladores de las demás naciones tomaron el Código de 1807 como referente para la elaboración de sus respectivas nuevas legislaciones marítimas.

Para concluir, solo queda recordar que el fin de la autonomía jurídica en las costas españolas, tanto atlánticas como mediterráneas, se consagra con la promulgación del Código de Comercio de 30 de mayo de 1829 que establece un nuevo derecho marítimo, ahora español; con el Decreto de unificación de fueros de 6 de diciembre de 1868 que elimina la jurisdicción mercantil; y con las normas dictadas a partir de Cádiz que conllevan la mengua de las atribuciones y facultades de los gremios, incluidos los marítimos.

Los Decretos de Nueva Planta de Felipe V no significaron el fin de la autonomía marítima en el Principado de Cataluña y el Reino de Mallorca porque los Decretos de ambos territorios permitieron la continuidad de la institución consular, una previsión que se interpretó en sentido amplio, entendiéndose que el derecho marítimo en vigor hasta entonces entre los navegantes de ambos territorios mantenía su vigencia. Ahora bien, pese a esta continuidad, la autonomía marítima se resintió como consecuencia de las reformas introducidas en los Consulados de Cataluña y Mallorca tras la entrada en vigor de los Decretos. Unos cambios que supusieron el reforzamiento de la intervención del poder político en ambas instituciones.

Y, por lo que afecta a las consecuencias que el Decreto de Nueva Planta de Valencia tuvo sobre la autonomía de los navegantes valencianos, cabe señalar que si bien el Consulado de este reino desapareció[65], el derecho marítimo que regía los intercambios de sus navegantes continuó siendo el mismo que en los siglos anteriores. En vísperas del Decreto no existía un derecho marítimo valenciano, como tampoco existía un derecho marítimo castellano que pudiera empezar a aplicarse en el antiguo Reino de Valencia tras el Decreto, dado que, como hemos referido, con la excepción de Suecia y de Francia, no existían otros derechos marítimos nacionales en el continente. Por esta razón, tras el Decreto valenciano de 1707, el derecho marítimo conforme al cual se había practicado, desde la Baja Edad Media, el comercio por mar en el Reino de Valencia continuó en vigor hasta la promulgación del Código de Comercio de 1829, sin perjuicio de la desaparición, ya señalada, del Consulado valenciano.

---

[65] El Consulado valenciano desapareció, aunque en el Decreto no se hace referencia expresa a él. Así se deduce de un Memorial redactado en Valencia hacia 1761 en el que se afirma que la institución consular valenciana *dexó de continuar* poco después de iniciado el siglo XVIII. Román PIÑA HOMS, «El Reino de Mallorca, redibujado tras los Decretos de Nueva Planta», en José Antonio ESCUDERO LOPEZ, (coord.), *Génesis territorial de España*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007, pp. 463-506, por la cita, p. 483, y Robert SIDNEY SMITH, *Historia de los Consulados del Mar*, Península, Barcelona, 1978, p. 23.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 219-233
ISSN: 1132-8975

UNA MUÑECA RUSA. APROXIMACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA[1]

Manuel Martínez Neira
Universidad Carlos III de Madrid

Autonomía es un término ambiguo, escurridizo, fácilmente maleable para el poder político. Esto sucede también con otros grandes conceptos de la modernidad, libertad o igualdad, por ejemplo, que, juntos, parecen resumir el proyecto de emancipación propio de la Ilustración. Cuando se aplica a la Universidad, autonomía universitaria, no gana en precisión. Se alude a esta desde distintas posturas ideológicas y/o para defender intereses contrarios. Entonces, ¿cómo podemos escapar del riesgo de manipulación?

Al pensar en ello, vienen a mi cabeza unas palabras del semiólogo francés Roland Barthes: «Siento que no podré explicarlos, sino solo explicarnos a nosotros mismos a partir de ellos. Por lo tanto, lo que hay que escribir no es "¿Y la China, qué?", sino "¿Y Francia, qué?"»[2]. ¿No es este también el sentido de acudir a la historia? Para Barthes, uno de los primeros intelectuales europeos en recorrer la China de Mao, el viaje no servía tanto para poder explicar ese país a sus compatriotas, sino más bien para explicarse a sí mismo, para entenderse mejor al analizar lo diferente. Pero ¿solemos denominar a esto historia? ¿No estamos acostumbrados más bien –cuando hablamos con nuestros colegas juristas– a dar por supuesto justo lo contrario, a utilizar este término para referirnos a la proyección

---

[1] Estas páginas desarrollan mi intervención en la IV Jornada d'estudi (juristes i notaris) els drets historics i les formes d'autonomia. Vuelvo a manifestar mi gratitud a los organizadores del encuentro.

[2] Roland BARTHES, *Diario de mi viaje a China*, Paidós, Barcelona, 2010.

hacia el pasado de nuestros pre-juicios presentes y no al análisis de la alteridad? Me temo que sí, y los ejemplos abundan, también para este argumento de la autonomía universitaria[3]. Quizás el jurista, a pesar del positivismo jurídico que le sirve de refugio, no haga sino reproducir las técnicas de interpretación que le son propias[4] y así establecer artificiosas continuidades[5] que sirven para legitimar un posicionamiento o inventar una identidad. Y, claro, en este proceso la historia se banaliza, se degrada hasta perder valor, hasta convertirse en algo sin consistencia. Se confunden los hechos (historia) con su narración (memoria), sin discernir entre cómo se narra, cómo se recuerda y se olvida, quién es el narrador (testimonios, segunda generación, colectividad) y cómo esto influye sobre el relato transmitido[6].

En el caso que nos ocupa podemos observarlo desde distintas posiciones: se acude a la autonomía universitaria para crear una identidad y legitimar una postura, bien sea la liberal o la absolutista, la de grupos católicos (neocatólicos) frente al estatismo decimonónico, la de la Institución Libre de Enseñanza frente al control gubernamental, la del corporativismo fascista frente a los liberales, la propiciada en el contexto del movimiento descentralizador de la Administración Pública, etc.

Frente a esa deriva, interesa dotar de autonomía (precisamente) al discurso historiográfico e intentar contextualizar cada experiencia: qué significa concretamente autonomía universitaria, quién la defiende, frente a quién, qué ámbitos engloba, cuáles deja fuera, por qué se reclama o excluye[7].

Fijémonos para ello en un hecho singular, la apertura del curso académico 1919-1920 en la Universidad Central, y en concreto en el discurso leído en esta sede por el catedrático Pío Zabala: la autonomía universitaria[8]. Catedrático y político, pues colaboró con el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, César Silió, en la redacción del Real Decreto de 21 de mayo de 1919 por el que

---

[3] Un ejemplo puede encontrarse en el exitoso libro de Francisco SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, 3.ª ed., Thomson Cintas, Pamplona 2007. El autor busca en el pasado argumentos para la defensa de su postura, sin importarle la configuración corporativa del Antiguo Régimen, sin detenerse en las diferencias. La historia es solo un recurso legitimador.

[4] Gustavo ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2009, reflexiona sobre esta paradoja del positivismo jurídico.

[5] Pio Caroni, *La soledad del historiador del derecho*, Universidad Carlos III. Dykinson, Madrid, 2010, denuncia esta interesada búsqueda de continuidad por parte del jurista.

[6] Así lo defiende Cecilia Winterhalter al explicar cómo en la posguerra Italia narrándose «elige» o «inventa» una memoria que le dé una nueva identidad: Cecilia WINTERHALTER, *Raccontare e inventare. Storia, memoria e trasmissione storica della Resistenza armata in Italia*, Peter Lang, Bern, 2010.

[7] Quizás podamos compartir aquí la preocupación de Raymond Aron cuando al estudiar a Marx constató que se le atribuían muchas cosas ajenas: frente a los marxismos imaginarios pedía volver al texto de Marx. Raymond ARON, *El marxismo de Marx*, Siglo XXI, Madrid, 2010.

[8] *La autonomía universitaria.* Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1919 a 1920 por el doctor D. Pío Zabala Lera, catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras, Madrid 1919.

se fijaban las bases de la futura autonomía de las universidades españolas. No es por tanto un hecho cualquiera este que propongo, está íntimamente ligado a la primera experiencia autonómica de la Universidad española del siglo XX y se trata, al proceder de uno de los redactores de la norma, de lo que podemos denominar una «interpretación auténtica».

Pío Zabala y Lera (1879-1968) fue nombrado catedrático de Historia Moderna y Contemporánea en 1906 y desde ese año fijó su residencia en Madrid[9], donde alternó su oficio universitario con actividades políticas: en 1913 se integró en la sección maurista del partido conservador, de la que también formaba parte César Silió; en 1918 fue diputado; en 1919 fue nombrado director general de Primera Enseñanza… Más que alternar habría que decir que compaginó historia y política, pues puede identificarse en él un uso político de la historia[10].

Su concepción de la historia estaba basada en el positivismo metodológico, como era usual entre los historiadores de su generación: se esforzaba en separar o distinguir entre lo legendario y lo histórico. A esto añadía un objetivo: identificar lo propio de la civilización española para así distinguirla de las otras y captar su realidad constitutiva, su modo natural[11]. Tampoco esto era privativo de Zabala, aunque sí los tres valores que respaldaban su búsqueda: tradición, autoridad y monarquía[12].

Zabala, como político y como historiador, contribuyó así a la construcción de una tradición universitaria inventada y a engrosar el mito de la autonomía universitaria, que se atribuía a las supuestas esencias históricas del modelo universitario español[13].

Entremos sin más dilación a analizar las palabras que preparó para esta ocasión: en primer lugar, presentó el Real Decreto de 21 de mayo de 1919 como un paso decisivo para alcanzar el ideal de independencia del que dependía el desarrollo de la Universidad española. Pero ¿qué contiene dicho decreto?[14].

---

9 Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición, autoridad y monarquía», en Pío ZABALA Y LERA, *España bajo los Borbones*, IFC, Zaragoza, 2009, pp. V-CXII. Aunque fue nombrado para la Universidad de Valencia, ese mismo año consiguió por traslado la cátedra de la Central (ibíd. p. XVIII).

10 Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición…», cit., pp. XXIX ss.

11 Resulta patente en Pío ZABALA Y LERA, *El proceso del régimen constitucional en España.* Conferencias pronunciadas en el «Palace Hotel», Sindicato de Publicidad, Madrid, 1917. Sobre esta conferencia véase Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición…», cit., pp. XXXIV ss.

12 Valores que titulan el trabajo de Rodríguez López aquí referido. Sobre este uso de la historia en otros ámbitos véase Manuel MARTÍNEZ NEIRA, «La historia como constitución. A propósito del nacimiento de una disciplina académica», en *Entre la ética, la política y el derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. 1, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 865-879.

13 Así lo afirma Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición…», cit., pp. XLI.

14 Publicado en *Gaceta* de 22 de mayo. El real decreto ha sido estudiado por Mariano PESET y María Fernanda MANCEBO ALONSO, «Un intento de autonomía universitaria: el fracaso de la reforma Silió de 1919», en *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo*, vol. VI, Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España, Madrid, 1990, pp. 505-557.

En la exposición encontramos las claves de lectura: se trataba de ordenar con un nuevo sentido la enseñanza universitaria española, cuestión fundamental –en opinión del ministro– para el resurgimiento cultural.

> El molde uniformista en que el Estado las encuadró y la constante intervención del Poder público en la ordenación de su vida, no lograron las perfecciones a que sin duda se aspiraba: sirvieron, en cambio, para suprimir todo estímulo de noble emulación y matar iniciativas que solo en la posible diversidad hallan esperanzas de prevalecimiento.
>
> La reforma que hoy se acomete intenta abrir un nuevo cauce a la vida universitaria.

Ese nuevo cauce se articulaba en dos ejes: a la Universidad considerada como instituto de alta cultura y de investigación científica se le concedía una autonomía plena; en cuanto escuela profesional, el Estado al amparo de la Constitución se reservaba el derecho a establecer el núcleo fundamental de enseñanzas de las distintas facultades y la habilitación para el ejercicio de una profesión. El Estado, además, garantizaba los recursos económicos necesarios para el ejercicio de esa autonomía que fundamentalmente consistían en el importe que cada universidad cobraba por los servicios que prestaba junto con una subvención[15].

El ministro ya había adelantado estas ideas en un libro publicado en 1914, en el que las proponía como única solución ante los grandes males que padecía la Universidad española[16]:

> En cuanto a la enseñanza universitaria, hoy reducida a poco más que gran incubadora de licenciados y doctores que siguieron los cursos para serlo y no para aprender, pensamos –separándonos de la opinión de muchos a quienes asusta la idea de conceder un régimen de libertad a las actuales universidades, entecas y viciadas en su función– que en el radicalismo de la reforma podrá hallarse el remedio. En el estado actual, persiguiéndose concluir cuanto antes y con el menor esfuerzo una carrera, se estimula la enseñanza superficial, verbalista, que no deja huella en los cerebros, ni abre hondos surcos en las almas. Hay que proceder de manera que resulten invertidos los estímulos: que haya de preferirse a la Universidad preparatoria de exámenes rutinarios y fáciles, la Universidad elaboradora de ciencia y formadora de hombres.
>
> La Universidad, que es hoy centro burocrático en absoluto dependiente del poder central, ha de convertirse, para poder cumplir su verdadera, altísima misión, en persona jurídica con todos los derechos reconocidos a tales entida-

---

[15] El cobro de matrícula se compensaba con un régimen de becas para «que ninguna aptitud o vocación científica o profesional se malogre por causa de pobreza» (art. 1, base octava). Junto con ello las universidades podían contar con subvenciones estatales o locales, donaciones, patrimonio, etc.

[16] César SILIÓ Y CORTÉS, *La educación nacional*, Madrid, 1914, pp. 102-105.

> des, mediante la concesión de una autonomía, sin encogimientos ni regateos que la desnaturalicen. No vemos peligro en conceder a las actuales universidades –vemos, por el contrario, la posibilidad de un gran provecho– una amplísima libertad en la organización de sus enseñanzas y en el reclutamiento –por lo menos mediante la propuesta y remuneración– de su profesorado, claro es que respetando los derechos del profesorado actual. La oposición como único sistema de provisión de cátedras es desatino que no puede suprimir el Estado –estamos hablando del Estado español– sin exponerse a otros mayores; pero sí puede suprimirlo la Universidad autónoma. Ninguna empresa privada elige mediante tal sistema las capacidades directoras o técnicas.
>
> La inspección del Estado sobre las enseñanzas universitarias […] garantizarían la eficacia de la enseñanza recibida por los que aspirasen al ejercicio de una profesión […].
>
> Y donde los éxitos logrados atraigan gran número de alumnos, habrá fuertes ingresos que permitan remunerar mejor y elegir mejor el profesorado […].
>
> La Universidad que no avance, la que *se anquilose*, con la autonomía desaparecerá […].

La organización de esta inédita autonomía se confiaba a los estatutos que cada Universidad debía redactar y en los que regularía su funcionamiento: enseñanzas (incluyendo el doctorado), profesorado, personal auxiliar, etc.

Esto era en síntesis lo que Zabala calificaba de paso decisivo. Ya que el decreto rompía con el modelo anterior, que partía de las reformas ilustradas y se consolidó fundamentalmente en las realizadas en los años 1845 y 1857, cuyos mentores denunciaban que «a resultas […] de la estéril independencia en que vivieron nuestras universidades, habían éstas llegado a una situación lastimosa»[17].

Frente a la identificación de independencia con decadencia formulada por los liberales, y a la luz de la experiencia acumulada, se abrió paso paulatinamente la opinión contraria[18]:

> Eran éstas [las universidades españolas] antes del año 1845 unas pequeñas repúblicas, más o menos libres e independientes. *República literaria* llamaba Fajardo de Saavedra a la literatura docente y discente en sus múltiples formas. Desde 1845 el movimiento centralizador y burocrático de nuestro siglo absorbió su independencia, les quitó su vida propia y las redujo a oficinas de enseñar. La reforma no se hizo de golpe, venía preparada desde un siglo antes. Un árbol secular no se echa a tierra de un hachazo. El claustro ha muerto para la vida científica y literaria: ya nadie le consulta, y a su lado han

---

17 Antonio GIL DE ZÁRATE, *De la instrucción pública en España*, I, Imprenta del Colegio de Sordomudos, Madrid, 1855, pp. VII-VIII.

18 Vicente DE LA FUENTE, *Historia de las universidades, colegios y demás establecimientos de enseñanza en España*, I, Imprenta de la viuda hija de Fuentenebro, Madrid, 1884, p. 8.

> surgido las nuevas Reales Academias, que han absorbido la vida de aquel, y que son consultadas oficialmente, mientras que apenas se recuerda la existencia de los claustros de Facultades, a duras penas galvanizados.

Y así fue difundiéndose una aspiración a la autonomía que creció desde finales del siglo XIX en el contexto de la denominada nueva descentralización, es decir, la descentralización de servicios o descentralización funcionarista[19]:

> no se trata de dar a la descentralización una base geográfica cambiando de lugar el eje de la acción administrativa (administración local, regionalismo, etc.), sino que considerando objetivamente el servicio público, se busca relajar su dependencia respecto del Poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión; todo ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo.

La nueva descentralización de servicios se imponía por una doble exigencia de la realidad social, porque ni el Estado podía desentenderse de aquellas cosas que interesan a la colectividad, ni la Administración central podía atender debidamente a los múltiples servicios que corren a su cargo.

Como ejemplo de esta descentralización por servicios solía citarse la reforma universitaria francesa llevada a cabo por una ley de 10 de junio de 1896 y varios decretos de 21, 22 y 31 de julio de 1897. Estas normas habían reorganizado las universidades francesas sobre la base del reconocimiento de su personalidad jurídica, de su libertad científica y de cierta autonomía[20].

Y esta reforma constituía una referencia cuando Silvela planteó en España el 30 de octubre de 1899, a través de un proyecto de ley, el reconocimiento del carácter de personas jurídicas para todos los efectos del capítulo segundo del Código Civil a las Diputaciones y Ayuntamientos, y a las universidades oficiales. Así, el propio Silvela declaraba[21]:

> Se ha dado a las universidades [francesas] una casi autonomía dotándolas el Estado con una subvención, a la que pueden agregar las donaciones que reciban, el producto de sus bienes propios, etc. Se las ha concedido la libre distribución y aprovechamiento de sus derechos de examen y de matrícula, el que puedan establecer sus enseñanzas, cátedras, gabinetes de experiencia, etc., si bien siempre con la inspección del poder central: y en dos años se han

---

[19] Antonio ROYO VILLANOVA, *La nueva descentralización*. Discurso leído en la Universidad de Valladolid en la solemne inauguración del curso académico 1914 a 1915, Valladolid, 1914, p. 11.

[20] Ibídem, p. 37.

[21] Ibídem, pp. 73-74. Las palabras de Silvela proceden de Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *Extracto de discusiones habidas en las sesiones ordinarias de dicha corporación sobre temas de su instituto*, tomo I, parte 1.ª, Madrid, 1899 (Tema: Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado), p. 31.

> producido tales y tan asombrosos resultados, aumentando sus edificios, creando cátedras nuevas y mejorando de tal modo, que hace pensar que en España podría hacerse mucho de esto. ¿No hay esa región catalana en que las energías están más dispuestas, cuyos recursos y cuyos medios son más poderosos que los de otras comarcas y cuyo contacto con Francia la hace alcanzar mayor desarrollo? Pues ¿quién duda que aquella Universidad, con tal régimen, produciría un desenvolvimiento mayor que el que pueda tener la de Salamanca o la de Santiago?

El proyecto de Silvela, con excepciones, no estuvo acompañado del entusiasmo general de los profesores[22]; por esto y otros motivos no salió adelante, pero sirvió, según Zabala, para crear en los años siguientes un amplio anhelo.

Una síntesis de los argumentos que circulaban antes de la aprobación del decreto de 21 de mayo de 1919 la encontramos en el discurso doctoral de Geminiano Carrascal y Martín titulado «Problemas académicos. Autonomía universitaria»[23]. Su título, la contraposición entre los problemas y la autonomía puede calificarse de lugar común en ese momento. El mismo decreto lo repetía en su exposición, pero ¿estaba fundamentado este anhelo?, se preguntaba Zabala.

Aunque el catedrático de la Central había sido muy crítico en su actividad política con la Institución Libre de Enseñanza[24], en el discurso que analizamos no queda rastro de esos ataques, sino que más bien podemos deducir el reconocimiento a la labor realizada por los representantes de esta organización. Zabala manifestaba, como los institucionistas, cierta desconfianza ante el poder de la norma jurídica, que queda en letra muerta sin el apoyo de un grupo de personas empeñadas en mejorar la Universidad. Al plantearse los fines de la Universidad (ense-

---

[22] Antonio ROYO VILLANOVA, *La nueva descentralización*, cit., pp. 74-75. Obviamente esta afirmación puede ser matizada, pero seguramente reflejase el sentir común. Frente a él había grupos entusiasmados con la idea de autonomía, como lo estaba el claustro de la Universidad de Oviedo cuyo informe sobre el proyecto de ley de autonomía universitaria podemos leer en *Anales de la Universidad de Oviedo,* 1 (1901), pp. 399-407. Así, se afirma: «El principio en que el proyecto consultado se inspira le parece al claustro tan excelente y de tal urgencia su adopción […]» (p. 403). Pero el mismo claustro reconocía que: «No se le oculta al Claustro que en un país donde todavía hay que luchar con tantos recelos respecto del uso que las corporaciones pueden hacer de su libertad […]» (p. 402).

[23] El ejemplar del discurso que manejo está mecanografiado en cuartillas, en horizontal, encuadernado en Zamora. Es el número uno de los que hizo su autor para su ejercicio. Se envió a los siguientes profesores: De Diego, Fernández Prida, Díez Canseco, Olariaga, Palacios y Queveda. Comienza con unas palabras para justificar que el trabajo estaba terminado meses atrás y por eso no se refería a la reforma efectuada por su «querido y respetado maestro Don César Silió y Cortés». Contiene 169 páginas, sin contar introducción ni bibliografía. Para que el lector pueda hacerse una idea de su contenido he elaborado el índice del discurso (que no aparece en el ejemplar utilizado) y lo reproduzco en apéndice.

[24] Sobre los discursos de Zabala en el Parlamento véase Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid en el primer franquismo. Ruptura y continuidad (1939-1951)*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 317-341.

ñar, investigar y educar), se basa en Sela, Giner y Clarín. Las citas de los discursos del grupo de Oviedo son numerosas[25] y podemos pensar que a esa Universidad se refiere cuando habla de la intensificación de la labor docente que se había producido en los años anteriores[26]. También en el método docente, cuando rechaza el dogmatismo del *magister dixit*, parece repetir los postulados de la Institución.

Dedica numerosas páginas a ilustrar la extensa bibliografía que apareció en su época sobre el problema universitario[27]: la que versaba sobre la naturaleza de la Universidad[28]; estudiantes[29]; universidades españolas[30]; universidades extranjeras[31]; métodos de enseñanza en las distintas ciencias[32], relevancia política y patriótica de las universidades[33]; etc.

Zabala opinaba que la existencia de estos trabajos demostraba el interés que existía sobre la Universidad y justificaba la publicación del decreto sobre la autonomía. En su mayoría, esos escritos reseñados se limitaban a poner en evidencia los males de los que adolecía la enseñanza superior, pero no aportaban los remedios oportunos, que era precisamente lo que hacía el decreto. Con todo, el ansia de mejora que empujaba a esta crítica había comenzado a dar sus frutos que podían concretarse en dos aspectos[34]:

> el relativo a la acción perseverante de la Universidad por mejorar las condiciones de su vida mediante la intensificación de su trabajo, y aquel otro que como complemento del anterior se ha traducido en la aspiración general de los Claustros por obtener un régimen de mayor independencia en relación con la tutela del Estado.

---

[25] Hoy felizmente recopilados: *El grupo de Oviedo. Discursos de apertura de curso (1862-1903)*, estudio preliminar y edición de Santos M. CORONAS GONZÁLEZ, 2 vols., Universidad de Oviedo, Oviedo, 2002.

[26] Basta leer los cinco primeros números de los *Anales de la Universidad de Oviedo*, publicados entre 1902 y 1911, para darse cuenta del momento tan especial que se estaba viviendo en esa Universidad.

[27] Citaba más de 70 estudios, muchos de ellos discursos, de los que para ilustración refiero algunos.

[28] Francisco GINER DE LOS RÍOS, *Pedagogía universitaria: problemas y noticias*, Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, 1914.

[29] Adolfo BONILLA Y SAN MARTÍN, *La vida corporativa de los estudiantes españoles en sus relaciones con la historia de las universidades*. Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1914 a 1915, Imprenta Colonial, Madrid, 1914.

[30] Entre otros, Fermín CANELLA Y SECADES, *Historia de la Universidad de Oviedo y noticias de los establecimientos de enseñanza de su distrito*, Flores, Gusano y Compañía, Oviedo, 1908.

[31] Así, Manuel BARTOLOMÉ COSSÍO, *Las universidades de Alemania*, Cosano, Madrid, 1919.

[32] Por ejemplo, Julio REY PASTOR, *Los matemáticos españoles del siglo XVI*. Discurso leído en la solemne apertura del curso académico de 1913 a 1914, Universidad, Oviedo, 1913.

[33] Entre muchos, Patricio BOROBIO DÍAZ, *Acción social de la universidad*. Discurso leído en la solemne apertura de los estudios del año académico de 1910 a 1911, Emilio Casañal, Zaragoza, 1910; Rafael ALTAMIRA Y CREVEA, *El patriotismo en la universidad*. Discurso leído en la solemne apertura del curso académico de 1898 a 1899, Oviedo, 1898.

[34] Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 34.

Respecto a la primera cuestión, la intensificación del trabajo universitario, reflexiona Zabala sobre los progresos de la Universidad en los últimos veinte años, cuando se había planteado oficialmente la cuestión de la autonomía: la mejor preparación de su profesorado; el nacimiento y difusión de la extensión universitaria, que surgida en Oviedo enseguida encontró eco en otras universidades[35]; la organización de cursos de posgrado; la realización de prácticas; la creación del Instituto de Idiomas en Valencia; la aparición de revistas; la mejor calidad del doctorado, etc.

Respecto a las aspiraciones del profesorado en sentido favorable a la autonomía distingue dos grupos: el primero formado por aquellos que «con ardor entusiasta preconizan las excelencias de la autonomía, sin que su generoso y simpático entusiasmo les dé tiempo para advertir riesgos o precautelar posibles contingencias»[36]. La autonomía será total o no será[37]; es decir, ha de comprender todos los aspectos de la vida universitaria: los económicos, administrativos, científicos y pedagógicos. Este concepto de *autonomía* implicaba así la libre administración de sus recursos económicos por la Universidad; la capacidad de darse el régimen que estime conveniente mediante estatutos, reglamentos, etc.; el nombramiento por la Universidad del rector, decanos, profesores; amplias atribuciones para establecer los planes de estudio…

El segundo grupo, siendo partidarios de la autonomía universitaria como de un ideal, «condicionan su obtención mediante un sistema de graduales concesiones que evite el riesgo que […] ha de correr la Universidad caso de que se aspire a transformarla de una manera súbita e irreflexiva»[38].

Pero lo importante para Zabala era que frente a estos dos grupos, el constituido por aquellos que mostraban indiferencia ante la cuestión de la autonomía era minoritario.

Por ello pensaba que el poder público debía tomar en cuenta esta opinión y extender a la enseñanza superior la corriente general que empujaba «al Estado a delegar atribuciones, que en él estaban centralizadas, a favor de organismos que, con capacidad especial y vocación indispensable en las individualidades que los integran realicen, bajo la inspección estatal y en pro de los intereses de la colectividad, servicios que la Administración Pública no puede atender debidamente»[39].

Esta nueva forma de entender la prestación de servicio estaba en la base del decreto, como lo estaba en la creación de las juntas de puertos, el consejo de

---

35 Se refiere en concreto a las Universidades de Valladolid, Valencia, Zaragoza, Sevilla, Granada y Barcelona.

36 Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 41.

37 Patricio BOROBIO DÍAZ, *Acción social de la Universidad*, cit.

38 Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 43.

39 Ibídem, p. 47.

administración del Canal de Isabel II, el Instituto de Reformas Sociales y el Nacional de Previsión, el Consejo Superior y las Juntas Locales de Emigración, la Junta para Ampliación de Estudios, etc.

Como se observa, el cambio de opinión experimentado por Zabala es intenso. Parece recordarnos la enseñanza, relativa a los puntos de vista, encerrada en el pequeño relato de Bioy Casares titulado «Una muñeca rusa»[40]: como político maurista, había rechazado la descentralización que suponía la Junta para Ampliación de Estudios; a la hora de defender su reforma de autonomía, la utiliza como argumento. Son posturas que se superponen como las distintas muñecas y que se nos muestran como metáforas del uso plural del término.

La cuestión de la autonomía, ya nos hemos referido a ello, fue planteada oficialmente en España el 30 de octubre de 1899 con el proyecto de ley presentado por Francisco Silvela. Dos años transcurrieron desde esa fecha hasta que, por Real Decreto de 25 de octubre de 1901 Álvaro de Figueroa y Torres, primer conde de Romanones, sometió a deliberación de las Cortes un proyecto de ley sobre organización de las universidades[41]. Por motivos de prudencia ese proyecto[42]:

> no va más allá en realidad de lo que pudiera llamarse la autonomía económico-administrativa de las Universidades, para preparar de este modo el terreno y establecer la base de ulteriores reformas que puedan dotar a aquellas sucesivamente y a medida que las circunstancias lo aconsejen, de amplia autonomía en el orden científico, término y coronación de la difícil labor iniciada.

Ese proyecto reconocía a la Universidad el derecho de administrar sus bienes y se determinaban los que debían tener la consideración de sus fondos propios; se daba entrada a asociaciones escolares; se autorizaba a los claustros ordi-

---

40 Adolfo BIOY CASARES, *Una muñeca rusa*, Tusquets, Barcelona, 2001.

41 Al exponer en el preámbulo los motivos del proyecto se refiere a las siguientes razones: 1. El Estado no puede extremar sus facultades tutelares respecto a la enseñanza, invadir por mero afán de intromisión esferas ajenas a su competencia ni mezclarse caprichosamente en la vida de organismos que en muchas ocasiones podían gobernarse por sí mismos; 2. Nuestra incoherente y defectuosa legislación de Instrucción pública ha desconocido muchas veces esta obligación; 3. Añora el glorioso esplendor de las antiguas universidades españolas, debido a la independencia con que regían su vida, y ofrece el retablo de lástimas del actual régimen centralizador, que ha convertido la enseñanza en mero servicio administrativo, y preconiza la urgente necesidad de fomentar en la Universidad el espíritu corporativo que la vivifique, el estímulo que acelere el desarrollo de sus energías y hasta la responsabilidad que le obligue a moverse y la enaltezca ante los propios ojos y ante el juicio de la nación.

42 Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 50. El temor a ir más allá de lo aconsejado por la prudencia hizo señalar que no siendo posible pasar de una manera brusca de la situación en que vivían los centros de enseñanza superior el año 1901 a un sistema de amplia libertad, la realidad imponía restricciones para no comprometer por exceso de precipitación una obra en cuyos resultados finales se cifraba todo género de esperanzas.

narios y a las juntas de catedráticos a intervenir en los nombramientos de rectores, vicerrectores y decanos; se reconocía a los alumnos la facultad de formar parte del consejo universitario.

El proyecto se discutió en el Senado y en el Congreso. Las modificaciones introducidas por este último obligaron a nombrar una comisión mixta, cuyo dictamen quedó pendiente de votación definitiva del Senado por haberse suspendido y disuelto aquellas Cortes. Posteriormente, por Real Decreto de 21 de diciembre de 1905, siendo ministro Vicente Santamaría de Paredes, el expresado dictamen de la comisión mixta se reprodujo como proyecto de ley. Pero no llegó a discutirse.

Años después volvió a debatirse sobre la autonomía universitaria con ocasión de la proposición de ley sobre régimen pedagógico de la Facultad de Filosofía y Letras de la Central[43].

En resumen, sentenciaba Zabala[44]:

> tres proyectos llevados al Parlamento, de los cuales el primero se presentó, discutió y aprobó en cada una de las Cámaras, pero no llegó a ser ley por faltarle la votación definitiva; el segundo se presentó a las Cortes, mas no se discutió siquiera, y el tercero, tras de la presentación y discusión, quedó para los efectos legales como si no se hubiera presentado ni discutido.

Finalmente, el 21 de mayo de 1919 se publicó el Real Decreto sobre Autonomía Universitaria. Y cuando Zabala leyó su discurso ya se habían redactado los primeros estatutos[45]. ¿Qué faltaba entonces?, se preguntaba. Faltaba que el decreto se convirtiera en ley, para dar estabilidad a la reforma. Faltaba que el Estado no abandonase a la Universidad[46]:

> la autonomía concedida reconoce a la Universidad ingresos con que antes no contaba; alguno de ellos servirá desde luego para atender a sus necesidades, otros quizá no tengan por el momento la eficacia que fuera de desear; pero

---

[43] En la asamblea universitaria celebrada en Madrid en 1915, el catedrático y senador Elías Tormo presentó una proposición sobre el régimen pedagógico de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central, en un intento de hacer un ensayo de autonomía en una única facultad, pero que sirviese para después aplicarla a las otras. La asamblea aprobó la proposición casi por unanimidad. Fue discutida sin llegar a votarse en el Senado.

[44] Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 52.

[45] Así, el de la Universidad Central, véase José María PUYOL MONTERO, «Del centralismo a la autonomía. La Universidad de Madrid 1900-1936», en Andrea ROMANO (ed.), *Gli statuti universitari. Tradizione dei testi e valenze politiche.* Atti del Convegno internazionale di studi. Messina-Milazzo, 13-18 aprile 2004, Clueb, Bologna, 2007, pp. 651-693; o el de Valencia, véase Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia (1900-1922)*, Instituto Antonio de Nebrija, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 241-247.

[46] Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 57.

> sobre aquéllos y sobre éstos continuará el Estado consignando en Presupuestos las cantidades que el servicio docente reclama, hasta que la Universidad pueda en tal respecto independizarse totalmente.

Y faltaba, finalmente, lo más importante: la responsabilidad de aquellos que formaban la corporación universitaria[47].

> Grande, en suma, es la concesión que se nos hace y grandes deben ser nuestros sacrificios por mostrarnos dignos de ella. Puede decirse que la Universidad va a ganar en libertad corporativa tanto como nosotros vamos a perder en libertad individual; hasta ese extremo estimo yo que la reforma debe sujetarnos a las exigencias de la mayor obligación.

Y de los estudiantes… Lo que sucedió después es bastante conocido: en julio de 1919 cayó el Gobierno de Maura, el nuevo ministro –Prado Palacio– siguió con la reforma, amplió el plazo para la presentación de los estatutos, los publicó para facilitar su discusión[48], presentó un proyecto de ley para dar firmeza a la reforma…, pero la caída del ministro en diciembre de ese año dejó aparcada la autonomía universitaria. Hubo que esperar a la vuelta de Silió en 1921 para la aprobación de los estatutos.

Me parece que de esta incursión en la reforma de 1919 guiada por el discurso de Pío Zabala podemos extraer algunas conclusiones. En ese momento era lugar común que la centralización liberal había conducido a la decadencia de nuestras universidades y que el remedio para sacarlas de ese estado estaba en dotarlas de un régimen autonómico, autonomía que se situaba en la raíz del esplendor que esta institución tuvo en el Siglo de Oro. En este camino, un primer jalón lo constituye el proyecto presentado por Silvela en 1899. Ante esto, se omite la crítica que los ilustrados habían hecho de la institución universitaria de su tiempo y cualquier referencia a la experiencia de la revolución de 1868.

Interesa advertir que se piensa siempre en la autonomía de las universidades oficiales y que de este debate está ausente la libertad de enseñanza: no se trataba «de la cuestión del monopolio universitario (defendido por los socialistas) y la libertad de enseñanza (que principalmente defienden los revolucionarios a la antigua, los católicos y las congregaciones)»[49].

Tampoco guardaba relación con la libertad de cátedra, la cuestión no eran las libertades individuales, sino la vida corporativa[50]:

---

47 Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 60.

48 *El nuevo régimen de autonomía universitaria: extracto de documentos*, Madrid, 1919.

49 Leopoldo PALACIOS MORINI, «Memoria» (primer pensionado de la Universidad en el extranjero), *Anales de la Universidad del Oviedo,* 2 (1902-1903), p. 189.

50 Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 46.

> Nuestras Universidades funcionan a modo de autómatas, como aparatos que reciben fuerza de ajeno motor; son prolongaciones de una oficina, y, por mimetismo, se han hecho semejantes a oficinas también. Libérrimo es el profesor en su cátedra; pero esta libertad no alcanza sino a realzar sus derechos de ciudadano. Libre en la exposición de las ideas, es, más que un esclavo, un prisionero de las normas administrativas, que le obligan a enseñar de un modo único. Tenemos libertad oratoria; la enseñanza necesita que tengamos libertad pedagógica; y esta nos falta.

La autonomía se planteaba como un desarrollo lógico en el proceso de descentralización que se estaba operando en varios ámbitos de la Administración Pública, y que en el caso de la Universidad venía precedido por la reforma francesa de 1896. No se trataba de una descentralización geográfica ni política, sino de servicios, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión.

Esto suponía una vida nueva para el claustro universitario que recobraba el protagonismo perdido. En el fondo, como vemos, aparecían los derechos colectivos. Sería interesante profundizar en este pensamiento que reivindica los derechos de las corporaciones, en un momento en el que con el fin de la Primera Guerra Mundial se muestra con toda su crudeza la crisis del sistema liberal; y en el papel que el corporativismo jugó entre las ideologías del periodo de entreguerras en su conexión con algunas leyes universitarias[51].

APÉNDICE

Problemas académicos. Autonomía universitaria
Discurso doctoral presentado por Geminiano Carrascal y Martín
Madrid y septiembre de 1919[52]

En propia justificación

Capítulo primero. El problema de la descentralización: 1. Origen y novedad.- 2. Su relación con los fines del Estado. El término descentralización.- 3. Procedencia natural de las atribuciones reclamadas. Individuo, familia, municipio, provincia, región y Estado. Fundamento del centralismo.- 4. Unidad política. Su diferencia de la centralización. La tutela condicionada. El regionalismo

---

[51] Así la conocida reforma Gentile de 1923, véanse Floriana COLAO, «Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi», en *Storia delle università in Italia*, edición de Gian Paolo BRIZZI, Piero DEL NEGRO, Andrea ROMANO, Sicania, Messina, 2007, vol. I, pp. 287 ss.; y Elisa Signori, «Università e fascismo», ibídem, pp. 381 ss.

[52] BUCM T 4163.

no puede atentar a la unidad política.- 5. Ventaja de la descentralización. Administración sistemática. Límites de la centralización y descentralización.- 6. Prudencia en la implantación.- 7. Referencia a la autonomía universitaria.- 8. El *statu quo*. Los políticos y la descentralización en boca de Soler. Consideraciones finales.

Capítulo segundo. Rasgos históricos de las primitivas escuelas: 1. Extensión del estudio.- 2. La Universidad palentina y la de Salamanca. Decadencia patria.- 3. Alusión al origen de otras Universidades. Mención especial de la de Alcalá. Cisneros. Real provisión de Felipe II. Vicisitudes del estudio complutense.- 4. Traslado a Madrid de la Universidad de Alcalá. Instancia de los Maestros y los Doctores a la Regencia. Asiento definitivo de la Corte.

Capítulo tercero. Rasgos históricos de las primitivas escuelas (continuación): 1. Las Universidades definidas en las Partidas. Régimen económico.- 2. Régimen administrativo. Alfonso el Sabio y el Rector. Atribuciones de éste. Procedimientos seguidos en la elección de Rector. Otras autoridades.- 3. De la elección de los Maestros. Abusos y escándalos. Comunicación del Consejo al Colegio Mayor de Alcalá. La Constitución XIV de Martino V. El Bedel y los Maestros. El cumplimiento del deber exigido con rigor.- 4. Los estudiantes. Deferencias privilegios y disciplina. Aportaciones al arca universitaria.- 5. Solemnidad de las fiestas escolares: Bonete, libro, guante, anillo, espada.- 6. La tutela del Consejo de Castilla. Consideraciones del Sr. Bonilla y San Martín. La independencia amortajada.

Capítulo cuarto. Situación actual de las universidades: 1. El señorío del Estado. El asesoramiento de los técnicos. Merma de atribuciones e insuficiencia del presupuesto.- 2. Rector. Su nombramiento y lo que en la realidad significa. Decanos.- 3. Profesores numerarios y auxiliares. Concepto del profesorado español. Los catedráticos víctimas del escalafón.- 4. El actual régimen universitario no es *Ayuntamiento de Maestros y escolares*. Relaciones unilaterales y transitorias. La juventud desorientada. Palabras de Sippman. Los libros de texto.

Capítulo quinto. Situación actual de las Universidades (continuación): 1. La oposición y el profesorado. Tal sistema de reclutamiento es imperfecto. Las condiciones educativas y docentes no se demuestran en la oposición.- 2. Auxiliares y propietarios.- 3. Los escolares. Clasificación *sui generis*: A) Del libro y la ciencia. B) Del libro y el banco. C) De la holgura y la navaja. Necesidad de la selección. La vida corporativa y los estudiantes.- 4. Pruebas de curso. Crítica del procedimiento. Exámenes por asignaturas y por grupos. Poco vale suprimir los exámenes si se conserva el *statu quo* pedagógico. Castas de estudiantes. Consideración del alumno libre.

Capítulo sexto. Situación actual de las Universidades (conclusión): 1. Lo que debe ser la Universidad.- 2. Factores interesados en la labor académica: A) El Estado, su doble misión. Docencia del Estado. El Estado respecto a las Universidades debe separar su intervención externa de la interna. B) La Universi-

dad. C) La clase escolar.- 3. ¿Debe hacerse la reforma académica? ¿Cuál debe ser su orientación?- 4. La autonomía universitaria puede figurar en el programa de todos los políticos. Aun cuando sea por vía de ensayo ha de implantarse la reforma.

Capítulo séptimo. Autonomía universitaria: 1. Extremos que podían comprender los Estatutos de la autonomía universitaria: A) Ratificación oficial de las Universidades actualmente existentes. B) Provisión a las Universidades de los elementos económicos para atender a su desarrollo. C) Reserva por parte del Estado de la facultad de avalorar con su visto bueno el nombramiento del profesorado elegido por cada Universidad. D) El Estado único otorgador de los títulos profesionales. E) Aprobación por el Estado de los planes de estudio y de cualesquiera otro proyecto formulado por las Universidades. F) Autoridades y Juntas. G) Organización de la clase escolar. Estudio de cada uno de estos apartados. 2. Federación de las Universidades.

Palabras finales.

Bibliografía.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 235-285
ISSN: 1132-8975

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESDE LA LEY MOYANO DE 1857 A SU PLASMACIÓN CONSTITUCIONAL: EL LARGO Y TORTUOSO DEVENIR DE UNA VIEJA ASPIRACIÓN TRATANDO DE DEFINIR SU CONTENIDO

Manuel Bermejo
Universidad Carlos III

Bandera de los anhelos de reforma del modelo educativo liberal que comienzan a ganar cauces de expresión a partir del último tercio del siglo XIX, los maleables perfiles de la glorificada noción de *autonomía universitaria* han proporcionado cobijo a lo largo de la centuria siguiente a una diversidad de planteamientos, que es consecuencia de la propia evolución en las concepciones sobre la función y la estructura organizativa de estas instituciones de enseñanza superior, y reflejo de la ausencia de una clara definición del contenido de esta pretendida autonomía. Es más, ni siquiera su cristalización como principio de rango constitucional ni su desarrollo posterior en la Ley de Reforma Universitaria de 1983 han bastado para fijar definitivamente su delimitación, que ha estado necesitada de sucesivos afinamientos a cargo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

1. PRIMERAS FORMULACIONES. REVOLUCIÓN Y RESTAURACIÓN

La aspiración de sustraer al estrecho control de los poderes temporales y eclesiásticos, que proyectaban su tutela sobre ellas, una esfera independiente de actuación ha anidado en el seno de las universidades ya desde su mismo origen medieval, habiendo logrado traducirlo a lo largo de las distintas épocas en la

posibilidad de reservarse importantes parcelas de autogobierno y de libertad de gestión de su caudal patrimonial. Sin embargo, la evidencia de esta conquista no comporta la pertinencia de hablar de la existencia de ciertos grados de autonomía, pues dicho concepto resultaba todavía ajeno a las categorías y la mentalidad vigentes con anterioridad a la iniciación del proceso de implantación del modelo educativo liberal[1]. Aunque, en realidad, la dirección tomada en virtud de este decisivo giro será, precisamente, la contraria a la de la progresión por la senda de la autonomía, ya que si algo caracteriza a este nuevo período es la afirmación de las tendencias uniformadoras y el reforzamiento del intervencionismo del poder central[2]. Una deriva que halla su culminación en la famosa Ley Moyano de 1857[3], afín al modelo napoleónico y de muy amplia repercusión posterior, en cuya aplicación la Universidad, con su claustro y sus juntas, quedaba convertida en un mero apéndice gubernativo, sometido a la autoridad del ministro de Fomento, con el asesoramiento del Consejo de Instrucción Pública, incluso en aspectos tan esenciales como el nombramiento de profesores, la elaboración de los planes de estudio, la organización de las clases y los horarios y la determinación, mediante el sistema de listas, de los textos de enseñanza[4]. Con el agravante añadido de la atribución realizada a las autoridades eclesiásticas de un envolvente poder de supervisión bajo el estrecho dictado del dogma católico.

Cierto es que en los años siguientes, agrupada bajo el paraguas ideológico de su común adhesión al krausismo, una destacada generación de intelectuales protagonizará un primer conato de oposición frente al intervencionismo ministerial con ocasión de la denominada «primera cuestión universitaria»[5], que acabará saldándose con algunos graves incidentes y con el despliegue de medidas reactivas frente a las reclamaciones de apertura y de independencia. Unas peti-

---

1 En este sentido, Francisco SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2007, p. 26.

2 Mariano PESET REIG y José Luis PESET REIG, *La universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Taurus, Madrid, 1974, p. 34. Un cambio de rumbo que Antonio ÁLVAREZ DE MORALES, *Génesis de la universidad española contemporánea,* ENAP, Madrid, 1972, ha querido vincular a un supuesto interés del Estado liberal en la utilización de la enseñanza como un instrumento de la reforma política.

3 Célebre ley, que los autores han coincidido en caracterizar como una suerte de codificación legal de la regulación educativa moderada desarrollada en las décadas precedentes.

4 En palabras de J. JORDANA DE POZAS, «Ponencia de autonomía universitaria» presentada en la I Asamblea de las Universidades Españolas, Madrid, 1953, y recogida en *La universidad actual en crisis (antología de textos desde 1939),* introducción y selección de Jesús BURILLO, Magisterio Español, Madrid, 1968, p. 90, se configuraba un simple «establecimiento público o servicio de enseñanza superior a cargo de la Administración directa del Estado y prestado por funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalafones encuadrados en un Ministerio».

5 El conflicto vendría provocado por la inevitable confrontación entre las incipientes reivindicaciones en aras de la libertad de ciencia protagonizadas, sobre todo, por los krausistas y el recorte a la libertad de expresión consagrado por el artículo 170 de la Ley Moyano, que permitía abrir expediente de separación del servicio al profesor que propagase doctrinas perniciosas o exhibiese una conducta moral indigna de su función.

ciones que, sin embargo, cobrarían renovadas fuerzas a la estela del impulso revolucionario de 1868 que abocó en el derrocamiento de la reina Isabel II, dando sustento a la expansión de un creciente murmullo de libertad y de reforma en los círculos universitarios. Corriente que pronto se vería plasmada en el conocido Decreto de 21 de octubre de 1868, por el que se proclamaba la más absoluta libertad de cátedra[7], en el marco de una liberalización de la enseñanza llevada, incluso, hasta la inopinada formulación como ideal y como meta de la supresión de la educación pública[8]. Después, diversas medidas y proyectos complementarios abundarían en esta línea de ruptura con las viejas ataduras: descentralización de los poderes ministeriales, supresión del Consejo de Instrucción Pública, sustituido por las juntas universitarias[9], ampliación de las atribuciones de los rectores y de las funciones del claustro, habilitación general para la fundación de establecimientos educativos, desaparición de la fijación de manuales y programas de utilización obligatoria, incremento de la participación de la Universidad en los procedimientos de selección del profesorado, autofinanciación y administración de los bienes y fondos propios, extensión de la potestad de otorgar el grado de doctor a todas las universidades, supresión de las Facultades de Teología y, como envoltorio del conjunto, una entusiasta entrega a la causa del avance de la ciencia y de la educación, con reflejo en una sensible intensificación de la presencia y la actividad de las academias, las sociedades científicas, artísticas y literarias y las bibliotecas[10]. Sin embargo, las opciones de asentamiento de esta incipiente corriente de renovación padecían una grave anemia ante la sólida consistencia de factores contrarios tan firmemente arraigados como la escasa permeabilidad social y académica a los cambios e innovaciones, una insignifi-

---

6 Un breve relato de los sucesos que dieron cauce a esta primera situación de conflicto, provocada por un escrito de Emilio Castelar en el que criticaba a la reina Isabel II por el hecho de haberse reservado una cuarta parte de su cesión del Patrimonio Real al Estado, en Manuel DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología en la España contemporánea,* 4.ª edición, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 146-149.

7 Libertad que, conforme a sus artículos 16 y 17, se interpretaba como una garantía de la independencia del profesor en cuanto a la doctrina, los libros de texto, los programas y la metodología docente. Eva PONS PARERA, *L'autonomía universitaria*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001, p. 72, destaca otras medidas convergentes en esta dirección: la proclamación de los principios de neutralidad política y religiosa, la relajación del centralismo con la introducción de la figura del estudiante libre y la ruptura del monopolio de la Universidad Central en el otorgamiento del grado de doctor.

8 *Colección Legislativa*, t. C (1868), pp. 416 y ss. No hay que olvidar que este principio figuraba también en el propio programa del Gobierno provisional, como así lo atestigua el *Manifiesto* publicado por Jorge DE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras,* Taurus, Madrid, 1977, vol. I, p. 229. Sobre este decreto, véase, Manuel DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología…,* cit., n. 6*,* pp. 151-153.

9 En virtud de sendos Decretos de 10 de octubre de 1868 y de 15 de enero de 1869.

10 Mariano PESET REIG, «Los orígenes de la autonomía universitaria y el proyecto de García-Alix de 1901», en Jean-Louis GUERENA y Eve-Marie FELL, *L'Université en Espagne et en Amérique latine du Moyen Age à nos jours,* II, *Enjeux, contenus, images,* Université de Tours, Tours, 1998, pp. 187-201, pp. 186-188.

cante tradición científica, la sempiterna precariedad de los recursos materiales y el deplorable nivel cultural general[11].

Por estas razones y por la falta de una suficiente dosis de decisión y de habilidad en su planteamiento, ninguna de estas reformas, como tampoco las emprendidas por Eduardo Chao durante la I República[12], lograría permanecer tras la restauración de la monarquía borbónica en la persona de Alfonso XIII, pues también en el terreno educativo este nuevo viraje político trajo como consecuencia una vuelta a la situación anterior. Qué mejor prueba de este giro completo que la recuperación de la cartera de Fomento por su último titular del período previo a la revolución, el marqués de Orovio, que tan ingrato recuerdo había dejado en su primer mandato, y que sería el responsable directo del estallido de la llamada «segunda cuestión universitaria». Un agrio conflicto provocado por el propio ministro con su pretensión de imponer como única doctrina admisible en la enseñanza la estrictamente acorde con el dogma católico, con el sistema político monárquico y con la moral oficial defendida por el partido gobernante, siendo acompañada, además, de la separación forzosa o la renuncia voluntaria a sus plazas de algunos relevantes catedráticos de afiliación krausista[13]. Y aunque la caída de Orovio y su sustitución por el conde de Toreno vino a tranquilizar la situación, el sesgo continuista inspirador de su frustrado proyecto de ley de bases para la Instrucción Pública, en el que, sin embargo, apenas se prestaba atención a sus problemas en el escalón universitario[14], hizo que el imposible equilibrio entre la tolerancia y la confesionalidad religiosa ensayado en

---

[11] Factores destacados por Elena HERNANDEZ SANDOICA, «Universidad y política en la España del siglo XIX: Madrid (1875-1898)», en Jean-Louis GUERENA y Eve-Marie FELL, *L'Université en Espagne et en Amérique latine…,* cit., II, pp. 165-183, p. 166, n. 10.

[12] Reforma plasmada en dos Decretos sucesivos de 2 de junio y 3 de junio de 1873, por los que, respectivamente, se reorganizaban la Facultad de Filosofía y Letras y la de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, y se daba una nueva regulación a la enseñanza media. *Colección Legislativa de España,* t. CX (1873), pp. 1423-1436 y 1443-1454.

[13] El detonante de esta explosiva situación vendría constituido por un Real Decreto de 26 de febrero de 1875, *Colección Legislativa de España*, t. CXIV, (1875), pp. 288-290, que encaminado principalmente a regular el viejo problema de la determinación de los textos y programas de estudios, derogaba los artículos 16 y 17 del Decreto de 21 de octubre de 1868, que consagraban la libertad de elección del profesor respecto a unos y otros, y restablecía la vigencia de la Ley Moyano (art. 70) en lo concerniente a los límites derivados del juramento a la religión y al trono impuesto a los profesores. El real decreto venía, además, reforzado por una circular del ministro dirigida a todos los rectores, en la que se instaba a un estricto cumplimiento de las directrices contenidas en el decreto. *Colección Legislativa de España*, t. CXIV, (1875), pp. 290-294. Sobre las implicaciones de esta segunda cuestión interesan: Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria y libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* [Valencia], 22/23 (1998), pp. 7-33, pp. 12-14, y Julio CARO BAROJA, «El miedo al mono o la causa directa de la cuestión universitaria en 1875», en *En el Centenario de la Institución Libre de Enseñanza,* Tecnos, Madrid, 1977, pp. 23-41.

[14] Sobre este proyecto, véase Manuel DE PUELLES BENITEZ, *Educación e ideología…,* cit., pp. 173-179, n. 6.

la Constitución canovista, convenciese a los damnificados por la política conservadora de que su apuesta por la libertad científica y educativa no tenía cabida dentro de las estructuras vigentes, conduciéndoles a la fundación de la Institución Libre de Enseñanza[15]. Aunque, al menos, la estrategia restrictiva impulsada por Orovio sería desactivada con el primer turno de partidos y la subsiguiente llegada al ministerio de Albareda, artífice de la conocida Circular de 3 de marzo de 1881, que derogaba la de su denostado predecesor, dando amparo a una mayor protección de la libertad de cátedra y favoreciendo la restitución en sus puestos de muchos de los profesores que habían sido apartados de ellos[16].

Aparentemente, esta disposición sellaba la clausura de una etapa de enconado enfrentamiento, dejando terreno abierto a una creciente influencia de los postulados de los institucionistas[17]. No obstante, la polémica estaba lejos de haber resultado apagada, ya que la vuelta de los conservadores en 1884 comportaría la recuperación de las antiguas directrices por parte del nuevo ministro de Fomento, Alejandro Pidal y Mon. En todo caso, la alternancia pacífica en el Gobierno de las dos principales formaciones políticas del momento fabricará una coyuntura de relativa estabilidad, propiciada por la creciente inclinación de los conservadores a trasladar el nicho de instalación de su ideario, estrechamente afín al dictado eclesiástico, a las diversas instituciones educativas privadas que comenzaban a proliferar. Esto sin perjuicio de una periódica repetición de oscilaciones entre el predominio político de esta tendencia más moderada o el de la liberal, que tendrá un reflejo directo en la intensa pugna desatada por el control del acceso a las cátedras[18]. En el detalle de estos avatares no parece, sin embargo, necesario entrar aquí.

---

[15] La vinculación entre la segunda cuestión universitaria y el movimiento institucionista queda reflejada en *La cuestión universitaria. 1875. Epistolario de Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate, Nicolás Salmerón,* introducción, notas e índices por Pablo DE AZCARATE, Tecnos, Madrid, 1967. Sobre el nacimiento de la Institución Libre de Enseñanza, Vicente CACHO VIU, *La Institución Libre de Enseñanza. Orígenes y etapa universitaria (1860-1881)*, Rialp, Madrid, 1962.

[16] Real Orden Circular de 3 de marzo de1881. *Colección Legislativa de España*, t. CXXVI (1881), pp. 649-652. Dirigida a los rectores de la Universidad, esta nueva circular anulaba las restricciones introducidas por Orovio: «Claramente se deduce de lo expuesto la intención de recomendar eficazmente a V. S. que favorezca a la investigación científica sin oponer obstáculos, bajo ningún concepto, al libre, entero y tranquilo desarrollo del estudio, ni fijar a la actividad del profesor, en el ejercicio de sus elevadas funciones, otros límites que los que señala el derecho común a todos los ciudadanos, creyendo, además, el Gobierno indispensable anular las limitaciones que pesan sobre la enseñanza, originadas en causas que afortunadamente han desaparecido».

[17] Acerca del pensamiento educativo vinculado al krausismo y a la Institución Libre de Enseñanza, resulta de interés: José F. LORCA NAVARRETE, *Autonomía y libertad de cátedra en Adolfo Posada*, Universidad de Málaga, Málaga, 1980.

[18] Lejos del viejo recurso a las depuraciones ideológicas, el sistema de cooptación de correligionarios por medio de la provisión de las cátedras permitirá enmascarar, bajo la apelación a una supuesta aplicación de criterios científicos de selección, lo que fundamentalmente constituye una operación de coloración homogénea de los ocupantes de los más relevantes puestos académicos. Elena HERNÁNDEZ SANDOICA, *Universidad y política*…, cit., pp. 171-172, n. 11.

Será, precisamente, en las postrimerías de la centuria, e incentivada por la corriente de profunda reflexión suscitada por la pérdida de las últimas posesiones coloniales, cuando la llamada de alerta sobre la perentoriedad de una revisión de los mecanismos de organización y funcionamiento de un sistema universitario español[19] contaminado todavía por abundantes elementos residuales de la anquilosada tradición preliberal, alentará la emersión de una recurrente apelación a la concesión de un mayor grado de autogobierno. Petición en la que, curiosamente, coincidirán, aunque, obviamente, desde diferentes perspectivas, los defensores de muy divergentes, o incluso antagónicos, planteamientos. Por un lado, quienes, partiendo desde posiciones afines a la Institución Libre de Enseñanza, abogarán por la adopción de medidas contrarias a la tentacular intromisión del Estado, vinculando la idea de autonomía a una reforma impulsada desde dentro y orientada a fabricar un ámbito científico redimido de ataduras externas, al albur de la consolidación de las libertades de cátedra y de enseñanza, que ya no se perfilan circunscritas a la parcela individual, sino dotadas de una dimensión colectiva[20]. Frente a los anteriores, aquellos otros, liderados por Menéndez Pelayo, que alineados en la militancia neocatólica creerán factible enganchar a esa ampliación de la autonomía una equiparación de trato entre las instituciones educativas públicas y sus ideologizados centros privados en cuanto a la obtención de la cobertura legal y financiera precisa para asegurar su permanencia y su prosperidad[21]. Lo que, en definitiva, se tiñe de una, apenas maquillada, añoranza de la antigua Universidad corporativa medieval[22]. De muy distinto signo es, finalmente, el trasfondo latente en el tercero de los cauces por los que discurren las demandas de autonomía, ya que brotará del ascendente tronco de los movimientos nacionalistas que, principalmente en Cataluña, convierten esta aspiración en instrumento principal de los afanes descentralizadores. Un objetivo que, en principio, pretenderá apuntar hacia la creación de un sistema universitario propio, alternati-

---

[19] Véase, Mariano PESET REIG, «Política universitaria tras el desastre del 98», en *Las universidades hispánicas: de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal. V Congreso Internacional sobre Historia de las Universidades Hispánicas,* Universidad de Salamanca; Junta de Castilla y León, Salamanca, 2000, II, pp. 425-447.

[20] Como manifestación de estas demandas de un mayor margen de iniciativa propia para las universidades, entre otros textos, cita Eva PONS PARERA, *L'autonomía universitaria…*, cit., p. 75, n. 7, el discurso leído por el rector de la Universidad Central, Fernando de Castro, en la inauguración del curso académico 1868-1869, que aparece recogido en *Historia de la Educación en España. Textos y documentos,* Ministerio de Educación, Madrid, 1982, vol. II, pp. 529-531.

[21] Según Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia (1900-1922)*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 24-25, en oposición a la línea liberal y europeísta de los institucionistas, lo que esta versión conservadora y católica de la autonomía pretendía era un retorno al espíritu corporativo de la Universidad del Antiguo Régimen.

[22] Elena HERNÁNDEZ SANDOICA, *Universidad y política*…, cit., p. 167, n. 11.

vo al oficial[23], pero que más tarde reducirá su proyección al propósito de realizar una profunda remodelación de las estructuras existentes: organización de los estudios por cada facultad, carácter liberal y práctico de la enseñanza, derechos de los estudiantes, libre reclutamiento de profesores y acentuación del sello de catalanidad[24]. Un programa que, inevitablemente, alentaría reacciones contrarias en otras regiones del Estado en las que estas propuestas serían interpretadas, con gran alarma, en clave de voluntad separatista, lo que a la postre operará como una poderosa barrera frente a la futura aparición de corrientes centrífugas en la esfera universitaria. En todo caso, es evidente que solamente en esta última de las manifestaciones de esta generalizada invocación a la autonomía anidaba una verdadera reclamación de un mayor grado de independencia en la ordenación y la organización de los estudios y en la promoción y el cultivo de la investigación.

2. IMPULSO REGENERACIONISTA E INTENTOS DE REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA

Siendo recurrente la insistencia en la reivindicación de mayores cotas de autonomía en el seno de las propias universidades, principalmente con ocasión de la celebración en las décadas de inflexión de la centuria de sucesivos congresos y reuniones pedagógicas[25], esta demanda será también esgrimida como estandarte de sus afanes de reforma por los regeneracionistas, dentro de un programa que colocaba la educación y la escuela como instrumentos capitales para la realización de su proyecto de recuperación del maltrecho prestigio nacional[26]. Espíritu de cambio

---

[23] Propósito del que quedará constancia en el I Congreso Universitario Catalán de 1903, con la decisión de los concurrentes de instituir unos Estudios Universitarios Catalanes, destinados a ofrecer la enseñanza de disciplinas que no habían encontrado acomodo en los planes de estudio oficiales. Y a asegurar la catalanidad de la institución se subordinaban la introducción de un sistema de selección basado en la elección directa de los profesores, la renovación de los métodos pedagógicos y el incremento de los recursos.

[24] Viraje perceptible en las conclusiones del II Congreso Universitario Catalán de 1918. Véase, Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…*, cit., p. 77, n. 7.

[25] Testimonios de esta recurrencia los ofrece Francisco CANES GARRIDO, «Las Asambleas universitarias españolas de comienzos del siglo XIX (1902-1915)», Jean-Louis GUEREÑA y Eve-Marie FELL, *L'Université en Espagne et en Amérique latine*, I, *Structures et acteurs…*, cit., pp. 273-283, n. 10, quien hace alusión a su aparición ya en el Congreso hispano-portugués-americano de 1892 y después en las asambleas universitarias de 1902 (Valencia), 1905 (Barcelona) y 1915 (Madrid), siendo en ellas la autonomía objeto de ponencias específicas a cargo de personajes tan relevantes como Gumersindo de Azcárate y Miguel de Unamuno (ambos en 1905), y encontrando un amplio reflejo en sus respectivas conclusiones finales.

[26] Propósito expresamente enunciado por Rafael ALTAMIRA Y CREVEA en su *Discurso leído en la solemne apertura del curso académico de 1898-1899*, Universidad Literaria de Oviedo, Oviedo, 1898, que entre otros remedios propondrá la lectura de los clásicos y la Extensión Universitaria. Una institución, esta última, que él mismo contribuiría a crear, tomando el ejemplo

que pronto calaría entre las propias autoridades políticas, cuajando en el año 1900[27] con el desgajamiento del antiguo ministerio de Fomento –ahora comprensivo de la agricultura, la industria, el comercio y las obras públicas– de un nuevo departamento gubernativo, el de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuyo primer titular será Antonio García Alix, un convencido partidario de la renovación y propulsor de una notable serie de actuaciones orientadas a hacerla realidad[28]. Resultando, además, particularmente destacable que, influido por los postulados regeneracionistas, y rompiendo con la tónica marcada por los Gobiernos conservadores precedentes, de signo ultramontano, efectuará una decidida apuesta en favor de la enseñanza oficial y pública frente a la ofrecida por los centros privados, impulsando, al efecto, toda una batería de medidas dirigidas a reactivarla: la retribución de los maestros por el Estado, la reorganización del segundo escalón educativo, y la regulación de las funciones de los rectores, así como de los requisitos de acceso, los exámenes, los grados y la disciplina universitaria, las más destacadas. Aunque la iniciativa que mayor huella dejará de su paso por el ministerio será su frustrado proyecto de ley sobre organización de las universidades[29], que luego adoptaría como propio su sucesor en el cargo, y en principio adversario político, el liberal conde de Romanones, prescindiendo de aquellos aspectos que más difí-

---

del Toynbee Hall londinense. Véase L. PALACIOS, «Toynbee Hall» y «La Extensión Universitaria en España», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 23 (1899), pp. 3-10, y pp. 110-119, respectivamente. La importancia concedida a la educación en la solución de la grave crisis finisecular resulta puesta, también, de manifiesto por Ricardo MACÍAS PICAVEA, *El problema nacional. Hechos, causas, remedios,* Librería Victoriano Suárez, Madrid, 1899, pp. 122-152, y por Joaquín COSTA, *Reconstitución y europeización de España: programa para un partido nacional,* V. Campo, Huesca, 1924, pp. 231-232.

[27] En virtud de un Real Decreto de 18 de abril de 1900, publicado en la *Gaceta de Madrid* de 19 de abril.

[28] De entre ellas, Mariano PESET, «Los orígenes de la autonomía universitaria…», cit., pp. 190-192, n. 10, subraya la organización del ministerio en cuatro secciones –universidades e institutos, primera enseñanza y normales, bellas artes y construcciones civiles y escuelas especiales-; la reestructuración del Consejo de Instrucción Pública; y la delimitación de las funciones de los rectores. Según este autor, no se trata, sin embargo, de orientaciones que no hubiesen encontrado previa acogida en el programa liberal, si bien también se detectan algunas peculiaridades realmente novedosas. Por ejemplo, la colocación de los colegios municipales de primaria bajo el sostén económico y retributivo del Estado y, en relación con la enseñanza universitaria, la obligatoriedad de la asistencia a las clases, la reglamentación del acceso a la Universidad, de los exámenes y de los grados, la implantación de nuevos planes de estudio en diversas facultades, la modificación del régimen de oposiciones, la determinación de manuales y libros de texto y el establecimiento de la jubilación forzosa de los catedráticos. En definitiva, un aparente intento de modernización, que, en realidad –sostiene Peset–, permanecía fiel a los principios fundamentales del modelo universitario liberal, basado en la rigidez, el centralismo, la uniformidad, el control y la burocracia como formas de asegurar un eficaz funcionamiento del sistema educativo.

[29] Proyecto recogido en el *Diario de sesiones del Congreso de Diputados,* t. 371, legislatura de 1899-1900, I, Apéndice 1 al n.º 29, p. 15. Como causa de su fracaso, menciona Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., p. 40, n. 21, que García Alix se puso en su contra al clero y a los más tradicionalistas

cil encaje tenían con su ideario[30], pero dotándolo de un impulso más enérgico y sostenido[31]. Encorsetado, no obstante, por la resistencia gubernamental a aflojar las recias ataduras con las que, a través de los mecanismos de selección del profesorado, de la intervención en los planes de estudio, los manuales y los programas y de la provisión de su financiación, se aseguraba el control de la Universidad, el margen de autonomía contemplado en el proyecto tenía el vuelo muy recortado y restringido al ámbito económico-administrativo, si bien, al menos, planteaba un primer distanciamiento de la política ministerial y de la Iglesia y también servía al propósito de preparar el terreno para ulteriores reformas.

Según Mariano Peset, que se ha detenido en su análisis[32], el limitado alcance de esta titubeante concesión a la autonomía se concretaba en tres apartados. Así, por primera vez se reconocía personalidad jurídica a las universidades, habilitándolas para adquirir la titularidad de derechos y obligaciones y para poseer patrimonio propio[33]. Por otra parte, se articulaba una estructura de gobierno más descentralizada, en la que el rector mantenía su posición preponderante y su autoridad sobre el distrito universitario, si bien, como novedad, su designación se sustraía a la competencia exclusiva del ministro. Acompañándole, el consejo universitario, de reducida y selecta composición[34], encargado

---

30 Las principales adaptaciones de sesgo ideológico introducidas por Romanones residieron en la vuelta al carácter voluntario de la asignatura de religión, que había establecido un Real Decreto de 25 de enero de 1895, y la exigencia de una titulación a los profesores de los colegios religiosos que formaban parte de los tribunales de examen. Medidas controvertidas que, en un clima de encendidos debates en torno al clericalismo, provocaron reacciones desmesuradas y vehementes acusaciones de sectarismo.

31 El texto fue el resultado de un elaborado procedimiento legislativo, atento a recoger las opiniones de los distintos sectores implicados, para lo que se constituyó una comisión compuesta por doce individuos elegidos por haber desempeñado los cargos de ministro de la Corona, presidente del Consejo de Instrucción Pública, director de una de las Reales Academias, rector de alguna Universidad o catedrático de la Universidad Central. Para su aprobación solo faltó cumplir el trámite de la celebración de una sesión conjunta de las dos Cámaras destinada a este fin. Mariano PESET, «Los orígenes de la autonomía»…, art. cit., pp. 192-193, n. 10. Según Yvonne TURIN, *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición*, Aguilar, Madrid, 1967, pp. 340-345, el proyecto se frustró por decisión personal del ministro, quien en su pugna contra el poder eclesiástico prefirió no debilitar al Estado con medidas descentralizadoras. El texto definitivo del proyecto está recogido en el *Diario de Sesiones del Congreso*, legislatura de 1902, t. 338, I, Apéndice 17 al n.º 3, pp. 1-5.

32 Mariano PESET, «Los orígenes de la autonomía»…, art. cit., pp. 194-199, n. 10, y «Autonomía universitaria»…, art. cit., pp. 16-19, n. 13.

33 Los ingresos previstos de la Universidad procederían del 2% de las tasas de matrícula, las cuotas pagadas por los doctores para tener derecho a elegir senador, otras rentas, subvenciones, donaciones y legados, el producto de la venta de las publicaciones universitarias y los obtenidos por cualquier otro servicio.

34 Se integraban él: los decanos, el senador de la Universidad, dos doctores elegidos por el claustro extraordinario y dos alumnos nombrados por el rector a propuesta de los decanos. Artículos 38 a 44 del proyecto.

de asesorar y ayudar al rector en sus funciones ejecutivas e investido de amplias competencias en asuntos financieros y en la administración de los recursos. Mientras que el claustro ordinario y las juntas de facultad, en las que también se integraban ayudantes y auxiliares, actuarían como foros de representación y de toma de decisiones del cuerpo de catedráticos, teniendo capacidad, el claustro, para participar en la elección del rector. Menor relevancia se daba, en contraste, al claustro extraordinario de doctores, las asociaciones de estudiantes y la asamblea general, cuyas atribuciones no conocían incremento destacado alguno. También es verdad que al rector y a los decanos se les reconocían ciertas funciones relativas al control del presupuesto de la Universidad y de las facultades, aunque solo con aplicación a los gastos ordinarios de material y de mantenimiento de los edificios e instalaciones, mientras que las principales competencias económicas, esto es, los gastos de personal, seguían reservadas al ministerio. Por el contrario, ninguna ganancia en independencia se admitía en cuanto a la selección del profesorado, al mantenerse la formación de tribunales y el procedimiento para el desarrollo de las oposiciones a cátedras en la esfera ministerial y la designación de los auxiliares y de otros docentes en manos de las juntas de facultad. Afirmación, la anterior, que todavía cuenta con una más sólida base de sustento en todo lo concerniente a los planes de estudio, los programas y los métodos de enseñanza. En definitiva, concluye Peset: «era una reforma sin reforma, una apariencia de autonomía, aunque se seguían los moldes de la Universidad liberal…», y por ello «no es de extrañar que no llegase a aprobarse aquella propuesta, que apenas significó nada en el camino hacia la autonomía»[35]. Aunque, al menos, dio ocasión al único debate centrado en la política educativa que fue escenificado en sede parlamentaria en todo el largo período que sigue a la restauración borbónica[36]. Una discusión que, no obstante, solo afloró enmarcada dentro de una reflexión de más amplio diámetro, atinente a la descentralización política y administrativa.

Tras verse truncado este tímido intento de avance por la senda del autogobierno, se abre un largo período de aletargamiento que, prácticamente, se prolonga hasta las vísperas mismas de la dictadura de Primo de Rivera, en el que

---

[35] Opinión en la que no coincide Manuel DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología*…, cit., p. 216, n. 6, para quien, aunque no suponía una autonomía completa, el proyecto representaba un gran avance ante la situación precedente. Además, también recuerda que poco después de llegar al ministerio, el propio Romanones dictó una real orden circular dirigida a confirmar y a aclarar la anterior de Albareda, ibídem, p. 215.

[36] De hecho, el proyecto consiguió la aprobación de ambas Cámaras antes de su fracaso. El contenido esencial de estos debates, en los que también se abordaron otras cuestiones referidas a aspectos pedagógicos, profesorado, alumnos o enseñanza privada, puede seguirse en Manuel DE PUELLES BENÍTEZ, «Política universitaria y debate público en España (1902-1928)», en DA, *X Coloquio de Historia de la Educación. La universidad en el siglo XX (España e Iberoamérica)*, Universidad de Murcia, Murcia, 1998, pp. 35-52.

apenas se detectan hitos reseñables en el terreno que pisamos[37]. Es más, las demandas autonomistas conocen un acusado retroceso a raíz de los enfrentamientos producidos en la segunda asamblea universitaria de catedráticos, celebrada en Barcelona –como continuidad de la primera de Valencia de 1902– entre el 2 y el 7 de enero de 1905. Incendio que vendría provocado por el rechazo expresado por Miguel de Unamuno, en una de sus conclusiones, al derecho de la Iglesia a fiscalizar la compatibilidad de la enseñanza pública con el dogma católico, lo que desencadenó una inmediata movilización de las fuerzas clericales universitarias contra la orientación tomada por el congreso, claramente marcada por la dominante influencia de regeneracionistas e institucionistas[38]. Siendo su consecuencia más visible la profunda fractura ideológica abierta en el cuerpo de catedráticos entre los liberales, defensores de la libertad científica, doctrinal y docente, y los tradicionalistas, partidarios de una Universidad sometida a una tutela exterior, bien del Estado o bien de las autoridades eclesiásticas, y quienes en adelante desplegarían una decidida oposición frente a cualquier propuesta o iniciativa en pro de una reforma de signo progresista. Actitud inmovilista que, al mismo tiempo, explicará que entre las filas de sus oponentes cundiese el pesimismo respecto a la posibilidad de transformar las estructuras universitarias, optando, desengañados, por buscar la reactivación del progreso científico fuera de sus recintos, a través de la creación de institutos especializados. Una tendencia esta en la que se inscribe el nacimiento en 1907 de la conocida Junta de Ampliación de Estudios, que aunque financiada mediante fondos de carácter público, se mostrará profundamente impregnada del espíritu de la Institución Libre de Enseñanza[39]. Pero lo cierto es que, al margen de esporádicos

---

[37] Ello no impide que sigamos registrando manifestaciones de adhesión al convencimiento sobre la necesidad de incrementar los márgenes de autonomía. En este sentido, el catedrático de Medicina Legal y Toxicología Ignacio VALENTÍ VIVÓ, *La función social de la Universidad moderna. Discurso inaugural leído en la solemne apertura del curso académico de 1903 a 1904 ante el claustro de la Universidad de Barcelona,* Barcelona, 1903, y el catedrático de ciencias de Granada, P. NACHER, *Discurso sobre* «*Universidades y su perfeccionamiento*» *leído en la solemne apertura del curso académico de 1903 a 1904*, *en la Universidad Literaria de Granada*, Indalecio Ventura López, Granada, 1903, quien identificaba como requisitos para esta independencia la separación de la injerencia religiosa y la adopción de procedimientos y métodos europeos. Véase Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 54-55, n. 21.

[38] Los ecos de la agria polémica trascendieron ampliamente el marco del congreso, suscitando su reproducción en muchos otros lugares. Sobre su repercusión en Valencia, véase Ibídem, pp. 57-58, n. 21.

[39] La medida fue adoptada por el ministro Amalio Gimeno, proclive hacia los postulados institucionistas, por medio de un Real Decreto de 11 de enero de 1907, publicado en la *Gaceta de Madrid* del día 15. *Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 132, Madrid, 1917, pp. 49-57. Sobre este importante centro de fomento de la investigación, entre otras referencias, puede consultarse José Manuel SÁNCHEZ RON (coord.), *La Junta para Ampliación de Estudios e investigaciones científicas 80 años después,* 2 vols., CSIC, Madrid, 1987.

rebrotes de interés por la cuestión[40], esta permanecerá adormecida durante varios años, sin ni siquiera merecer espacio alguno entre los temas de discusión abordados en la tercera asamblea universitaria, celebrada en Madrid en 1915, en la que si la autonomía se reclamó al hilo de los debates fue en su vertiente económico-administrativa, y ligada al concepto, entonces en boga, de la descentralización de los servicios públicos[41], pero no en sus dimensiones científica y académica[42]. No obstante, esta atonía empezará a quebrarse a partir del año 1916, con la sucesión de algunas medidas, que irán preparando la inminente resurrección de los intentos de traducir en pautas normativas la vieja aspiración de alcanzar una mayor independencia[43].

3. UNA OPORTUNIDAD PERDIDA: EL DECRETO DE SILIÓ DE 1919

Este resurgir viene amparado por una generalizada corriente de adhesión a la toma de conciencia acerca de la perentoriedad de los avances en la materialización de la autonomía, a la que se sumarán voces procedentes de puntos muy distantes del espectro ideológico, desde los liberales afines al ideario de los institucionistas a los conservadores persuadidos de la insuficiencia de los esquemas educativos tradicionales. Al frente de estos últimos, el ministro Cesar Silió, quien haciéndose partícipe de la opinión dominante en la prensa, las Cortes y los foros políticos, promulgaría su célebre Decreto de 21 de mayo de 1919, por el que, de forma sorpresiva, considerando su alineamiento político en la bancada opuesta a la de quienes habían hecho de ella su estandarte, se concedía un inusitado margen de libertad a las universidades, sin apenas parangón, incluso, dentro del panorama europeo coetáneo[44]. Sin embargo, a pesar de que, aparentemente, entraban en sintonía con la sensibilidad mayoritaria, las avanzadas

---

[40] Por ejemplo, el representado por la Real Orden de 28 de noviembre de 1912, dictada por el ministro Santiago Alba con el fin de sondear la opinión de los catedráticos sobre algunos asuntos claves del sistema de educación superior. Publicado como «Madrid. Autonomía universitaria», en el número de la *Voz de Valencia* de esa fecha.

[41] Planteamiento genuinamente plasmado en Antonio ROYO VILLANOVA, *La nueva descentralización*: *discurso leído en la Universidad de Valladolid en la inauguración del curso… de 1914-1915*, Valladolid, 1914.

[42] Referencias a esta asamblea en Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 164-165, n. 21. Sus actas publicadas en *Asamblea Universitaria de 1915*, Zaragoza, 1918.

[43] Es el caso del Decreto de 2 de junio de 1916 del ministro Julio Burell, *Gaceta de Madrid* del 6 de junio, en *Colección legislativa de Instrucción pública. Año 1916,* Madrid, 1916, pp. 296-300, que suponía introducir un experimento de autonomía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central, al permitírsela decidir sobre sus planes de estudio, la metodología docente, los sistemas de evaluación y otras parcelas organizativas. Sin embargo, aunque el proyecto fue discutido en el Senado y en el Congreso, no llegó a ser aprobado por culpa de la agitada situación política del momento.

[44] El proyecto y las causas de su rechazo han sido estudiados por Mariano PESET REIG y M.ª Fernanda MANCEBO ALONSO, «Un intento de autonomía universitaria: el fracaso de la reforma

medidas contenidas en esta disposición[45] iban a suscitar una fuerte oposición[46], tanto entre las filas de los moderados, asustados ante la magnitud de los cambios propuestos, a pesar de la fidelidad que se guardaba a la exaltación de principios tan compartidos como los del patriotismo y el catolicismo, como también entre los adscritos a postulados progresistas, recelosos y molestos por la falta de participación de los claustros académicos en su proceso de elaboración[47]. Es más, ni siquiera en el seno de las universidades, instadas a desarrollar el decreto mediante la presentación de estatutos propios[48], predominaron, aunque existieron, los pronunciamientos favorables, no faltando las denuncias acerca del carácter impuesto de esta autonomía[49]. Pero lo que es innegable es que, bajo el paraguas de unas pautas generales uniformes para el conjunto de las universidades, concernientes, entre otros aspectos, al elenco y el contenido de las asignaturas, se deslizaba el reconocimiento de una amplia capacidad de autogestión que extendía su proyección a todas las esferas universitarias: educativa, política, administrativa y económica[50]. La transformación era radical, pues en su aplicación las universidades, al amparo de su generosa protección de las libertades de cátedra

---

de Silió de 1919», en *Homenaje a Juan Berchemans Vallet de Goytisolo,* Colegios Notariales de España, Madrid, 1990, vol. VI, pp. 505-557, y Manuel PESET REIG, *Autonomía universitaria*…, cit., pp. 19-24, n. 13. Entre otros autores que también han fijado en él su atención, cabe destacar: A. REYNA, «Reforma Silió de autonomía universitaria», *Revista de Educación*, 227-228 (mayo-octubre, 1973), pp. 54-80; M.ª Isabel GUTIÉRREZ ZULOAGA, «Autonomía universitaria en la España contemporánea. Historia de una etapa: 1868-1919», en *Homenaje a Juan Reglà Campistol*, Facultad de Filosofía y Letras, Valencia, 1975, II, pp. 351-366; y Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 179-201, n. 21.

45 Aunque tampoco respecto a su valoración hay plena coincidencia, pues mientras A. REYNA, «Reforma Silió…», art. cit., p. 59, n. 44, lo describe como el primer intento serio de poner en práctica el sistema de descentralización universitaria, para Manuel PESET REIG, *Autonomía universitaria…*, cit., n. 13, se trataba de una autonomía limitada, si bien admite que más amplia que en sus precedentes.

46 Testimonios directos de esta negativa acogida aparecían, por ejemplo, en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* del año 1919, a cargo de Santiago RAMON Y CAJAL, «Revolucionario e inesperado. El decreto de autonomía universitaria», pp. 165-167, y Augusto PI Y SUNER, «La autonomía universitaria», pp. 333-335.

47 Consciente de las reacciones críticas que podría provocar el decreto, Silió utilizó su preámbulo para justificar algunas de sus decisiones, incluida esta objeción a su falta de base consensual, rebatida en alusión a la superfluidad de la consulta reclamada frente la generosidad de los derechos y prerrogativas concedidos y la conveniencia de su rápida ejecución.

48 Los textos de estos estatutos fueron publicados por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes junto con el propio decreto en *El nuevo régimen de autonomía universitaria. Extracto de documentos,* Madrid, 1919. El decreto aparece recogido también en *Historia de la Educación en España. Textos y Documentos,* vol. III, MEC, Madrid, 1982, pp. 201-215.

49 En este sentido, se manifestó el claustro de la Universidad Central, que en consecuencia solicitó una prórroga para la aprobación del estatuto. Otras opiniones adversas de autorizadas figuras universitarias en M. Peset, *Autonomía universitaria…*, cit., p. 20, n. 13.

50 Manuel PESET REIG y M.ª Fernanda MANCEBO ALONSO, «Un intento de autonomía…», art. cit., p. 510, n. 44.

y de enseñanza, podrían cobrar una verdadera entidad científica. Mientras que, paralelamente, la injerencia gubernamental era sometida a un contundente recorte, si bien se mantenían ciertos mecanismos de control y fiscalización respecto a la observancia de la legalidad vigente. No obstante, tan sustancial ganancia en independencia tenía su contrapartida en la sustitución de la tutela estatal por la asunción de la responsabilidad de su propio destino y la imperiosa necesidad de conducirse por la senda de la renovación, de la mejora y de una entrada en competencia entre las distintas universidades[51].

Entrando en el detalle de las principales novedades introducidas por el decreto, la apuesta, sin duda, más atrevida era la que convertía a las universidades, investidas de personalidad jurídica, en centros configurados con una orientación bidireccional: de un lado, como escuelas de formación de profesionales; del otro, como focos de alto nivel en los ámbitos de la cultura y de la investigación[52]. En el plano organizativo, el rector conservaba su relevante papel como cabeza y referencia visible de la Universidad y de su distrito[53], dejando, sin embargo, de estar directamente designado desde el ministerio, al trasladarse esta función al claustro ordinario, encargado de elegirlo en votación secreta por un período de cinco años, siendo precisa la obtención de la mayoría absoluta con un quórum de los dos tercios de los catedráticos y revertiendo la decisión, en el caso de no alcanzarse un acuerdo en el plazo de dos meses, al Gobierno; un procedimiento que, en lo esencial, se repetía para el nombramiento de los decanos en el seno de las facultades. Junto con el rector, la estructura orgánica pivotaba, fundamentalmente, sobre el claustro ordinario y las juntas de las facultades, en los que se integraban todos los catedráticos numerarios, jubilados y excedentes, así como también los demás profesores permanentes, quedando únicamente excluidos los auxiliares y ayudantes[54], a los que se unían la comisión ejecutiva, formada por el rector, el vicerrector y los decanos, y el claustro extraordinario de doctores, constituido en ocasiones muy aisladas[55]. Y la reunión de todos estos

---

51 Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 184-185, n. 21.

52 Así se proclamaba en el artículo primero del decreto, donde se contenía una definición absolutamente carente de precedentes sobre la función de las universidades: «Todas las universidades serán autónomas en su doble carácter de Escuelas profesionales y de Centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su nuevo régimen con arreglo a las siguientes bases».

53 Los diferentes estatutos presentados establecían, sin embargo, diversas peculiaridades en cuanto a los requisitos para su nombramiento, sus funciones y atribuciones y las posibilidades de reelección.

54 Sin embargo, también en este punto las previsiones del decreto serían sustancialmente alteradas por los estatutos elaborados por las distintas facultades, que apenas excepcionalmente admitían la presencia de otros miembros diferentes de los catedráticos o, si lo hacían, les negaban la capacidad de voto. Mariano PESET REIG, *Autonomía universitaria*…, cit., p. 21, n. 21.

55 El claustro extraordinario lo componían los miembros del ordinario más los directores de enseñanza del distrito universitario y los doctores matriculados, restringiéndose este concepto a quienes fuesen profesores auxiliares y tuviesen publicaciones o trabajos o bien realizarán donativos. Ello suponía vulnerar la legislación electoral vigente, lo que provocaría repetidas protestas, hasta el punto de

órganos conformaba la asamblea general de la universidad, símbolo de la unidad de la institución, que solamente era convocada en ocasiones solemnes, como la apertura del curso, y en la que, incluso, hallaban acogida las asociaciones de estudiantes legalmente constituidas, cuyos estatutos hubiesen sido aprobados por la comisión ejecutiva[56]. En contraste, apenas se dejaba margen de maniobra en el diseño de las enseñanzas, al supeditarse la ordenación de los planes de estudio a los contenidos mínimos fijados en el propio decreto, si bien se autorizaba la creación de instituciones complementarias[57], destacando, en este apartado, además, la separación entre las tareas docentes y las examinadoras, con la instauración de una prueba estatal, que sustraía el acceso a las profesiones del control del profesorado. En el capítulo económico, por un lado, se perseguía fomentar la pugna por la captación de estudiantes entre las universidades, al vincular parte de sus ingresos a las matrículas, al tiempo que se contemplaba la posibilidad, importada del modelo anglosajón, de la atracción de donaciones de particulares, con el fin de completar la financiación pública proveniente del Estado, los municipios y las Diputaciones, a través de la cual se pretendía, asimismo, paliar las desigualdades existentes entre las diferentes universidades y garantizar la supervivencia de las menos solventes[58]; un modelo similar se establecía para las facultades. Resulta, igualmente, digna de mención, la creación de un sistema de becas estatales, basado en criterios de estricta equidad, adjudicación a los más necesitados y aprovechamiento por los beneficiarios[59]. Como también la intro-

---

que cabe identificarla como una de las razones principales del fracaso de la reforma. En este sentido se manifestaba, por ejemplo, el catedrático de la Universidad de Oviedo M. ARIAS DE VELASCO, «La autonomía universitaria», en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (1919), p. 335. Citado por Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., p. 190, n. 21.

[56] Su peso real era, no obstante, puramente testimonial tanto en las juntas como en el claustro. Es más, en algunas universidades las organizaciones estudiantiles tenían vedado dedicarse a fines políticos o religiosos, debiendo limitar sus actividades a los aspectos culturales o educativos. Mariano PESET REIG y M.ª Fernanda MANCEBO ALONSO, «Un intento de autonomía…», art. cit., pp. 514-515, n. 44, Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria», art. cit., p. 23, n. 13.

[57] En concreto, la base 3.ª permitía a las universidades organizar enseñanzas complementarias, crear nuevas cátedras y laboratorios, de ampliación de estudios y de investigaciones científicas, y establecer museos y bibliotecas, además de organizar y dirigir residencias de estudiantes, colegios o institutos auxiliares.

[58] Otras fuentes previstas de recursos adicionales eran las tasas que se fijasen en las enseñanzas no profesionales, la ampliación de estudios y los trabajos de investigación, los beneficios obtenidos mediante las publicaciones y la reversión de los bienes de los catedráticos que falleciesen sin dejar testamento y sin parientes hasta el sexto grado. Sin embargo, esta diversificación de los ingresos fue recibida con grandes objeciones por parte de quienes desconfiaban de la capacidad de las entidades locales o privadas de sustituir en esta función al Estado. Véase, Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas…,* cit., p. 192, n. 21.

[59] Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., p. 194, n. 21, afirma no tener dudas acerca de que este decreto sirvió de inspiración al programa de ayudas ofrecido por el Ministerio de Instrucción mediante sucesivas Reales Órdenes de 31 de agosto de 1921, 7 de abril de 1922 y 30 de septiembre de 1922.

ducción de dos nuevas categorías en el seno del profesorado; es decir, se mantenían las tres ya antes existentes: la de los catedráticos numerarios, que conservaban su condición funcionarial, y sus sueldos, derechos pasivos y régimen de traslados, la de los auxiliares y la de los ayudantes de laboratorio, clínicas, gabinetes y prácticas; a las que venían a sumarse la de los catedráticos y profesores encargados temporal o permanentemente de cursos de alta pedagogía, ampliación de estudios o investigaciones científicas, y la de los denominados profesores extraordinarios, nacionales o extranjeros, contratados temporalmente para la impartición de enseñanzas especiales o para la divulgación de métodos originales de investigación. No obstante, el desarrollo de esta tipología quedaba a expensas de la reglamentación particular adoptada en cada Universidad, si bien se dictaron algunas medidas complementarias orientadas a facilitar la adaptación de los docentes a este novedoso panorama[60]. De hecho, sentadas estas bases comunes, la verdadera esencia de la autonomía plasmada en el decreto anidaba en el precepto que dictaba el general sometimiento a él de las diversas universidades, pero fijando la obligación de remitir al Gobierno su régimen específico de funcionamiento interno, articulado en un texto estatutario, que en el plazo máximo de cuatro meses debería ser aprobado por el Consejo de Ministros[61].

A pesar de la brevedad del margen de tiempo fijado para hacerlo, todas las universidades lograron cumplirlo en el envío de sus respectivos estatutos, que fueron aprobados por el Gobierno a lo largo de los dos años siguientes. Sin embargo, este período intermedio estuvo trufado de vicisitudes. Para empezar, la favorable acogida merecida por el plan entre los círculos conservadores activó las alarmas de sus adversarios liberales, recelosos de una reforma que, en realidad, superaba incluso, por avanzada, sus más optimistas expectativas, pero a la que no dudaron en tachar de precipitada, improvisada, inoportuna e impuesta, y hasta de ilegal, con el argumento de que era contraria a las pautas marcadas por la Ley Moyano[62]. Sin embargo, dentro de este clima de rechazo, pronto sobrevendría la caída del Gobierno de Antonio Maura y su sustitución por Eduardo Dato, quien colocaría al frente del ministerio a José del Prado Palacio, aunque sin que ello supusiese cambio sustancial alguno, habida cuenta de su decisión de prorrogar el plazo de finalización de los estatutos, al tiempo que tomaba otra serie de medidas encaminadas a dotar de mayor legitimidad y eficacia al decreto de Silió, otorgándole rango de ley y tratan-

---

60 Sin embargo, dentro de la notable variedad de soluciones aportadas por las universidades, que es analizada por Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria…», art. cit., pp. 22-23, n. 13, es significativo que nada cambiaba en cuanto al papel absolutamente preponderante de los catedráticos.

61 Respecto a la cortedad del lapso temporal establecido para la redacción y aprobación de los estatutos, sostiene Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*, cit., p. 197, n. 21, que Silió habría pretendido imprimir a su reforma la mayor celeridad posible para permitir su consolidación.

62 A. REYNA, «Reforma Silió…», art. cit., pp. 77-78, n. 44. Mariano PESET REIG y M.ª Fernanda MANCEBO ALONSO, «Un intento de autonomía…», art. cit., pp. 548-557, n. 44. Daniel COMAS CARABALLO, «Autonomía y reformas…», art. cit., pp. 197-198, n. 21.

do de recuperar la confianza de las universidades por la vía de mostrar un mayor grado de permeabilidad hacia sus peticiones[63]. La efímera permanencia en su cargo ministerial de Prado Palacio abrió, sin embargo, un nuevo paréntesis, que acabaría cerrándose con la vuelta de Silió para asumir un segundo mandato, en el que estaba dispuesto a completar la interrumpida tramitación de los estatutos destinados a desarrollar su decreto. Como así se produjo con su aludida aprobación, siendo, no obstante, digna de mención la notable similitud que, sin perjuicio de puntuales diferencias[64], presentaban entre ellos[65]. Una capa de homogeneidad que contribuiría a reforzar el Real Decreto de 7 de octubre de 1921, por el que se señalaba un núcleo central de enseñanzas básicas de aplicación para los diversos títulos[66], si bien la concreción del contenido de los respectivos programas se hacía descansar en la decisión de cada Universidad. Propósito de mantenimiento de una cierta uniformidad, y de paso de apertura de un debate sobre cuestiones de común interés, que explica, también, la convocatoria de una asamblea general, a la que las distintas universidades enviaron sus delegados para llegar a acuerdos concernientes a aspectos esenciales como la duración y la estructura interna de los diversos estudios, la naturaleza de los exámenes o el precio mínimo de las matrículas, que posteriormente se verían plasmados en otro Real Decreto de 24 de febrero de 1922[67].

Podría pensarse que tras tan prolongada espera, la cristalización de un auténtico intento de traslación al plano normativo de las, tan extensamente compartidas, ansias de autonomía debería haber sido recibida con una amplia expresión de conformidad. Más aún, cuando el modelo que se proponía se significaba por su carácter flexible, descentralizador y abierto a la introducción de reformas y soluciones particulares por parte de las universidades. Sin embargo, con lo que se encontró fue con una intensa y plural oposición, que acabaría conduciendo a su fracaso. Lo que, inevitablemente, lleva a preguntarse cuáles fue-

---

63 Sobre la etapa de Prado Palacio, Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 201-205, n. 21.

64 En opinión de Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…,* cit., pp. 82-83, n. 7, tales divergencias derivaban, principalmente, de factores como la historia, el carácter peculiar de sus instituciones y las circunstancias culturales, sociológicas y económicas en las que actuaba cada una, aunque su relevancia estaría muy limitada por inspirarse en unas bases y una tradición común.

65 Como ejemplo de cómo fue el proceso de elaboración y cuál el contenido de estos estatutos, véase, respecto al de la Universidad de Valencia, el detallado análisis de Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 241-274, n. 21. Con carácter más general, Mariano PESET REIG, «Lección magistral», *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 5 (2002), pp. 17-78, en las pp. 38-43.

66 Real Decreto de 7 de octubre de 1921, publicado en la *Gaceta de Madrid* del 8 de octubre y rectificado el 16. Disponible en *Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 178, Madrid, 1922, pp. 283-289.

67 Real Decreto de 24 de febrero de 1922. *Colección Legislativa de Instrucción Pública*, Madrid, 1922, pp. 66-70. La única variación de calado respecto al tenor de los citados acuerdos comportaba una rebaja en el coste de las carreras, como respuesta a las críticas suscitadas por el supuesto talante elitista de la propuesta inicial.

ron las causas de tan negativa reacción. Que la empresa era compleja era sabido con antelación. Pero los problemas y las objeciones se acumularon desde la promulgación misma del decreto. En principio, se alegaron irregularidades de procedimiento, dando pie el escaso tiempo transcurrido desde el nombramiento de Silió como ministro, apenas un mes, a fáciles acusaciones de improvisación y ligereza, a las que pronto se unieron críticas sobre el talante impositivo de la concesión, concebida y concretada sin opción alguna de participación por parte de las universidades[68]. Las voces convergentes en su rechazo apelaron, no obstante, a otras clases de argumentos[69]. Probablemente, el más repetido el que se refería a la ausencia de un plan consistente de dotación de los recursos económicos necesarios para las universidades, que se veían obligadas a procurarse recursos a través de cauces de entidad tan imprevisible como las matrículas estudiantiles, los donativos particulares o las subvenciones públicas de carácter no estable. Pero tampoco ofrecía garantías la evidente dificultad, derivada del clima de inestabilidad política reinante a lo largo de todo el período[70], de alumbrar un ley capaz de proporcionar bases más sólidas y estables a la reforma. No faltaban, además, fuertes recelos hacia una iniciativa que, rodeando de filtros y cautelas su autonomía, se interpretaba teñida de paternalismo y de una actitud de desconfianza hacia la Universidad, amparando, quizás, con ello una creciente presencia e influencia de las instituciones privadas y un paralelo retroceso de la enseñanza laica frente a las renacidas reclamaciones clericales que pedían la supresión de las barreras que limitaban la creación de centros católicos de educación superior capacitados para emitir títulos. La inclusión en los tribunales encargados de realizar los exámenes de Estado de personas ajenas al mundo académico apuntaba, además, en la misma dirección, pues parecía arrojar sombras de duda sobre la objetividad, fiabilidad e imparcialidad de los juicios de los catedráticos, amén de abrir la posibilidad de la intromisión en los mecanismos de acceso a las profesiones jurídicas de intereses corporativos tendentes a estre-

---

[68] Carencia que, en opinión de Mariano Gómez, había constituido la principal causa del fracaso de la reforma. Citado por Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit. p. 224, n. 21.

[69] La oposición al decreto se había manifestado desde un principio. Por ejemplo, pocos días después de su aparición, el claustro de Madrid en una tempestuosa reunión describía la autonomía como una imposición y solicitaba una prórroga. Y fueron abundantes los pronunciamientos (Américo Castro, Adolfo Posada, Demófilo de Buen, Pi y Sunyer, García Llorente…), contrarios al proyecto. Particularmente ilustrativos, los temores expresados por Santiago RAMÓN Y CAJAL, *Recuerdos de mi vida. Historia de mi labor científica*, Alianza, Madrid, 1981, p. 95: «Supresión de exámenes, autonomía universitaria, retribución por los alumnos, ingreso sin oposición ni concurso y, frecuentemente por una especie de contrata. ¡… He aquí un conjunto de reformas que, aplicadas en España, país clásico de la rutina y el favoritismo, harían retroceder antes de diez años al estado salvaje…». Citado por Mariano PESET REIG, «Lección magistral…», art. cit., p. 38, n. 65.

[70] No en vano, entre 1902 y el inicio de la dictadura de Primo de Rivera se sucedieron nada menos que treinta y nueve presidentes de Gobierno y cincuenta y tres ministros de Instrucción Pública.

charlos o a contaminarlos con factores de peso no conectados al bagaje de conocimientos acreditado por los aspirantes. Si a todo ello le sumamos la oposición de quienes consideraban excesivo el grado de independencia cedido a las universidades, resulta inevitable arribar a la conclusión de que eran demasiados los obstáculos que impedían el éxito de la complicada empresa acometida por Silió[71].

Víctima de una campaña de descrédito orquestada contra él con el pretexto de su supuesta rendición a las presiones clericales[72], Silió aprovechó la primera ocasión propicia para forzar su salida del Gobierno, lo que suponía aparcar definitivamente un prometedor proyecto que, sin embargo, estaba condenado a perder impulso hasta desvanecerse por falta de apoyos políticos y de respaldo económico. Para sustituirle fue nombrado ministro Tomás Montejo, que ante la disyuntiva entre tener que arrostrar el desgaste político asociado a la interrupción del impulso proporcionado por su antecesor en pro de la autonomía, o, por el contrario, tratar de mantenerlo pese a la creciente oposición que este generaba, se decantó por la primera opción, seguramente, por no considerarse personalmente involucrado en él, ni sentirse cercano a su orientación, dado que amparaba cotas de libertad que se le antojaban excesivas. De tal modo que, a despecho de los esfuerzos de un Silió que, aun estando ya fuera del Gobierno, se mostraba dispuesto a no claudicar en su afán por sacarlo adelante, Montejo, no atreviéndose a asumir el previsible coste de derogar un decreto que todavía alimentaba elevadas expectativas, decidió recurrir a su suspensión[73], siendo sabedor de que con ello quedaba asegurada su definitiva desactivación y la nueva puesta en vigor de la legislación que en su virtud había sido derogada. Si juzgamos por la falta de noticias sobre su resonancia, la reacción despertada por esta medida fue, presumiblemente, de pura indiferencia.

Ahora bien, sorprende, cuando menos, que fuese, precisamente, la actitud obstruccionista de los sectores liberales la que asestó el golpe de gracia a una propuesta autonomista que, a pesar de venir cocinada desde posiciones conser-

---

[71] Las diferentes razones confluyentes en el rechazo a la reforma las analiza Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas*…, cit., pp. 217-221, n. 21.

[72] La cuestión religiosa planeó siempre como una sombría amenaza sobre el porvenir del decreto. De hecho, las resistencias frente al proyecto aflorarían explícitas a raíz de la decisión de Silió de imponer, mediante Real Orden de 21 de febrero de 1922 (*Colección Legislativa de Instrucción Pública,* Madrid, 1922, pp. 65-66), la celebración de Santo Tomás de Aquino como día festivo, lo que se interpretó como un peligroso e inadmisible sometimiento a las peticiones del clero y una flagrante vulneración de los principios de libertad y autonomía.

[73] En virtud de un Real Decreto de 31 de julio de 1922, recogido en la *Colección Legislativa de Instrucción Pública*, Madrid, 1922, pp. 375-377. Para justificar esta medida, Montejo apeló a una triple línea argumental: la jurídica, afirmando que el decreto vulneraba el principio de legalidad y de jerarquía normativa, por ser contrario a diversas leyes de rango superior como la de Instrucción Pública, la de Presupuestos o la Electoral, entre otras; la económica, alusiva a la falta del consenso necesario para la aprobación de la dotación precisa, y la política relativa a la ausencia de una auténtica voluntad de acuerdo sobre la dirección de la reforma.

vadoras, comportaba un notable avance después de décadas de invariable quiebra de las recurrentes demandas para que este se produjese[74]. Con un precio, además, nada desdeñable, pues amén de provocar un mayor distanciamiento en la confrontación política e ideológica, sembró de decepción y pesimismo la perspectiva de que otra oportunidad similar se presentase en un futuro próximo.

4. CENTRALIZACIÓN, REFORMA Y AGITACIÓN DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

La instauración de la dictadura de Primo de Rivera inaugura un período que encierra una aparente contradicción entre la persistencia de una moderada inercia reformista de signo autonomista y el paulatino deslizamiento hacia una estrecha fiscalización política e ideológica del funcionamiento de las universidades, que ganará terreno en consonancia con la progresiva implantación de un Estado corporativo. Esta dualidad permite entender que las primeras medidas adoptadas en el marco del nuevo régimen apuntasen aún en una parecida dirección a la que se había visto frustrada en el pasado más inmediato. Buen ejemplo lo ofrece el Real Decreto-ley de 9 de junio de 1924, que, atándose a la estela dejada por el decreto de Silió, dotaba de personalidad jurídica a los centros y les atribuía el carácter de corporaciones de interés público. Y en la misma línea se inscribe el Decreto-Ley de 25 de agosto de 1926, que daba entrada a un nuevo sistema de gestión patrimonial mediante la fundación de patronatos universitarios integrados por personas ajenas a las funciones docentes y encargados de obtener y administrar recursos materiales, de actuar como cauce de relación con los agentes sociales y económicos externos y de proveer el establecimiento de colegios mayores para los escolares, lo que, en realidad, servía al propósito de mantenerlos bajo control[75]. En el lado opuesto, descubrimos, asimismo, significativos hitos como el representado por una Real Orden de la Presidencia del Directorio Militar, de 13 de octubre de 1925, limitadora del contenido de los libros de texto y fuertemente restrictiva de la libertad de doctrina por parte del personal docente funcionario de todos los niveles educativos; o por otro Real Decreto, de 4 de abril de 1927, que sentaba la teoría de que estando los directores de los centros llamados a cumplir la misión de actuar como vínculo de unión entre la institución colocada bajo su responsabilidad y el poder público, debían ser nom-

---

[74] La evidente incongruencia de esta postura de rechazo por parte de los liberales fue puesta de relieve por M.ª Isabel GUTIÉRREZ ZULOAGA, «Autonomía universitaria en la España contemporánea. Historia de una etapa: 1868-1919», en *Homenaje al Dr. D. Juan Reglá Campistol,* 2 vols., Valencia, 1975, II, 351-366, pp. 363-364.

[75] Además de buscar emular el papel de la Residencia de Estudiantes de la Institución Libre de Enseñanza. Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria…», art. cit., p. 24, n. 13.

brados y separados discrecionalmente por el Gobierno en consideración no solamente de sus cualidades estrictamente académicas, sino también de sus dotes para el mando y para garantizar el orden interno estimado necesario[76].

Más importante que todas las disposiciones anteriores fue, sin embargo, el Decreto-Ley de 19 de mayo de 1928, promulgado por el ministro Eduardo Callejo con el declarado propósito de promover una reforma de la Asamblea Nacional, cámara consultiva de representación, por designación directa, de los más ilustres personajes del régimen, pero que, en realidad, contenía un nutrido abanico de propuestas llamadas a provocar una notable transformación en las estructuras universitarias[77]. Y ello a pesar de que en su articulado posterior se incumplía, al menos en buena parte, el engañoso anuncio vertido en su preámbulo acerca de su ambicioso alcance: personalidad jurídica, patrimonio propio, creación de laboratorios e introducción de otros novedosos instrumentos, libertad pedagógica y modernización de las enseñanzas. Promesas que, luego, quedaban reducidas a algunos cambios epidérmicos en los planes de estudio, los métodos docentes y la organización del doctorado, pero sin descentralizar su impartición y la retribución de los profesores[78]. Con todo, este recorte no impidió que el texto resultase objeto de una agria controversia, a la postre de muy trascendentales consecuencias, que comenzó a manifestarse en dicha Asamblea Nacional, con ocasión de la presentación del proyecto, bajo la presidencia de las sesiones a cargo del propio dictador. Un debate al que dio inicio la exposición efectuada por Callejo, su promotor, con el fin de justificar la conveniencia de la reforma como vehículo de superación de viejos lastres, como la excesiva burocratización, la pobreza científica y la ausencia de preparación para la práctica[79], y que propició un intenso cruce de intervenciones[80]. Teniendo cabida entre ellas la discusión centrada en torno a la cuestión de la autonomía suscitada por el diputado Romero Martínez, al rescatar el conocido planteamiento de Silió acerca de la necesidad de distinguir la doble función correspondiente a la Universidad como un centro de formación profesional sujeto a las directrices estatales y, por otro lado, como una institución de alta cultura requerida de elevadas cotas de libertad. Aunque tampoco pasaría desapercibido que se declaraba ilícito atacar los principios sociales básicos plasmados en la Constitución, la forma de

---

[76] *Colección Legislativa de Instrucción Pública*, 1927, pp. 183-185.

[77] Amplia información sobre el contenido de esta reforma en *Las universidades del Reino: la reforma de 1928, estado actual de la enseñanza en España, proyecto, dictámenes, discusión, disposiciones legales*, Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, Madrid, 1929.

[78] Lo que lleva a Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria…», art. cit., p. 26, n. 13, a calificar de menguada la reforma.

[79] El contenido de esta exposición en Antonio MOLERO PINTADO, *La reforma educativa de la Segunda República española: primer bienio,* Santillana, Madrid, 1977, p. 122.

[80] Una relación sumaria en Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria…», art. cit., pp. 26-28, n. 13.

gobierno y a los poderes y autoridades. El punto de fricción, provocador de las más vehementes reacciones, se situó, no obstante, en el siempre espinoso terreno de la difícil coexistencia entre la educación pública y la privada, constituyendo su detonante directo el polémico artículo 53, que venía a equiparar al colegio de los jesuitas de Deusto y al de los agustinos de El Escorial con las universidades en cuanto a la obtención del título académico, no exigiéndose para ello otro requisito que la realización de un examen ante un tribunal compuesto por dos de sus profesores y un catedrático universitario[81]. Insólita concesión frente a la que se desataron encendidas protestas tanto desde la Universidad Central como desde las asociaciones estudiantiles, con el FUE a la cabeza, y que se saldaron con el cierre temporal de la Universidad madrileña, la suspensión de la matrícula y la renuncia a sus cátedras de personajes tan relevantes como Ortega y Gasset, Fernando de los Ríos, Luis Jiménez de Asúa, Wenceslao Roces y Luis Sánchez Román. Es más, ni siquiera la posterior derogación del controvertido precepto y la minoración de las sanciones lograron restaurar la paz académica.

El interés por el tema de la autonomía universitaria aún resurgiría, ligado al anteproyecto de Constitución de 1929, que amparaba la libertad de enseñanza y concedía a las universidades la posibilidad de obtener legalmente el reconocimiento de una personalidad jurídica propia, una organización autónoma y un patrimonio independiente. No obstante, frustrada esta iniciativa, el régimen se deslizaría hacia su final sin que otras medidas legislativas parciales, incluido el estatuto general del profesorado promovido por el ministro Elías Tormo durante el Gobierno de Berenguer, aportasen tampoco conquista alguna encauzada en esta misma dirección[82].

5. EFÍMEROS AVANCES CON LA SEGUNDA REPÚBLICA

Con la quiebra definitiva de la monarquía y el advenimiento de la Segunda República, pareció anunciarse una ampliación sustancial de la esfera de proyección de la autonomía universitaria de la mano de la derogación de todas las disposiciones emanadas del período dictatorial y la resurrección del espíritu regeneracionista e institucionista, es decir, de la voluntad de acometer una profunda

---

[81] Literalmente, decía el controvertido artículo 53: «Los alumnos que hubieran realizado sus estudios asistiendo habitualmente, durante los años exigidos como mínimo de escolaridad, a centros de estudios superiores que por más de veinte años de existencia hayan acreditado notoriamente su capacidad científica y pedagógica, realizarán sus exámenes de fin de curso en idéntica forma que los que hubieran seguido sus cursos normales en la Universidad, siendo examinados en ella por dos profesores de aquellos, presididos por un catedrático de la Facultad en que estuvieran matriculados».

[82] A juicio de Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria…», art. cit., pp. 29-30, n. 13.

reforma de todo el sistema educativo. Así, nombrado Marcelino Domingo como ministro de Instrucción Pública, sus primeras medidas normativas confirmaban con elocuencia sus intenciones de cambio, al afectar a materias tan susceptibles de exacerbar sensibilidades encontradas como lo eran la admisión del bilingüismo en las escuelas catalanas y la supresión de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en las escuelas[83]. También es muy conocido el decidido impulso proporcionado a la enseñanza primaria a través de iniciativas tan ambiciosas como las famosas misiones pedagógicas o las desarrolladas para combatir sus graves carencias en número de centros, en dotación de medios y en financiación, como asimismo para incrementar la plantilla de maestros, mejorando su formación y su retribución. Aunque desde la perspectiva que aquí nos ocupa, mayor interés tiene todavía el anteproyecto de ley elaborado por Lorenzo Luzuriaga por encargo del Consejo de Instrucción Pública, por entonces presidido por Miguel de Unamuno, que definía como rasgos esenciales de la educación pública la competencia estatal, su carácter laico y gratuito, su orientación social, la coeducación de ambos sexos y su unidad orgánica[84].

Ideario que tendría temprano reflejo en el texto constitucional de 1931, que retornado a los viejos planteamientos de la Constitución de 1812, incorporaría la cuestión educativa a la norma fundamental, pero ahora recogiendo toda una larga tradición liberal sobre la materia, teñida también de los postulados socialistas[85]. Sus pilares fundamentales: la rotunda afirmación de la competencia educativa del Estado en detrimento de la Iglesia y de las órdenes religiosas, a las que se arrebataba su preponderante lugar en la enseñanza, y una descentralización basada en el reconocimiento de la plural realidad cultural y lingüística del Estado, sin perjuicio de la obligación de mantener los estudios en castellano[86]. Con-

---

[83] *Colección legislativa de Instrucción Pública* (año 1931), Madrid, 1932, pp. 132-134 y 141-142, respectivamente.

[84] El texto es reproducido casi íntegramente por Mariano PÉREZ GALAN, *La enseñanza en la Segunda República española,* Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1975, pp. 62-64. Este mismo autor da noticia de que aparecía completo en la *Revista de Pedagogía*, 10 (septiembre 1931). También interesan, Antonio MOLERO PINTADO, *La reforma educativa…*, cit., n. 79, y *La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1991; Claudio LOZANO SEIJAS, *La educación republicana 1931-1939*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.

[85] En tal sentido, Mercedes SAMANIEGO BONEU, *La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista,* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1977, p. 83, señala que en este tema la Constitución era claramente más deudora de una larga experiencia nacional que de otras influencias europeas, muy presentes en otros apartados.

[86] La exclusión de las órdenes religiosas legalizadas de las actividades de la industria, el comercio y la enseñanza venía formulada en la base cuarta del célebre artículo 26. Por su parte, el artículo 49 señalaba: «La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración

vergiendo ambos principios en la consagración del sistema de escuela unificada y en su corolario: la escuela laica y gratuita, la coeducación de ambos sexos, el cuerpo único de profesores y la unidad administrativa[87]. Al mismo tiempo que, por vez primera, la proclamación de la libertad de cátedra era aupada a un rango constitucional y su ejercicio garantizado[88].

Procurado el marco constitucional, la dinámica legislativa posterior se verá seriamente condicionada y ralentizada por la permanente inestabilidad política que caracteriza a esta etapa republicana. Durante el bienio de gobierno de Azaña, colocado al frente del ministerio Fernando de los Ríos, personalmente muy vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, este se encontraría empujado a retomar pronto la senda de las reformas como fruto de la presión ejercida por los sindicatos estudiantiles y por las huelgas que agitaron los primeros meses de 1932. Así, ya en marzo de este año, presentó una ley de bases, en la que, probablemente, anidaba un propósito dilatorio, a la espera de la oportunidad de, más adelante, poder afrontar la situación con mayor tranquilidad. Por ello, se antoja de endeble fundamento el hilo argumentativo de su exposición de motivos, en la que, con amplio recurso a referencias alemanas y británicas, se enunciaba como objetivo primordial una mejora de la organización universitaria encaminada a la formación de profesionales, técnicos e investigadores y a una difusión popular de la cultura. Delineándose después, con trazo bastante difuso, y en sesenta y tres bases, el diseño pretendido para la universidad republicana, con especial inclinación hacia el refuerzo de su carácter corporativo. Una propuesta en la que el corto vuelo concedido a la autonomía[89] se concentraba en el ámbito de la docencia: cierto margen de libertad en la elección de las asignaturas por los alumnos y elaboración por las facultades de los planes de estudio, pero con

---

de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en las que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados». Mientras que el artículo 50.1 disponía: «Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República».

87 Artículo 48: «(1) El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. (2) La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria». Como señala Manuel DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología…*, cit., p. 276, n. 6, la escuela unificada contenía un elemento pedagógico innovador y revestía un carácter político por cuanto aspiraba a superar la educación de clase por otra de integración social.

88 Artículo 48: «(3) Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada».

89 De hecho, el término *autonomía* no aparecía ni una sola vez ni en el título ni en el desarrollo del articulado. Ausencia en la que, curiosamente, se concentrarían las críticas de la prensa conservadora contra las carencias del proyecto y, en concreto, frente a la falta de reconocimiento de la libertad de la Universidad. Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…*, cit., p. 87, n. 7.

inclusión inexcusable de las materias mínimas fijadas por el ministerio, curso preparatorio o prueba de ingreso, reducción a dos únicos exámenes a realizar durante la licenciatura, desarrollo de un sistema tutorial y sujeción del doctorado a la elaboración de una tesis y a su defensa pública ante un tribunal. Sin embargo, apenas había rastro de ella en otros aspectos esenciales, como la articulación orgánica, la gestión financiera o la selección del profesorado[90]. A la luz de esta parquedad, parece evidente que los dirigentes de la República no estaban dispuestos a desprenderse del control directo de la educación superior. Aunque tampoco, dentro de su limitado alcance, el proyecto de reforma iba a tener mayor recorrido, pues el triunfo electoral, en 1933, de la coalición derechista supuso su frustración, sin ni siquiera llegar al trámite de su discusión en las Cortes.

No sería esta, sin embargo, la única aventura educativa emprendida bajo el ministerio de Fernando de los Ríos, durante el cual también comenzó su andadura la Universidad de Verano de Santander. Aunque la experiencia más interesante residió en el peculiar régimen otorgado, en septiembre de 1931, a las Facultades de Letras de Madrid y Barcelona[91], que en esta última se ensanchó hasta alcanzar inusitadas cotas de autogobierno. En realidad, el aliento renovador, vinculado a las aspiraciones de autonomía política, había cobrado singular fuerza en Cataluña desde los inicios de la implantación del régimen republicano, al amparo de un enunciado constitucional que, en su artículo 50, abría un amplio abanico de posibilidades: universidad catalana o universidad centralista únicas, dos universidades, una catalana y otra centralista, o una universidad mixta. Pero sería el propio estatuto regional el que anticipase la concesión de un régimen especial a la Universidad de Barcelona[92], que se materializaría mediante un Decreto de 1

---

[90] Un análisis más detallado sobre el contenido de las bases en Mariano PESET REIG, «Autonomía universitaria…», art. cit., pp. 31-32, n. 13.

[91] Este régimen especial, concedido en virtud de un Real Decreto de 15 de septiembre de 1931, se extendió más tarde al resto de las facultades literarias mediante un Decreto de 27 de abril de 1935. En el caso de Barcelona, se partía de la existencia de algunos antecedentes, como el proyecto de reforma de su organización y plan de estudios enviado al ministro en 1918, a raíz de las conclusiones formuladas en el II Congreso universitario acerca de la reivindicación de la potestad de conferir el doctorado y de la inclusión de asignaturas características de la realidad catalana en los planes de estudio. Pedro BOSCH GIMPERA, *La Universitat i Catalunya,* Edicions 62, Barcelona, 1971, p. 53.

[92] Decía el artículo 7.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «Si la Generalitat lo propusiese, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía: en este caso, se organizará como una Universidad única, regida por un patronato que ofrecerá a las lenguas y las culturas castellana y catalana garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos». Frente a una corriente doctrinal bastante extendida, representada, entre otros, por José ORLANDIS ROVIRA, *La crisis de la universidad en España*, Rialp, Madrid, 1966, pp. 17-18, que había entendido que este ensayo de autonomía tuvo un carácter aislado, ajeno a cualquier propósito o política general, Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*…, cit., p. 88, n. 7, de quien tomo la cita anterior, defiende que su peculiaridad no permite negar a esta experiencia su valor como referente histórico en la plasmación de la idea autonómica.

de junio de 1933, que, como novedad principal, establecía un Patronato de cinco vocales designados por el Gobierno e igual número de ellos nombrados por la Generalitat, junto con el rector en su condición de miembro nato[93]. Un órgano que asumía una posición capital, por cuanto que le eran expresamente adjudicadas todas las potestades decisorias fundamentales, incluida la elaboración y modificación de sus propios estatutos, y que además, en virtud de una cláusula general, debería adoptar todas aquellas resoluciones e iniciativas que fuesen necesarias para el mejor desenvolvimiento de la vida universitaria. Otras normas posteriores acabarían por configurar una trama institucional completada por una junta universitaria integrada por el rector, tres profesores de cada facultad, un ayudante y un alumno, por un claustro de numerarios y agregados, a los que se sumaban un representante de los profesores libres, cuatro ayudantes por cada facultad y varios estudiantes, por una junta de facultad también de variada composición, y por un claustro universitario, que aparte de la elección del rector, veía reducido su papel a una mera función consultiva, y en el que junto con la totalidad de los profesores y doctores tenían presencia una representación del alumnado y la de las distintas academias y sociedades científicas. Finalmente, en sus estatutos hallarían desarrollo otros destacados aspectos de esta proyección autonomista como: el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Universidad, la flexibilización y modernización del plan de estudios, la disminución del peso de los exámenes en favor de un sistema de evaluación continuada, la introducción de las tutorías, la creación de nuevas categorías de profesores definidas por el carácter contractual de su vinculación y la independencia de actuación del Patronato en la elaboración del presupuesto y en la gestión patrimonial.

Con apoyo en estas directrices, cabe afirmar que durante el tiempo en el que perduró esta situación excepcional, el funcionamiento de la Universidad de Barcelona se mantuvo fiel a las expectativas generadas respecto a su mayor acercamiento a la sociedad y al incremento de la participación de los estudiantes, en detrimento de la secular supremacía incontestable de los catedráticos. Aunque tampoco hay que olvidar que este devenir hubo de desarrollarse en un clima de acusada conflictividad, tanto interna como de cara al exterior, ligada a la confrontación política desatada en torno a las propuestas de catalanización de la cultura y de la enseñanza[94]. En todo caso, la efímera vigencia de este modelo de autonomía resultaría truncada por el giro conservador ligado al triunfo de la CEDA, que significó la disolución del Patronato y el procesamiento de algunos de sus más destacados miembros, siendo sus últimos vestigios posterior-

---

[93] No deja de tener interés la identidad de estos vocales. Por la República fueron nombrados: Gregorio Marañón, Américo Castro, Antonio García Banís, Cándido Bolívar y Antonio Trías Pujol. Por el Consell de la Generalitat: Pompeu Fabra, Domenec Barnés, August Pi i Sunyer, Joaquín Balcells y Josep Xirau.

[94] Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…,* cit., pp. 90-91, n. 7.

mente desmantelados por la Administración franquista[95], tras el breve paréntesis de su restablecimiento durante el gobierno del Frente Popular, que, sin embargo, concentró sus esfuerzos en la educación primaria sin apenas modificar la universitaria.

6. UN PECULIAR CONCEPTO DE AUTONOMÍA ADAPTADO AL RÉGIMEN POLÍTICO TOTALITARIO DEL FRANQUISMO

Clausurada la Guerra Civil con la instalación de un régimen dictatorial de proyección temporal e ideológica mucho más amplia y onerosa que la de su precedente, la alicaída Universidad española sentirá gravitar sobre sus desgastados fundamentos la pesada carga de su sometimiento al cumplimiento de unos objetivos políticos claramente definidos, que, obviamente, apuntaban en una dirección opuesta a la de su progresión por la senda de la autonomía. No obstante, el final de las hostilidades encontró a los nuevos gobernantes sin otro plan inmediato de acción en el ámbito educativo que una depuración sistemática e implacable de cualquier elemento desafecto al credo político triunfante que pudiese esconderse tanto entre los estamentos docente y estudiantil como en las bibliotecas y los textos escolares, así como la firme voluntad de asentar el principio de autoridad sobre cimientos inamovibles. Todo ello en el contexto de la enconada pugna desatada entre dos poderes fácticos, la Iglesia, que proporcionará el soporte intelectual y actuará como garante de la recuperación y el apuntalamiento de la tradición conservadora, y la Falange, que intervendrá como principal instrumento de control de la plena y uniforme imposición del ideario configurador de lo que se ha convenido en etiquetar como nacionalcatolicismo, dejando ambas profundamente impresa su influencia en el modelo universitario resultante[96]. No en vano, su sorda pero intensa confrontación por acaparar cuotas de poder hallará en el terreno de la educación un escenario especialmente propicio para la aparición de tensiones y disputas que acabarán inclinando la balanza del lado de los intereses eclesiásticos.

---

[95] Así, una Orden de 28 de enero de 1939 decretaba la eliminación de cualquier rastro de autonomía, con referencia expresa al régimen especial de la Universidad de Barcelona, que pasaba a regirse por el común de las universidades españolas. Para el conjunto de su vigencia, interesa Albert RIBAS I MASSANA, *La Universitat Autònoma de Barcelona (1933-1939)*, Edicions 62, Barcelona, 1976.

[96] Supera el objeto de este trabajo el entrar a analizar la relación de fuerzas y el peso de su diversa presencia entre las distintas corrientes o facciones integrantes del Movimiento. A este respecto, véanse Mariano PESET REIG, «La Ley de Ordenación Universitaria de 1943», en Juan José CARRERAS y Miguel Ángel CARNICER (eds.), *La Universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1991, pp. 125-158, pp. 149 y 153-156, y Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La universidad de Madrid en el primer franquismo. Ruptura y continuidad (1939-1951)*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 27-34.

Ello no es óbice para que, en los primeros años, la coincidencia de planteamientos con las entonces victoriosas potencias del eje[97] ofreciese a las fuerzas falangistas una posición inicial de ventaja. Vacías, sin embargo, en estos momentos las aulas universitarias por hallarse todavía en el frente los jóvenes que podrían llenarlas, la preocupación prioritaria se centraba en otros niveles inferiores del armazón educativo, en principio el bachillerato, y después la enseñanza primaria. Habrá que esperar, pues, a una Orden Ministerial de 20 de septiembre de 1938, por la que se creaba una comisión, compuesta por cinco catedráticos, encargada de proponer medidas encaminadas a la reorganización de la vida universitaria[98]. Varios meses más tarde, sus trabajos iban a cristalizar en una Real Orden de 25 de abril de 1939, que disponía la publicación de un proyecto de Ley de Reforma Universitaria, articulado en forma de ley de bases, del que fue enviada una copia a cada claustro universitario.

Sus directrices generales venían recogidas en un artículo preliminar, en el que se propugnaba una revitalización histórica de la Universidad española, moldeada por los principios ideológicos del nuevo régimen, lo que comportaba la recuperación del mito de la hispanidad como referencia esencial en su concepción[99], y la organización de la enseñanza de conformidad con la antigua tradición y con una formación patriótica y moral alimentada por la doctrina de la religión católica[100].

---

97 En el caso de Italia, Floriana COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923),* Giuffre, Milán, 1995, ha estudiado como la cuestión de la autonomía adquiere una importancia capital, como factor de contrapeso a la tendencia hacia la centralización y la uniformización que caracteriza el largo proceso de reconstrucción del sistema universitario desde la época de la unificación a la toma del poder por el fascismo. Particularmente significativa respecto a la orientación de esta evolución es la llamada Reforma Gentile de 1923, analizada por Michel OSTENC, *L'education en Italie pendant le fascisme,* Publications de la Sorbonne, París, 1980, quien subraya como tras la fachada de una aparente amplia autonomía, se diluye su verdadera virtualidad ante la cruda realidad de un marco general basado en un estricto autoritarismo y del control estatal de resortes esenciales como el nombramiento del rector y los decanos o la gestión del presupuesto.

98 Dicha comisión la formaban: Pío Zabala Lera (Madrid), como presidente, Inocencio Jiménez y Vicente (Zaragoza), Ciriaco Pérez Bustamante (Santiago), Emilio Jimeno Gil (Barcelona) y Juan José López Ibor (Madrid). No obstante, de creer al ministro Pedro Sainz Rodríguez en sus memorias, *Testimonio y recuerdos,* Planeta, Barcelona, 1978, pp. 255-256, la propuesta de reforma resultante fue obra exclusivamente suya, sin reflejo de los trabajos de esta comisión.

99 Buen ejemplo de este propósito de rescate de los viejos ideales, supuestamente arruinados en los dos siglos precedentes, lo dará el propio Pío Zabala Lera, «Hispanidad y Universidad», en *Voces de la Hispanidad*, Asociación Cultural Hispano Americana, Madrid, 1940, 5-12.

100 Además, en este capítulo introductorio se anunciaba una importante transformación de los métodos de formación y selección del profesorado, al que se proponía remunerar en relación con su eficacia, y se apostaba por el establecimiento de un examen de Estado para la obtención de la correspondiente habilitación profesional y por la supresión de aquellos centros académicos que no contarán con la suficiente financiación. «Prolegómenos al Proyecto de Reforma de la Enseñanza Unitaria», 25 de abril de 1939, texto dirigido por Pedro Sainz Rodríguez al jefe del Servicio Nacional de Enseñanza Superior y Media (Archivo General de la Universidad Complutense

Declaración introductoria que se cerraba con una invocación a la salvaguarda de la autonomía universitaria, que entraba en contradicción con el tenor de una regulación que aseguraba una envolvente presencia de la autoridad ministerial y daba a la Universidad una implícita configuración como el máximo organismo rector de la cultura y de la actividad intelectual, docente, profesional, técnica e investigadora[101]. El desarrollo subsiguiente del articulado ahondaba en estas líneas trazadas en el preámbulo. Así, en el primero de ellos se sentaban las bases del funcionamiento de la Universidad, que era definida como una entidad jurídica con capacidad propia para actuar, pero siempre bajo la tutela de un consejo de distrito y, por encima de este, del Consejo Superior Universitario, y sujeta a la intervención permanente del Estado. Sus fines: difundir entre la juventud estudiantil los genuinos ideales ligados a la hispanidad, promover la formación de una cultura propia y original e instruir y educar a los alumnos en las especialidades profesionales, a cuyo cumplimiento se subordinaba la creación de otros servicios como patronatos, residencias o colegios mayores. Estando, por otra parte, dotada de una compleja arquitectura orgánica encabezada por el rector, que se vería asistido por el consejo de distrito, el claustro ordinario, la comisión ejecutiva, la junta de facultad y el claustro extraordinario, siendo también digna de reseña la asunción directa por el Gobierno de la competencia para el nombramiento del rector, que ejercería como su representante en la Universidad, y del vicerrector y de los decanos, estos a propuesta del rector, así como del secretario general, a quien designaba a instancias de la comisión ejecutiva. Se contemplaba, además, un régimen económico y administrativo que dejaba un considerable margen a la libre actuación en la esfera de la gestión de recursos y presupuestaria, si bien siempre bajo la supervisión fiscalizadora del ministerio. Todo ello acompañado de otras previsiones relativas a la articulación de las enseñanzas, a los estudios de doctorado, a los planes de estudio, respecto a cuya elaboración se rescataba la vieja concesión a la autonomía, pero a partir, eso sí, del cuadro de materias básicas impuesto en sede ministerial, a la emisión de títulos, a la delimitación de las diversas categorías docentes y de sus vías de acceso, a la definición de los fines de la educación, principalmente vinculados a una misión apologética y de restauración de la observancia de las reglas religiosas, morales y deontológicas, a la creación de residencias escolares y becas y, finalmente, al aseguramiento de una disciplina académica sometida a un futuro reglamento, de redacción encomendada al Gobierno. De menor interés para nosotros, en los dos restantes artículos se abordaban otras cuestiones secundarias, como la capacidad y los requisitos para fundar establecimientos universitarios y la crea-

---

de Madrid. Sección Secretaría General, Caja 2). Citado por Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid en el primer franquismo…*, cit., p. 64, n. 96.

[101] Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Anhelos de reforma: Madrid ante el proceso de reforma universitaria en el primer franquismo (1939-1940)», *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 2 (1999), pp. 11-161, p. 117.

ción de una Comisión Asesora de Enseñanza dependiente de la Jefatura del Servicio Nacional de Enseñanza Superior.

El carácter parcial y, en cierta manera, improvisado de esta primera declaración de intenciones no impide que nos permita identificar algunas de las constantes que, en adelante, traspasarán todo este largo período de permanencia del régimen dictatorial. La más evidente, la fuerte influencia de la Iglesia, manifestada no solo en el plano puramente intelectual, sino también en la propia trama organizativa y gubernativa de la Universidad. Pero, aunque, quizás, no tan superficialmente visible, no menos significativo resulta el nexo de continuidad que es posible apreciar en este texto con el hilo de los alegatos esgrimidos en las décadas precedentes en torno al debate sobre la autonomía, y especialmente con los contenidos en el decreto de Silió de 1919, que, paradójicamente, ahora hallaban acomodo, casi inalterados, poniendo de relieve el interés existente por alargar la vida de una concepción ya profundamente arraigada que, no obstante, conocerá un proceso de paulatina flexibilización y adaptación a las nuevas coordenadas políticas de signo totalitario. Esta pragmática simbiosis entre planteamientos de naturaleza tan dispar tiene clara plasmación en la persistencia de la reserva instalada en la esfera estatal respecto a la determinación del núcleo básico de enseñanzas que habrían de impartirse en las diversas facultades y la libertad de elección cedida a estas en relación con las demás materias que deberían completarlas. Como también enlazaban con soluciones pretéritas la exigencia adicional de la superación de ciertas pruebas de Estado para el acceso al ejercicio de las profesiones y la propia composición y pautas de actuación de los tribunales encargados de realizarlas, la estructura de los estudios de doctorado o las fuentes de obtención de recursos. Si bien el mayor grado de similitud se situaba en la ordenación del entramado institucional de la Universidad, tanto en lo tocante a sus órganos colectivos, entre los que únicamente se agregaba un consejo de distrito, como a los unipersonales, rector y vicerrector, salvo en un punto esencial y altamente revelador: el de su designación no como en el decreto de 1919, por votación secreta del claustro ordinario, sino por nombramiento directo del Gobierno entre los catedráticos numerarios. Ahora bien, la diferencia de perspectiva se agrandaba sensiblemente a la hora de rellenar de contenido la noción de *autonomía*. Pues, como Carolina Rodríguez López ha señalado, mientras en 1919 con esta se aludía a una mayor libertad en los terrenos docente, cultural y económico, en el proyecto de 1939 su invocación se refiere a la capacidad de las autoridades académicas para disponer de esa autonomía y, en consecuencia, para lograr una mayor presencia de los poderes públicos[102].

Un giro conceptual que no sería del todo bien acogido por algunas universidades, que si bien expresaban su conformidad con esta ampliación de las atribu-

[102] Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Anhelos de reforma…», art. cit., pp. 124-125, n. 101.

ciones de los responsables académicos, tampoco querían renunciar a la libertad de actuación que la anterior forma de entender la autonomía les otorgaba. Especialmente representativo es, en este sentido, el ejemplo de la Universidad de Madrid, fuertemente impregnada en sus posicionamientos por la dominante personalidad de su rector, Pío Zabala, artífice de una peculiar lectura, que no solo adoptaba como propia la idea de investirse de una extensa capacidad de maniobra, hostil a cualquier cortapisa de sesgo democrático, en la dirección de la institución, sino que la perfilaba intangible incluso para la autoridad gubernativa[103]. Postura que, principalmente, se concretaba en la reclamación de un reforzamiento de los poderes rectorales y decanales[104], en detrimento de las competencias de otros órganos colectivos, como los claustros y las juntas de facultad, de los que, no obstante, por su tradición, tampoco se quería prescindir. Pero que también se manifestaba en otros aspectos como la organización del doctorado, que frente a las reglas uniformadoras del proyecto, se pedía que se dejase al arbitrio de cada facultad, los exámenes de Estado, que privaban a las universidades de la posibilidad de otorgar títulos y excluían la presencia en sus tribunales de catedráticos de la Universidad de procedencia de los candidatos a superarlos, lo que podía complicar seriamente las opciones disponibles para su constitución, y, finalmente, el reconocimiento a las corporaciones y a los particulares de la capacidad de creación de centros de enseñanza superior, contra la que se mostraba una decidida oposición, ya que ni siquiera había sido solicitada y suponía una inesperada amenaza de ruptura del incuestionado monopolio disfrutado hasta entonces por las universidades en los terrenos de la docencia y de la investigación científica[105]. En definitiva, la reacción generada por el proyecto, lejos de reflejar la reivindicación de una mayor autonomía frente a la opresiva carga del centralismo y del

---

[103] En los términos en los que planteaba Pío Zabala su defensa de la autonomía universitaria, como forma de encauzar su feroz oposición a la Institución Libre de Enseñanza, se ha detenido Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid*…, cit., pp. 317-341, n. 96. Del propio Zabala interesa igualmente su *Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1919 a 1920,* Imprenta Colonial, Madrid, 1920. No obstante, también es preciso señalar que su inicial posicionamiento favorable a la autonomía iría evolucionando, sin renunciar a su evocación, hacia concepciones mucho más claramente inclinadas hacia parámetros autoritarios.

[104] Uno de los apartados en los que se reivindicaba ese incremento de sus potestades fue el referido al nombramiento del secretario general de la Universidad, que el proyecto atribuía a la comisión ejecutiva con aprobación del Ministerio, arguyéndose que no existía razón alguna para apartarse del patrón general seguido en este, al hacer depender la designación de los decanos de la iniciativa del rector, y la del secretario de la facultad de la propuesta del decano, aprobada por el rector. Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Anhelos de reforma…», art. cit., p. 129, n. 101.

[105] La protesta no se fundaba, sin embargo, en el deseo de evitar la competencia científica o en la pugna por la captación de los alumnos, sino en el problema de permitir que personas u organismos carentes de un auténtico espíritu universitario asumiesen estas tareas formativas, y el temor de que las universidades viesen reducido su papel al de meras academias preparatorias. Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Anhelos de reforma…», art. cit., pp. 130-133, n. 101.

dirigismo gubernamental, ahondaba en esta misma línea, pero abogando, teñida de una inequívoca inclinación hacia el autoritarismo, por una atomización de esta política con el fin de instalarla en cada una de las células universitarias, en una especie de intento de nostálgico retorno a viejas fórmulas corporativas.

Estando prevista la apertura inmediata de un período de información pública tras la publicación del proyecto, la demora en su materialización provocó que al tiempo de su inicio se hubiese producido un relevo en la titularidad de la cartera ministerial, que volvió a manos de José Ibáñez Martín, un político más cercano al nacionalsindicalismo que a la militancia católica de su antecesor. De esta manera, mediante una Orden de 9 de marzo de 1940, se envió una circular a las universidades, animándolas a cooperar en la tarea de definir las líneas de orientación de una reforma destinada a adaptar la Universidad española al nuevo modelo de Estado, señalándose diez materias sobre las que deberían remitir sus comentarios: régimen de gobierno; modificación de los planes de estudio; gestión y administración del patrimonio y del presupuesto; mecanismos de ingreso del alumnado; método de selección del profesorado especial; mantenimiento o disminución del número de universidades y distribución de facultades; sistema de exámenes; calendario escolar; limitación de la matrícula y establecimiento de una red de residencias estudiantiles. Como también ha subrayado Carolina Rodríguez López, llama la atención la no inclusión en este decálogo de varias de las cuestiones sobre las que se había pronunciado expresamente la Junta de Gobierno de la Universidad de Madrid, como eran la organización del doctorado, el examen de Estado y la creación de universidades por iniciativa privada. Indicando y disociando, por tanto, claramente los caminos por los que sí se quería y por los que no se deseaba conducir el debate sobre la reforma. Aunque ello tampoco significa que las facultades desaprovechasen la oportunidad de trasladar, igualmente, su opinión sobre estos aspectos más controvertidos[106].

7. SU CONCRECIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN UNIVERSITARIA DE 1943

Salvadas las urgencias de dar una rápida respuesta al cambio de escenario político provocado por la contienda civil, los trabajos encaminados a dotar de una articulación legal al nuevo sistema de ordenación universitaria iban a prolongarse durante varios años, dando lugar a la aparición de algunos textos preparatorios.

---

[106] Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Anhelos de reforma…», art. cit., p. 135, n. 101. Un análisis detallado de los informes remitidos por las diferentes facultades en las pp. 136-159. También en Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid…*, cit., pp. 88-110, n. 96.

El primero de ellos, el anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Nacionales de 1941[107], ampliaba y modificaba notablemente las bases de 1939, presentando como novedad más destacada la incorporación de preceptos referidos a los aspectos ceremoniales, una regulación estricta de la disciplina académica y una cuidadosa atención al equipamiento y organización de los servicios y medios didácticos apropiados[108]. Sometido sucesivamente a discusión en el Consejo de Rectores y en el Consejo Nacional de Educación, donde se fijaron los puntos principales de debate, y una vez atendidas las distintas enmiendas planteadas por los componentes de ambos órganos, este primer texto dio lugar a un segundo anteproyecto, aparecido en 1942[109]. Dentro de la relación de las notas más sobresalientes que presentaban ambos proyectos podemos mencionar el catálogo de funciones específicas con el que se pretendía delimitar el territorio privativo de las universidades frente a otras instituciones distintas volcadas hacia la actividad científica[110]. Mayor trascendencia posterior tendría, sin embargo, la inclusión de un mandato expreso de adecuación a las normas del dogma y la moral católicos[111]. Lo que hay que conectar

---

[107] *Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Nacionales,* Madrid, 1941, Archivo General de la Universidad Complutense de Madrid, sección Rectorado, caja 612. Interesa la memoria de licenciatura inédita de C. GONZÁLEZ ROLDÁN, *El proceso legislativo de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943 (1939-1943)*, UNED, Madrid, 1985, 2 vols. Citado por Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid…*, cit., p. 110, n. 96, a quien sigo en las referencias a este trabajo.

[108] El anteproyecto se estructuraba en doce capítulos, que se ocupaban de los siguientes aspectos: capítulo I: misión, funciones, personalidad jurídica, patronato, emblemas y ceremonial de las universidades; capítulo II: creación de la universidad y distritos universitarios; capítulo III: órganos para el ejercicio de las funciones universitarias y normas generales para su funcionamiento; capítulo IV: servicios para el ejercicio de otras funciones universitarias y normas generales para su funcionamiento; capítulo V: gobierno de las universidades y de sus órganos y servicios; capítulo VI: órganos de representación corporativa de las universidades y consultivos para su gobierno; capítulo VII: el profesorado universitario y sus derechos y obligaciones; capítulo VIII: los escolares y sus derechos y obligaciones; capítulo IX: organización de los medios didácticos: bibliotecas, archivos, museos, laboratorios, clínicas, jardines botánicos, talleres y análogos; capítulo X: régimen del personal administrativo y subalterno; capítulo XI: los medios económicos para la función universitaria, el presupuesto general de las universidades y su administración; capítulo XII: disciplina académica.

[109] *Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Españolas,* Madrid, 1942, Archivo General de la Universidad Complutense de Madrid, sección Rectorado, caja 612.

[110] Entre ellas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas o el Instituto de España. Los cometidos atribuidos a la Universidad eran: transmitir y difundir los conocimientos científicos; otorgar los grados de licenciado y doctor; habilitar para el ejercicio de las actividades de la administración, de la técnica, o de la función pública docente; impulsar la investigación científica; formar íntegramente a la juventud universitaria; propagar la cultura hispánica; e intervenir en las funciones docentes, culturales y educativas en los diversos establecimientos educativos, públicos y privados. *Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Españolas*, p. 4.

[111] *Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Españolas*, artículo 3 bis, p. 4: «La Universidad, inspirándose en el sentido católico consubstancial con la tradición universitaria española, acomodará todas sus enseñanzas a las normas del dogma y de la moral católicos».

con la excepción que se contemplaba respecto a las condiciones generales fijadas para la fundación de universidades, que solo se admitía acometer por parte del Estado, mediante una ley, con la provisión de los suficientes recursos materiales y humanos y con, al menos, tres facultades y un colegio mayor, ya que también se permitían las que la Iglesia realizase en ciudades en las que no hubiese previamente otra Universidad y con sujeción a las mismas normas aplicables a los centros de titularidad pública, incluidos los métodos de selección del profesorado. En lo tocante al armazón orgánico de las doce universidades ya existentes, que eran reconocidas como cabeza de distrito, su núcleo esencial vendría constituido por las distintas facultades, y sus correspondientes secciones[112], en las que, a su vez, se integrarían las escuelas de formación profesional, los institutos universitarios de investigación científica, los colegios mayores y la dirección de publicaciones, intercambio científico y extensión universitaria. Insertándose también en su seno, y canalizados a través de los colegios mayores, otra serie de servicios complementarios: la dirección para la formación religiosa; el SEPES, órgano dependiente de Falange, que tenía encomendada la misión de organizar los cursos obligatorios de formación patriótica destinados a la propagación y la defensa de los principios del Movimiento; el servicio complementario de educación universitaria, encargado de preparar la oferta de cursos –también de forzoso seguimiento– de formación estética y social; la milicia universitaria, dedicada a la inculcación y la práctica del espíritu y la disciplina militares; el sindicato de estudiantes, SEU; el servicio de protección escolar, responsable de la aplicación de los criterios de justicia social y rectitud moral asumidos por el régimen mediante la concesión de becas y ayudas, la fijación de tasas, la entrega gratuita de libros y materiales docentes y el suministro de asistencia sanitaria; el servicio de selección y orientación profesional; y, finalmente, el servicio para la orientación e inspección de las actividades culturales. Una trama en la que, asimismo, se engarzaba una jerarquía de instancias de gobierno cuyo vértice ocupaba el rector, nombrado entre los catedráticos numerarios por orden directa del ministro –al igual que en el caso de su separación– y adornado de un amplio repertorio de atribuciones, que incluso invadían espacios antes reservados a otros cargos académicos. Actuando por delegación suya y bajo su dependencia, estaba el vicerrector, también catedrático y nombrado y destituido por orden ministerial, lo mismo que los decanos, situados al frente de cada facultad y asesorados en

[112] Las facultades entonces existentes eran: Filosofía y Letras (con secciones de Filosofía, Filología Clásica, Filología Semítica, Filología Románica, Historia y Geografía), Ciencias (con secciones de Ciencias Exactas, Físico-Matemáticas, Físico-Químicas, Naturales, Químico-Naturales y Físicas), Derecho, Ciencias Políticas y Económicas (con estas tres mismas secciones, aunque ya estaba prevista la creación de una Facultad de Económicas), Medicina y Escuela Superior de Veterinaria.

el ejercicio de sus funciones no ejecutivas por la junta de facultad. Se trataba, pues, de una estructura rígidamente vertical, de configuración casi monárquica[113], en la que la noción de *autonomía*, de nuevo ondeada como emblema del conjunto del sistema, adquiría un peculiar significado, ligado a una exacta delimitación de la esfera de actuación de cada una de estas instituciones, supuestamente libre de interferencias, aunque –claro está– dentro de un limitado abanico de competencias propias, que en ningún caso comportaba un fuero o jurisdicción exenta, pues la autoridad rectoral permanecía siempre subordinada a la directrices superiores del Ministerio[114].

A partir de estos dos antecedentes, quedaba despejado el camino que conduciría a la aprobación, por fin, de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943[115]. Un largo proceso legislativo en el que la intervención directa de algunos destacados jerarcas del régimen y de varios catedráticos absolutamente adictos a él, completada por el filtro aportado por su paso por las Cortes franquistas, dejó impreso un marcado sesgo político, que se hizo indisimuladamente visible en la arrebatada y apocalíptica retórica de su preámbulo[116], que, no en vano, ha sido definido por Manuel Puelles como la máxima expresión de la exaltación ideológica del nacionalcatolicismo en materia educativa[117]. Así, el argumento central sobre el que pivotaba esta exposición de motivos era de una absoluta transparencia sobre su trasfondo y sus fines, pues evocando con añoranza la antigua grandeza de la Universidad imperial, localizaba el inicio de su

---

[113] Imagen cultivada por el propio ministro responsable del anteproyecto, José IBÁÑEZ MARTÍN, «Un año de política docente», *Revista Nacional de Educación*, 10 (octubre 1941), pp. 7-52, p. 47: «… un carácter monárquico, pleno de responsabilidad y autonomía», p. 48: «… No hay así, en rigor, más órgano individual directivo y de mando que el que encarna el rectorado. Todos los demás órganos individuales de gobierno operan en función delegada del rector. La ley subraya, a cada paso, este refuerzo de la autoridad rectoral, a la que quiere rodear de las mayores prerrogativas. El Rector es el jefe de toda la Universidad, de sus órganos funcionales y de sus servicios orgánicos complementarios».

[114] José IBÁÑEZ MARTÍN, «Un año de política docente…», art. cit., p. 48.

[115] Publicada en el *Boletín Oficial del Estado. Apéndice de 1943*, pp. 559-576. Con anterioridad, el 29 de mayo de 1943 había sido publicado un proyecto de Ley sobre Ordenación de la Universidad Española, que después de concluido, el 17 de junio, el plazo de presentación de enmiendas, y tras la emisión de su informe por parte de la Ponencia designada al efecto y de su dictamen por la Comisión de Educación Nacional de las Cortes, fue aprobado como definitivo por el pleno de las Cámaras el 15 de julio.

[116] Como muestra, véase su inicio: «Entre los tesoros del patrimonio histórico de la hispanidad descuella con luminosidad radiante el de nuestra tradición universitaria. Van a cumplirse, ahora precisamente, setecientos años del amanecer feliz de la más preclara de las universidades españolas, cuyo nombre orla de esplendores el siglo de las cruzadas y el de las catedrales. La Universidad salmantina, colocada desde su nacimiento en la vanguardia de los estudios generales de la cristiandad, fue el prototipo de la floración universitaria castellana a la que el Rey Sabio asignó un canon y un destino…».

[117] Manuel DE PUELLES, *Educación e ideología*…, cit., p. 311, n. 6.

decadencia en el siglo XVIII, cuando ya se habría dejado sentir la perniciosa presencia de influencias extrañas, y enlazaba su agudización con el influjo de «la corriente extranjerizante, laica, fría, krausista y masónica de la Institución Libre de Enseñanza», y con la destructiva labor de la República, que la habría arrojado por la pendiente del aniquilamiento y de la degradación de su esencia nacional[118]. Una penosa situación ante la que se imponía una profunda renovación, que rescatase la gloriosa tradición hispánica, pero adaptándola a la naturaleza del nuevo Estado. Consagrándose, en consecuencia, como principios rectores de esta misión regenerativa, la confesionalidad de la enseñanza universitaria[119] y su sumisión a los ideales y los objetivos políticos[120].

Fiel a tan explícitos y vehementes planteamientos, el desarrollo subsiguiente de la ley aseguraba a estos poderes externos un lugar de privilegio en la vida universitaria. Por lo pronto, su artículo tercero proclamaba la subordinación de las enseñanzas a los principios del dogma y la moral católicos y a las normas vigentes de derecho canónico, al tiempo que el artículo noveno reconocía el

---

[118] Descenso a los infiernos en el que la única luz habría venido ofrecida por el decreto de Silió, respecto al cual se afirmaba que «pudo ser solo un nuevo conato de bien intencionada restauración tradicional, pero que al injertarse en un clima pernicioso de liberalismo pedagógico había de malograrse fatalmente».

[119] Seguimos acudiendo al preámbulo: «La ley, además de reconocer los derechos docentes de la Iglesia en materia universitaria, quiere ante todo que la Universidad del Estado sea católica. Todas sus actividades habrán de tener como guía suprema el dogma y la moral cristiana y lo establecido por los sagrados cánones respecto a la enseñanza. Por primera vez, después de muchos años de laicismo en las aulas, será preceptiva la cultura superior religiosa. En todas las universidades se establecerá lo que, según la luminosa encíclica docente de Pío XI, es imprescindible para una auténtica educación: el ambiente de piedad que contribuya a fomentar la formación espiritual en todos los actos de la vida del estudiante».

[120] «Por otra parte, la ley, en todos sus preceptos y artículos, exige el fiel servicio de la Universidad a los ideales de la Falange, inspiradores del Estado, y vibra al compás del imperativo y del estilo de las generaciones heroicas que supieron morir por una patria mejor. Este fervor encarna en instituciones de profesores y alumnos, al par que en cursos de formación política y de exaltación de los valores hispánicos, con el fin de mantener siempre vivo y tenso en el alma de la Universidad el aliento de la auténtica España».

[121] No obstante, la efectividad de esta autorización iba a retrasarse hasta la creación en 1954 del Estudio General de Navarra, transformado en 1960 en Universidad de la Iglesia, cuyos títulos adquirieron validez oficial en virtud de un Decreto de 14 de septiembre de 1962. Interesa destacar, también, que antes de la aprobación de la ley, en sede parlamentaria se suscitó una importante discusión a raíz de la enmienda presentada por el arzobispo primado de Toledo, Enrique Plá y Deniel, solicitando la integración de la Universidad Pontificia de Salamanca en la organización universitaria española, exigiendo el reconocimiento de su personalidad jurídica y de sus títulos y reclamando para la Iglesia la potestad de nombrar a su rector, sus profesores y su personal y de redactar sus estatutos, pero trasladando al Estado la responsabilidad de procurar sus recursos de financiación. Archivo del Congreso de los Diputados. Serie General. Legajo 911. Citado por Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid…*, cit., p. 139-140, n. 96, quien señala que, a pesar de ser recibida con notables apoyos, la enmienda no prosperó, al resultar incorporados los citados artículo 3 y 9.

derecho a fundar universidades vinculadas a la Iglesia[121]; y además, se respetaba la permanencia, conservando todas sus atribuciones, de la dirección de formación religiosa. Más reforzaba resultaba aún la posición de Falange, que si bien en los dos anteproyectos se encontraba representada a través del SEPES y del SEU, el cual pasaba a ganar la consideración de un órgano universitario dotado de competencias propias, ahora era expresamente identificada como fuente de inspiración de la reforma[122], extendía su campo de actuación a los colegios mayores, que podían ser creados por su iniciativa, y veía sellada su profunda imbricación en la vida universitaria con el requisito que se formulaba respecto a la designación del rector de que este, necesariamente, se contase entre sus militantes (art. 40). Es más, también indirectamente su posición dominante quedaba apuntalada, al declararse la sujeción de la función educativa de la Universidad a los puntos programáticos del Movimiento (art. 4), y colocarse esta bajo el control institucional de un sistema de partido único[123]. E incluso el Ejército acentuaba su presencia, al añadirse a su labor de fomento de la disciplina y la educación militar la de preparar el reclutamiento de la oficialidad de complemento[124].

Aun siendo tan difícil su conciliación con esta nueva construcción universitaria de signo centralista y autoritario, la inercia autonomista acumulada en las décadas precedentes explica que todavía aflorasen deslizamientos hacia esta pretensión, aunque rodeados de mayores reservas que nunca. Por eso, estando, principalmente, plasmada en el reconocimiento de la plena personalidad jurídica de la Universidad en todo lo que esta no estuviese limitada por la ley y siempre dentro del ejercicio de sus funciones propias (art. 5), sin embargo, en el mencionado preámbulo se tomaba la precaución de advertir que debería situarse «centrada en una justa línea media que excluye el intervencionismo rígido y la autonomía abusiva». Mientras que, por otra parte, en el terreno económico se decía que debía disfrutar de «una prudente autonomía financiera», si bien, en realidad, esta aparente independencia de gestión tomaba los contornos de unas simples facultades de administración, en tanto que para las adquisiciones onerosas o lucrativas y para toda clase de enajenaciones o imposiciones de gravámenes, así como para la aprobación del presupuesto, se hacía necesaria la autorización del Ministerio de Educación y Ciencia (art. 5). De igual manera que la financiación continuaba quedando a cargo del Estado, aunque cada Universidad podría contar con un patrimonio o capital del que podría disponer libremente y susceptible de incremento con un porcentaje de las tasas académicas, los dere-

---

[122] Siendo responsable –según decía el preámbulo– de la exaltación hispánica en la Universidad.

[123] Reflejado, entre otros, en los artículos 18-b), 28, 30, 33, 34, 37, 40, 46 y 49. Véase, Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…*, cit., pp. 92-93, n. 7.

[124] De la atención dispensada a estos tres agentes en la ley se ha ocupado Mariano PESET REIG, «La Ley de Ordenación Universitaria de 1943…», art. cit., pp. 153-158, n. 96.

chos por la emisión de títulos, los bienes inmuebles de su propiedad, y los legados, donaciones u otras formas de ingresos[125]. Restricciones que también se proyectaban a la esfera de la acción administrativa, al excluirse del principio general favorable al autogobierno aquellos casos en los que por precepto legal debiera elevarse el asunto a conocimiento y resolución del Ministerio[126]. Nada permanecía, pues, de las anteriores reivindicaciones, silenciadas bajo el manto de una engañosa apelación a la autonomía que servía de embalaje para un contenido totalmente desnaturalizado[127].

Para confirmar la falta de soporte real de esta invocación basta acudir al análisis de los rasgos con los que era dibujada la figura del rector, cargo que –como hemos señalado– debía recaer en un catedrático numerario y afiliado a Falange, estando su nombramiento reservado al ministro de Educación. Así, siendo caracterizado, usando una terminología de inspiración fascista, como el jefe de la Universidad (art. 38) y como superior jerárquico del resto de los órganos unipersonales (art. 37) y de todos los servicios, que actuarían siempre por delegación y en representación suya (art. 38), adquiría competencias en ámbitos hasta entonces reservados, sin apenas otra mediación, al ministerio, como lo eran su participación en la designación del vicerrector, los decanos, los vicedecanos y el administrador general a través de la presentación de la terna de la que habrían de ser elegidos; pudiendo también valerse de este mismo sistema para el nombramiento del director de institutos de investigaciones científicas y del

---

[125] Estos aspectos económicos, regulados en los artículos 84 a 89, son estudiados en profundidad por Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid…*, cit., pp. 152-205, n. 96.

[126] Artículo 79 b). Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*…, cit., p. 93, n. 7.

[127] Una noción desvirtuada, que responde a un clima de opinión que permite entender que la simple mención tibiamente elogiosa en el preámbulo al intento de reforma de Silió y a los producidos durante la dictadura de Primo de Rivera, provocase reacciones tan apasionadas como las del catedrático y procurador Yela Utrilla: «Creemos completamente fuera de lugar la mención de la reforma autonómica de Silió y de la intentada por el Gobierno de la Dictadura, desde el momento en que se une a ellas cierto dejo de alabanza. El Decreto de Autonomía de Silió (21 de mayo de 1919) en una de sus primeras novedades, despoja a la Universidad de la colación de títulos, quitándole algo esencial a todo régimen universitario digno, del pasado y del presente, y convirtiéndola en un colegio o academia particular, al paso que dejaba la función colacionadora de títulos al Gobierno, a la política de los partidos. Tan solo por esto, sin ahondar más en el Decreto de Silió, éste nos parece uno de los hombres más funestos para la universidad española. Tampoco puede ser grato el recuerdo de la Dictadura para la Universidad, ya que en ella se forjó el ambiente de indisciplina escolar, de nihilismo, de estolidez y de rebajamiento o abyección del profesorado, que lanza a los alumnos contra el Gobierno, no atreviéndose él a dar la cara; cierto que ese gobierno no solo no supo evitar tal estado de cosas, sino que con su actuación se puede decir que lo provocó o por lo menos dio motivos que lo explicaban, ya que no lo justificasen». «Observaciones que presenta al Proyecto sobre Ordenación de la Universidad Española el procurador en Cortes, Juan Francisco Yela Utrilla», en *Archivo del Congreso de los Diputados*, Serie General, Legajo 911, pp. 3-4. Citado por Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid…*, cit., p. 143, n. 96.

director del secretariado de publicaciones, intercambio científico y extensión universitaria, y correspondiéndole, además, proponer a los directores de los colegios mayores, y emitir un informe previo respecto a los candidatos a los puestos de director de la biblioteca y de jefe del SEU; es más, incluso la condición de estudiante únicamente se obtenía por concesión suya. A lo que hay que sumar otras destacadas atribuciones, tanto en el plano docente como en lo concerniente a la incorporación de profesores y hasta en la fijación de las tasas académicas, lo que, en su conjunto, revestía su posición institucional de un protagonismo verdaderamente excepcional. Por ello, bajo su alargada sombra el claustro solo cumplía funciones consultivas y puramente accesorias, que, además, en su vertiente asesora, debía compartir con la junta de gobierno. Completando este esquema de dibujo vertical y tan poco permeable a veleidades aperturistas, las facultades se plegaban a unas reglas uniformes, que capacitaban a todas ellas para conferir el título de doctor (art. 21). Si bien, se convertían en el núcleo esencial de una educación universitaria de la que se desgajaba la enseñanza superior técnica, que era encomendada a las Escuelas Especiales de Arquitectura y de Ingenieros, consistiendo su función primordial en procurar la formación precisa para el ejercicio de las respectivas profesiones. Finalmente, el control estatal resultaba garantizado mediante un sistema de acceso a las cátedras centralizado, reforzado por el requisito de la expresa adhesión al régimen, que era exigida a los aspirantes, y fácilmente manipulable, así como por la afiliación obligatoria de los alumnos al sindicato universitario y la creación de colegios mayores orientados a esta misma finalidad.

Sería, por tanto, este rígido marco, con anclaje en principios como el estatismo, la centralización, la uniformidad y el funcionarismo, que lo ligaban a la tradición decimonónica, el que iba a encorsetar la vida universitaria en los siguientes veinticinco años. Sin embargo, a lo largo de este lapso temporal conocería algunas ligeras variaciones tendentes a suavizarlo. Sucederá, por ejemplo, con el ministerio de Ruiz-Giménez (1951-1956), caracterizado por optar por una política dialogante y de modulación de los rigores impuestos por la ley de 1943, con especial incidencia en los mecanismos de formación de los tribunales de oposición y en la forma de elección de los decanos y vicedecanos, y de fallido reflejo en un proyecto de ley que preveía la concesión de una holgada autonomía a la Universidad de Salamanca. No obstante, la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953, con el que el Estado franquista lograba una importante legitimación exterior, significó un estrechamiento de los vínculos con la Iglesia española que conduciría a la máxima vigencia de la doctrina del nacionalcatolicismo, lo que, naturalmente, también dejaría sentir su peso en el terreno de la educación, si bien en los sucesivos ministerios de García Mina (1956-1962) y Lora Tamayo (1962-1968) la principal atención se concentrará en sus escalones inferiores, sin apenas entrar en el nivel universitario.

8. LAS LIMITADAS CONCESIONES APERTURISTAS DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970

La llegada a la cartera de Educación y Ciencia de Villar Palasí supondrá un vuelco importante respecto a la postura de inhibición exhibida por sus predecesores ante la urgente necesidad de ofrecer solución al enquistado problema universitario, generador de constantes alteraciones del orden público y con creciente nitidez identificado como una consecuencia de los graves defectos estructurales que viciaban todo el sistema. De ahí que, después de más de un siglo de vigencia, por primera vez se plantease seriamente la superación de los viejos principios consagrados en la Ley Moyano. De hecho, ya medidas iniciales como la creación de tres nuevas universidades en Bilbao, Madrid y Barcelona anunciaban el deseo de avanzar por la senda de una autonomía funcional y financiera que la propia denominación de las dos últimas dejaba bien sentado[128]. Curiosamente, para la canalización de este propósito se recurrió al original expediente de elaborar el famoso Libro Blanco de la Educación, publicado en febrero de 1969 y construido a partir de un examen exhaustivo y decididamente crítico del modelo puesto en cuestión[129], en el que entre los males específicamente instalados en la esfera universitaria se mencionaban la rigidez de los planes de estudio, la falta de flexibilidad y de autonomía y la fractura existente con las anteriores etapas educativas[130]. Siendo, además, este Libro Blanco el que, con algunas modificaciones, proporcionaría las bases esenciales del proyecto legislativo que, después, acabaría cristalizando en la Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970[131].

Es obligado reconocer que la ley de Villar Palasí supuso un punto de ruptura frente al discurso autocomplaciente y continuista que habían compartido otras anteriores propuestas legislativas, a pesar de que, como es lógico, no pudo sustraerse a los condicionantes políticos que habían pesado sobre ellas, pues si

---

[128] Nacidas mediante el Decreto-Ley 5/1968, de 6 de junio, desarrollado por el Decreto 1174/1968, de 27 de julio. *Colección Legislativa de Educación y Ciencia (año 1969)*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1972. Sobre estas medidas previas a la promulgación de la Ley de Educación, véase, Ricardo DÍEZ HOCHLEITNER; Joaquín TENA ARTIGAS y Marcelino GARCÍA CUERPO, *La reforma educativa española y la educación permanente,* UNESCO, París, 1977.

[129] En frase de Manuel DE PUELLES, *Educación e ideología*…, cit., p. 341, n. 6: «por primera vez en más de treinta años nuestra Administración se enfrentaba con rigor a su propio pasado».

[130] Como principales defectos del Libro Blanco, Manuel DE PUELLES identificaba, *Educación e ideología*…, cit., pp. 343-345, n. 6, la ausencia de un auténtico debate público que implicase a todos los estamentos afectados, su enfoque excesivamente teórico y cartesiano, que luego impregnaría también la propia ley, y los condicionantes políticos con los que nació.

[131] Publicada en el *BOE* del 6 de agosto. Un análisis de los trabajos previos de elaboración y su desarrollo reglamentario en Ricardo DÍEZ HOCHLEITNER, «La reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica», *Revista de Educación*, 1992, pp. 261-278.

bien puso término al dominio ejercido por Falange sobre la aulas, siguió manteniendo la referencia a su inspiración en los valores cristianos y en los principios fundamentales del Movimiento Nacional (art. 1). Tampoco cabe dudar de la veracidad de su declarado propósito de acometer una profunda reforma de un sistema educativo que ya no era capaz de responder a las demandas de su tiempo, y cuya vida ya no era susceptible de prolongación mediante simples medidas superficiales y apresuradas que dejasen intactos los grandes principios en los que se incardinaba. Aunque su concreción venía ya lastrada por la insuficiencia de las fuentes consultadas sobre los aspectos requeridos de actualización, que estuvieron limitadas a los cauces, nada representativos, de la representación orgánica, si bien, en contrapartida, hay que valorar que se hizo un esfuerzo por incorporar los logros de otras experiencias educativas foráneas y por rescatar fórmulas más modernas, ya presentes en disposiciones normativas pretéritas de signo progresista[132].

A la hora de escoger una etiqueta identificativa válida para esta ley, se ha acudido a su carácter tecnocrático, haciendo alusión tanto a la supresión de los tintes fascistas que hasta entonces habían impregnado las políticas educativas como a la rigurosidad técnica de sus planteamientos[133]. Algún otro autor ha preferido, sin embargo, encontrar en ella un catálogo más amplio de principios informadores, entre los que también hallaría su hueco la autonomía de los centros[134]. No obstante, los meros remedios técnicos no podían ser solución para un problema político de tan hondo calado como el que ahora latía en una extendida petición, que se había llenado de contenido, al integrar una reclamación de libertad académica y de democratización que en el contexto del régimen franquista

---

[132] Por ejemplo, Manel DE PUELLES, *Educación e ideología…*, cit., pp. 352-353, n. 6, realiza un cotejo detallado de las coincidencias casi literales existentes entre el preámbulo de esta ley y el Real Decreto de 10 de mayo de 1918 por el que se creaba el Instituto-Escuela (*Colección Legislativa*, tomo LXII, vol. II, pp. 32-38). Esta plural inspiración ha llevado a Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria,* cit., p. 95, n. 7, a calificar de híbrida esta ley.

[133] En esta línea, Francisco RUBIO LLORENTE, «La política educativa», en *La España de los años setenta*, vol. III, *El Estado y la Política*, tomo II, Moneda y Crédito, Madrid, 1974, p. 483: «Los principios inspiradores del nuevo sistema son los propios de una política tecnocrática (obligatoriedad y gratuidad del primer nivel educativo e igualdad de oportunidades para el acceso a los restantes, maximalización de la eficacia, incorporando a la enseñanza la tecnología moderna, unidad e interrelación entre los distintos niveles y grados y la concepción de la educación como un proceso continuo al que el individuo pueda reincorporarse en cualquier momento)». Citado por Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…*, cit., p. 95, n. 7.

[134] Se trata de Manuel DE PUELLES, *Educación e ideología*, cit., pp. 353-354, n. 6. Además del citado, enumeraba los siguientes principios: igualdad de oportunidades; relaciones de educación y trabajo; apertura pedagógica; flexibilidad; preocupación por la calidad; reforma de los contenidos de enseñanza y de los planes de estudio; innovación pedagógica; formación y perfeccionamiento del profesorado; planificación educativa; implantación gradual de la reforma y creación de un nuevo sistema educativo.

era de imposible satisfacción[135]. Por eso, ya el preámbulo se había ocupado de dejar clara la asunción por el Estado de la función directiva de toda la actividad vinculada a la esfera educativa, determinando, luego, con precisión las competencias que en esta materia le correspondían al Gobierno (art. 4) y al Ministerio de Educación y Ciencia (art. 135). Ahora bien, ello no restaba virtualidad a la capitalidad otorgada a la idea de autonomía (art. 64), hasta el punto de que se ha tendido a calificarla como una de las novedades destacadas de la ley[136].

El disfrute de autonomía por parte de las universidades comportaba, antes que nada, el reconocimiento de su personalidad jurídica y de la posibilidad de disponer de un patrimonio propio[137]. Así como de cierta capacidad autonormativa, ejercida a través de la elaboración de sus estatutos, que debían ser aprobados por el Gobierno, y en los que como materias susceptibles de regulación se contemplaban la enumeración, estructura y competencia de sus órganos de gobierno, el procedimiento de elección o designación de sus titulares, el procedimiento interno para la adscripción y contratación del personal docente e investigador, las reglas básicas sobre los mecanismos de admisión de los estudiantes, la verificación de los conocimientos, las normas de disciplina académica y el régimen económico y presupuestario (art. 66). A un nivel de mayor concreción, dentro del esquema institucional caían en el seno de su ámbito la organización y funciones del patronato y de sus comisiones, la composición y las competencias de la junta de gobierno y la conformación, organización y funcionamiento del claustro (arts. 83 a 87), si bien se admitía la creación estatutaria de otros órganos dotados de especiales competencias (art. 76.4). Por su parte, el rector y los decanos seguían siendo designados por decisión ministerial entre la terna presentada por acuerdo de los órganos de gobierno de la Universidad (arts. 77 y 80, respectivamente). En el orden pedagógico y académico las universidades podrían fijar los métodos de control y evaluación del aprendizaje, el cuadro de materias y su plan de docencia e investigación, con ajuste a las disposiciones contenidas en la propia ley (art. 64)[138]. Y en cuanto al régimen de incorporación, las

---

[135] En este sentido, Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…*, cit., p. 95, n. 7.

[136] Es el caso de Carlos PARIS, *La universidad española actual: posibilidades y frustraciones,* Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1974, p. 81, que fundamenta su juicio en la ruptura que esta proclamación del principio de autonomía suponía respecto al modelo vigente en España a lo largo de toda la época contemporánea, y en que todos los demás aspectos de la ley pasaban automáticamente a estar referidos a él. También Manuel DE PUELLES, *Educación e ideología*…, cit., p. 360, n. 6.

[137] Artículo 63.3: «(las) Universidades tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para realizar todo género de actos de gestión y disposición sin más limitaciones que las establecidas por las leyes».

[138] El artículo 31 preveía la articulación de las enseñanzas en ciclos, integrados por asignaturas obligatorias y optativas, cuya denominación y contenido debía determinar la Universidad de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

categorías y las funciones de profesorado, también se establecían pautas de obligada observancia que suponían un recorte a la libertad de actuación, que incluso cobraba mayores dimensiones en el capítulo presupuestario, al estar limitadas las atribuciones de las universidades a un poder de iniciativa y de ejecución, que no contenía el de participar activamente en su gestión y distribución (art. 65).

Tomada en su conjunto, parece, pues, incuestionable que la Ley General de Educación implicaba un avance considerable respecto a la concepción puramente administrativa de la autonomía que había imperado en la legislación educativa anterior. Sin embargo, a pesar de ampliar considerablemente sus fronteras, al otorgar a los centros universitarios la potestad de darse estatutos y de intervenir en la organización de sus estudios, en la conformación de su plantilla de profesores y en la confección de su presupuesto, la verdadera instancia de decisión sobre las cuestiones importantes seguía estando ubicada en territorio gubernamental[139]. De tal modo que fuera del perímetro de esta parcela de actuación independiente quedaban todavía las libertades docente, científica e intelectual, que eran hacia las que realmente apuntaban las reivindicaciones y donde estaban depositadas las esperanzas en una profunda transformación de la Universidad[140]. Con el añadido de que la frecuente laxitud de los enunciados de la ley dejaba campo abierto a movimientos de retroceso hacia posiciones centralistas y de estrecho control ministerial, a los que los sucesivos gobiernos posteriores no iban a renunciar. Lo que aboca a la conclusión de que tras la artificiosa imagen innovadora que, con una fuerte carga de persuasión ideológica, se quiso trasladar, la conquista en autonomía ofrecida por esta ley no pasó del plano teórico al de su realización práctica. O más grave aún, en el terreno orgánico lo único que se conseguía era fomentar las crecientes tensiones alentadas en el seno de la Universidad por el indefinido aplazamiento de su democratización[141]. La escalada de los conflictos internos ligados a la pugna por mejorar su precaria situación por parte de los integrantes de los escalones inferiores del estamento docente y el gran protagonismo adquirido por los estudiantes y profesores universitarios den-

---

[139] En palabras de M. C. ILLUECA GARCÍA, *Una aproximación al problema de la autonomía universitaria en la España actual,* Madrid, Universidad Complutense, 1992, p. 391, Tesis doctoral inédita, lo que se establecía era un sistema de «dependencia orgánica y funcional respecto al Ministerio de Educación y Ciencia». Citado por Ignacio TORRES MURO, *La autonomía universitaria*: *aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 22. Para Antonio EMBID IRUJO, *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 81, las intenciones eran loables, pero la autonomía no conoció una plena realización porque el medio ambiente jurídico y político que rodeaba a la ley hacía imposible una autonomía que mereciese realmente tal nombre.

[140] Carlos PARÍS, *La universidad española actual*…, cit., p. 90, n. 136.

[141] Enrique LINDE PANIAGUA, «La autonomía universitaria», *Revista de Administración Pública*, 84 (1977), pp. 355-369, p. 368. Ignacio TORRES MURO, *La autonomía universitaria*…, cit., p. 23, n. 139.

tro de las corrientes de oposición que atraviesan la última etapa del franquismo así parecen confirmarlo.

Con la Ley General de Educación, seguramente no vacía de buenas intenciones, volvía, por lo tanto, a cerrarse en falso el longevo debate sobre la atribución a la Universidad de mayores cotas de autonomía, al resolverse mediante una fórmula de compromiso que, ante la evidencia de la ausencia de una auténtica voluntad política de consentirlas, omitía abordar sus facetas en los que se concentraba el núcleo fundamental de las conquistas que el sentir común de la comunidad universitaria aspiraba a conseguir. Además, la adopción de un modelo todavía preferentemente volcado en la preparación de los futuros profesionales, en lugar de apostar por su conversión en un centro orientado hacia la innovación científica y tecnológica entorpecía decisivamente su inclinación hacia una mayor independencia. Un cambio de dirección hacia el que en los años sesenta habían tendido infructuosamente los intentos del ministro Lora Tamayo de construir una Universidad articulada en departamentos interfacultativos y dedicados a la investigación, y que ahora se veía impedida por una multiplicación excesiva de estos departamentos, lo que seguía depositando en las facultades y las escuelas, que a su vez aumentaban su número por la división de las preexistentes, su eje central de funcionamiento. Tal vez convenga, recordar que, en opinión de Tomás-Ramón Fernández, la Universidad franquista gozó, de hecho, en su actividad cotidiana, de niveles de autonomía muy superiores a las que parecían reservarla la ley y la frondosa maraña de disposiciones tejida a su alrededor, ya que mientras que el control sobre la docencia circuló normalmente por la vía de la manipulación del acceso a los cuerpos docentes, apenas se prestó atención al contenido de la enseñanza impartida dentro de las aulas, que solamente en casos excepcionales fue objeto de censura y de sanción[142].

En todo caso, su escasa generosidad en la concesión de parcelas de autogobierno tampoco parece justificar la emisión de un juicio absolutamente negativo sobre una ley que, en otros aspectos importantes traía consigo un notable golpe de rumbo respecto a las esclerotizadas estructuras que habían venido arrastrándose, sin transformaciones sustanciales, desde la ley de Moyano, con ya más de un siglo de vigencia[143]. Entre sus aportaciones con largo recorrido posterior más sobresalientes: la consideración de la educación como un todo global, la intro-

---

[142] Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites,* Civitas, Madrid, 1982, pp. 40-41.

[143] Valoración favorable que, por ejemplo, ha formulado José María SOUVIRÓN MORENILLA, *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1988, p. 78: «Con todas sus deficiencias, la Universidad en sus dimensiones y objetivos, comenzó a ser otra de la tradicional napoleónica; una Universidad muy cambiada en la que precisamente esa tensión entre realidad y norma no hacía más que evidenciar la necesidad de una nueva institucionalización, ya fuera en la misma línea no consolidada de la LGE, ya en otra de distinto signo».

ducción de los departamentos, el reconocimiento de las universidades privadas, la creación de las escuelas, los institutos y los colegios universitarios, la inserción en la trama universitaria de las escuelas técnicas superiores y de otros centros externos de enseñanza[144], la implantación de los estudios de tercer ciclo y la instauración como instrumento de coordinación de la Junta de Universidades. Aunque en el balance pesaron más sus errores y defectos. Por citar los más graves: el carácter impuesto de la reforma, carente de una amplia base de consenso entre los distintos agentes operantes en el sistema educativo, la falta de la financiación necesaria para su aplicación y la precipitación y la tibieza con la que ésta se intentó poner en marcha, la excesiva remisión a su desarrollo reglamentario[145], el predominio del enfoque teórico en contraste con su alejamiento de los problemas de la práctica y, finalmente, sus numerosas contradicciones y ambigüedades.

9. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EXPRESIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La cuesta abajo del franquismo no será, desde luego, escenario propicio para una ganancia en autonomía que, por el contrario, se verá truncada allí donde había logrado recorrer mayor distancia; esto es, en la Universidad Autónoma de Madrid y en su homónima de Barcelona[146], aunque no hay que olvidar que, a pesar de su denominación, ambas nacieron tan estatalizadas y centralizadas como las demás. Con todo, en algunos aspectos los avances alcanzados se mostraron irreversibles. Así, el sistema de directrices ministeriales y de planes de estudio elaborados por cada Universidad rompió definitivamente el principio de absoluta uniformidad en el diseño académico de las carreras. Al tiempo que la expansión creciente del número de estudiantes quebraría otra de las características fundamentales del sistema tradicional, que era el elitismo de los estudios

---

[144] La Disposición Transitoria 2.ª contemplaba la incorporación, en los términos que reglamentariamente se establecieran, de las Escuelas Normales, las Escuelas de Arquitectura Técnica e Ingeniería Técnica, las Escuelas Superiores de Bellas Artes, los Conservatorios de Música y las Escuelas de Arte Dramático, los estudios de Periodismo y el Instituto Nacional de Educación Física. Por otra parte, de las Escuelas de Idiomas, las Escuelas de Ayudantes Técnicos Sanitarios, los Centros de Formación Profesional Industrial y las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos se decía que podían convertirse en Escuelas Universitarias o en Centros de Formación Profesional, según la extensión y naturaleza de sus enseñanzas.

[145] Desarrollo que en gran medida cercenó las tímidas posibilidades de apertura que ofrecía la ley. Véase R. BERKOVITZ, «El gobierno de la universidad», en VV. AA, *Educación y sociedad*, 3 vols., Ayuso, Madrid, 1977, III, pp. 65-102.

[146] La autonomía de la universidad madrileña fue suspendida por el Decreto 1056/1972, de 26 de julio, mientras que la de Barcelona lo fue por el Decreto 2056/1972, de 26 de julio, que remitía al anterior.

universitarios, sustituido ahora por un fenómeno inverso, el de la masificación, generador de importantes nuevos problemas.

El comienzo de la etapa de transición hacia la democracia heredó, por lo tanto, una situación universitaria enquistada en los viejos y desfasados esquemas, que no solamente era incompatible con las corrientes de cambio que estaban en gestación, sino que agudizaba el contraste con una realidad universitaria europea sobre cuyo progresivo alejamiento existía una creciente toma de conciencia[147]. En el nuevo contexto de un país salido de la larga noche de la dictadura, el resurgir del debate sobre la autonomía universitaria, ahora contemplado como un objetivo factible, continuará cargado de fuertes connotaciones políticas, confluyendo en el mismo varias pretensiones diferentes: la de la libertad académica, inscrita dentro de una reivindicación general de las libertades públicas; la de una regeneración del cuerpo universitario, en consonancia con las nuevas necesidades generadas por los cambios sociales y económicos ligados a una creciente industrialización; y, finalmente, la que la conectaba con las aspiraciones de signo nacionalista de algunos territorios[148]. Al tiempo que en ciertos sectores se interpretaba como una oportunidad de reencuentro con un período histórico, el de la Segunda República, que era percibido como el hito capital de un camino hacia el progreso, que se había visto fatalmente interrumpido.

Este sentimiento de urgencia por encontrar solución a un problema de trayectoria tan dilatada explica la pronta aparición de dos sucesivos proyectos de ley orgánica de autonomía universitaria impulsados por el gobierno de Unión de Centro Democrático[149]. Frustrados ambos, no obstante, sin posibilidad alguna de cuajar, debido, según Tomás-Ramón Fernández a su conversión en una simple arma arrojadiza utilizada por las diferentes fuerzas implicadas en la lucha política[150]. Interesa, sin embargo, detenernos en algunos de sus postulados, porque más

---

147 El término de comparación más socorrido era el francés, como resulta lógico, dada la extraordinaria repercusión de los acontecimientos de mayo de 1968. A ello contribuyó la traducción del libro de Georges VEDEL, *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación,* Civitas, Madrid, 1978.

148 Joan PRATS CATALÁ, «De la autonomía universitaria (entre el mito y la impotencia)», *Sistema,* 24-25 (1978), 59-76. Citado por Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…*, cit., p. 99, n. 7.

149 El primero de ellos, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (*BOCG)*, núm. 221, de 30 de diciembre de 1978, no llegó a ser tramitado debido a la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones. El segundo, publicado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 99-I, de 23 de noviembre de 1979, también resultó truncado, después de ser objeto de dictamen por la Comisión de Universidades e Investigación del Congreso de los Diputados.

150 Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria*…, cit., p. 23, n. 142: «El proyecto de Ley de Autonomía universitaria, en su largo y accidentado caminar, ha tenido siempre mala suerte. Sus sucesivas versiones no han sido nunca objeto de un análisis sereno y ponderado, sino, más bien, un simple pretexto para la lucha política, una fuente de argumentos dialécticos en el debate cotidiano entre grupos y partidos, un arma arrojadiza utilizada instrumentalmente por los unos contra los otros en direcciones tan cambiantes y variables como la propia coyuntura».

tarde acabarían dejando sentir su influencia en la controvertida Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Así, quizás, el aspecto más relevante resida en la vinculación que en ellos se establecía entre la autonomía y una libertad académica[151] que se concretaba en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, cada una de las cuales se perfilaba con unos contornos bastante precisos[152]. Una autonomía que era establecida frente a los poderes públicos –es decir, la Administración Central y las comunidades autónomas–, que se reservaban determinadas competencias para garantizar el interés general y el control del gasto público. Y que era concebida como una solución de autogobierno de realización no singular en cada Universidad, sino en todas en su conjunto, bajo la dirección y la coordinación del Consejo General de Universidades. Con todo, desmintiendo esta teórica amplitud de miras, luego se desplegaban diversas acotaciones restrictivas, justificadas con el viejo y socorrido argumento de las difíciles circunstancias por las que pasaba la institución y los graves riesgos que entrañaba un mal empleo de dicha libertad y de los fondos públicos por parte de la Universidad[153]. Limitaciones de tendencia uniformadora que, sin perjuicio del reconocimiento de la capacidad para darse sus propios estatutos de cada Universidad, alcanzaba a aspectos tan esenciales como la fijación de los contenidos mínimos de los planes de estudios, el desarrollo de la actividad investigadora, las categorías de profesorado, la gestión presupuestaria y la vertebración de los órganos de gobierno, en la que se adjudicaba un destacado papel a un Consejo Universitario en el que cabe descubrir el antecedente inmediato del actual Consejo Social. Siendo, asimismo, digna de mención la atribución de competencias que sobre las universidades se hacía a las comunidades autónomas, en cuya virtud aquellas catalogadas como históricas estaban en disposición de crearlas, de introducir en ellas las distintas lenguas oficiales y de asumir íntegramente su financiación[154]. En todo caso, las probabilidades de llevar adelante estos proyectos quedaron extinguidas ante la convergencia

---

[151] De hecho, en la introducción del texto a cargo del Gobierno se afirmaba que: «Nunca se había llegado en este país, en un texto legal, a un nivel semejante de libertad académica». En *LAU. Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria*, Ministerio de Universidades e Investigación, Madrid, 1980, pp. 6-7.

[152] De la libertad de cátedra se decía que «supone la posibilidad de expresar las convicciones científicas que asuma cada profesor en el ejercicio de sus funciones docentes» (art. 4. 2), en tanto que la de investigación «supone la posibilidad de utilizar los métodos de trabajo y elegir los objetivos que cada profesor considere oportunos de acuerdo con las orientaciones expuestas en el título octavo de esta Ley» (art. 4. 3). Por último, la libertad de estudio «consiste en la posibilidad que los ciudadanos tienen de integrarse en Centros Universitarios y servirse de sus medios científicos, participando activamente en el proceso de su formación» (art. 4. 4).

[153] En el preámbulo del proyecto, en su apartado IV, además de apelarse a la crisis económica, se alertaba acerca del peligro de recurrir a abstractas fórmulas utópicas o de importar modelos foráneos que podrían demostrarse de inviable implantación en este país.

[154] Un análisis en mayor profundidad de estos proyectos Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 100-101, n. 7.

de toda una gama de factores adversos, entre los que, al final, fueron determinantes el acelerado proceso de desintegración que consumía a la UCD, la radical oposición de ciertos poderes territoriales, deseosos de un mayor control sobre las universidades, y los disturbios provocados por el movimiento estudiantil levantado contra el endurecimiento de los criterios de ingreso, la disminución del número de convocatorias y la elevación de las tasas académicas[155].

La referencia al clima de polémica y de agitación reinante en estos días se hace imprescindible en la medida en que coincide con el momento en el que se desarrollaban los trabajos conducentes a la plasmación constitucional de la sempiterna apelación a la autonomía universitaria. Una idea que, en ocasiones, aparecía rodeada del aura mágica propia de una especie de remedio milagroso, capaz de solucionar todos los problemas[156] y otras veces se presentaba como una exigencia organizativa inexcusable[157]. Sin embargo, el enunciado escogido por el constituyente en el conocido artículo 27.10: «Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca», distaba de colmar las expectativas, ya que no aportaba novedad alguna respecto a la legislación anterior y dejaba abierta a la discusión la cuestión esencial de cuál era el contenido de este principio, habida cuenta de que, para sorpresa de la doctrina, el precepto se insertaba dentro de un amplio artículo dedicado a los derechos educativos y nítidamente separada de la libertad de enseñanza (art. 27.1)[158] y de otros derechos

---

[155] Más severa era la valoración que sobre estas causas hacía Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria*…, cit., p. 24, n. 142: «Los que encendieron la mecha fueron entonces los pequeños grupos extraparlamentarios que, resistiéndose a aceptar la inexorable condena que las urnas habían dictado contra ellos por segunda vez en menos de dos años, aquella misma primavera, intentaron resucitar el movimiento estudiantil convocando para ello el «pelotón de los torpes» mediante una crítica tan demagógica como mezquina, de tres aspectos concretos del proyecto: el reforzamiento de las medidas selectivas, la reducción del número de convocatorias y la elevación de las tasas académicas».

[156] Referencias a esta mitificación en Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «Significado de la autonomía universitaria», en VV. AA. *IV Centenario de la Universidad de Zaragoza. Ciclo de reflexión y debate sobre la Universidad. Panorama del estado actual de la ciencia*, ICE, Zaragoza, 1983, p. 247: «la autonomía era una especie de ungüento amarillo con el cual podían resolverse todos los problemas, el gran argumento progresista con el cual podía descalificarse a los demás so pretexto de negar algo tan entrañable y tan importante para los universitarios como es la idea de un desenvolvimiento libre e independiente de nuestro oficio y de nuestra institución». Citado por Ignacio TORRES MURO, *La autonomía universitaria…*, cit., p. 24, n. 139. Francisco SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*…, cit., p. 78, n. 1: «La autonomía se transformaba así en una palabra sacrosanta, talismán con el que hacer frente a la travesía luminosa que se iniciaba y cuyo puerto era la renovación de unas estructuras sociales y políticas caducas, cuarteadas por la dictadura larga, triste y canosa».

[157] Una somera relación de los muchos autores coincidentes en este punto en Francisco SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*…, cit., p. 79, n. 1.

[158] Disgregación que tenía el efecto de sacar el tema de la autonomía de la controversia, siempre presente al tratar de la libertad de enseñanza, entre los partidarios de un sistema público que garantizase la pluralidad de opciones pedagógicas e ideológicas en los centros educativos y los defensores

asociados a la libertad de expresión, y de vinculación claramente universitaria, como los de producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1b) o la libertad de cátedra (art. 20.1c).

Curiosamente, esta expresión de tan contundente y decepcionante neutralidad apenas sufrió variación en el largo trayecto de su tramitación parlamentaria. En este sentido, ya el anteproyecto de la Ponencia disponía en su artículo 28.10 que: «la ley regulará la autonomía de las universidades», sentando un principio que luego nadie discutiría, aunque sí su formulación, por entender que al hacerla depender de una futura ley se le privaba de una naturaleza sustantiva, que se afirmaba indispensable para la superación de la permanente situación de crisis en la que vivía la Universidad[159]. Aceptada, pues la modificación conducente a la redacción definitiva, tanto en el Congreso como en el Senado se presentaron otras propuestas de cambio, aunque ninguna de ellas llegaría a prosperar. Tal vez la de más enjundia fue la presentada por el senador socialista Lorenzo Martín Retortillo, cuestionando el uso de la expresión «se reconoce», por entender que parecía conferir al principio de autonomía una existencia previa a la Constitución, que le convertiría en una suerte de derecho natural, totalmente ajeno a la realidad[160]. En todo caso, del debate suscitado se dedujo la conclusión de que la protección de la autonomía derivaba directamente de la Constitución, y no solo de la ley o de un supuesto derecho preexistente. Cabe también mencionar otro grupo de enmiendas que buscaba trenzar un nexo de identidad entre la autonomía universitaria y la territorial, persiguiendo introducir garantías sobre las competencias de las futuras entidades infraestatales[161]. Resulta, en fin, digna de men-

---

de la libre iniciativa privada, favorecedora de la presencia confesional de la Iglesia católica. Según Óscar ALZAGA VILLAMIL, *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, El Foro, Madrid, 1978, p. 50, el trasfondo de esta polémica explicaría la prolijidad de redacción del artículo 27. Citado por Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria…,* cit., p. 102, n. 7.

159 El precepto recibió un voto particular de la minoría catalana y tres enmiendas, una de este mismo grupo y las otras dos de la diputada Fernández-España (AP) y del diputado Soler Valero (UCD) dirigidas en este sentido. Véase, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, ed. por Fernando SAINZ MORENO, Cortes Generales, Madrid, 1980, (en adelante CETP), I, p. 264. Un comentario detallado sobre el tenor de estas objeciones en Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 102-103, n. 7.

160 *CETP*, IV, p. 3341. Su intervención iba en apoyo de la objeción planteada en términos similares por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independiente (*CETP*, III, p. 2909) Como alternativa, Martín Retortillo proponía la frase: «Las universidades gozarán de autonomía conforme a lo que la ley establezca», que en su opinión también era respetuosa con la naturaleza constitucional de la autonomía. Como explicación al rechazo de su iniciativa, a su juicio, «el clima no era lo más adecuado para razonar o para hacer razonar». Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado*, Akal, Madrid, 1984, p. 159.

161 En este sentido, la intervención de Raúl MORODO (Grupo Mixto), reclamando que se prestase atención a las competencias de los territorios autónomos (*CETP*, I, p. 324). O la de J. Solé Tura, que hablaba de ligar su desarrollo al de la autonomía política (*CETP*, I, p. 2120).

ción otra enmienda firmada por Federico Mayor Zaragoza, que, al aludir a la función social de la Universidad en los planos de la docencia y la investigación, constituyó la única voz que se apartó de la orientación exclusivamente volcada hacia la enseñanza que caracterizó la discusión[162].

Si una conclusión se desprende, por lo tanto, de la vaguedad del reflejo constitucional del principio de autonomía universitaria y de la pobreza de argumentos del debate que le precedió[163], esta reside en la falta de congruencia existente entre la gran carga simbólica que el concepto había adquirido como representación de las aspiraciones de las distintas formaciones políticas y la firme voluntad existente de investirle de un rango principal, elevándole a la condición de un auténtico derecho constitucional –a lo que, probablemente, no fue ajeno el que cinco de los ponentes constitucionales fuesen catedráticos–, con la no menos evidente ausencia de una clara conciencia acerca de cuál era o debiera ser su contenido. Parece, pues, fundado afirmar que los constituyentes carecían de una idea siquiera cercana de lo que su propia apelación a la autonomía significaba, ni del modelo de Universidad que a ella se vinculaba. O mejor dicho, al menos existía una convicción general acerca de que, cualquiera que fuese la configuración definitiva que tomase en el futuro, habría de estimular el giro decisivo que permitiría abandonar, de una vez por todas, el ambiente de decadencia, postración y dependencia del mandato político en el que la Universidad española languidecía desde hacía ya demasiado tiempo Y, además, a pesar de su indefinición[164], esta misma expresión constitucional alejaba a esta noción de los diversos posicionamientos políticos que la rodeaban y la condicionaban, llenándola de un elemento objetivo que abría camino a su ulterior delimitación por obra del legislador y tendencialmente desprovista de herencias históricas y de hipotecas partidistas[165].

Aquí se sitúa el umbral cronológico que pone el cierre a este trabajo. Aunque conviene, al menos, apuntar que, a pesar de las extraordinarias expectativas depositadas en la promulgación de una ley que diera cumplimiento a la

---

[162] Su propuesta de redacción: «El Estado favorecerá el cumplimiento de la alta función social que en la docencia superior y en la investigación científica corresponde a la Universidad. La ley regulará la autonomía de las Universidades y su coordinación a nivel nacional». Un repaso detallado a estas y otras intervenciones que jalonaron los debates en Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 103-105, n. 7. También, Ignacio TORRES MURO, *La autonomía universitaria*…, cit., pp. 24-26, n. 139.

[163] Valoración en la que, sin perjuicio de otras interpretaciones más discutibles, a mi juicio atina Francisco SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, cit., p. 80, n. 1.

[164] Aunque no hasta el punto de que esta imprecisión alumbrase la posibilidad, anunciada por el portavoz socialista en el Congreso, L. Gómez Llorente, de que el artículo 27.10 tuviese un uso alternativo, por lo que «tendrá también muy diverso desarrollo según quién sea la mayoría en el Parlamento, según quién sea el Gobierno». *CETP*, I, p. 3341.

[165] En igual sentido, Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 106, n. 7.

previsión constitucional, la dificultad política que su aprobación entrañaba provocó la frustración de tres sucesivos proyectos de Ley de Autonomía Universitaria antes de que, por fin, y no sin un significativo cambio de denominación, la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto de Reforma Universitaria, saliese adelante, aportando las bases de una más precisa configuración que, posteriormente, el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha contribuido a completar[166].

[166] Principalmente, en virtud de sus sentencias 26/1987, de 27 de febrero; 55/1989, de 23 de febrero; 106/1990, de 16 de junio; 187/ 1991, de 3 de octubre y 103/2001, de 23 de abril. Sobre estas cuestiones, interesan, entre otros, F. B. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional,* Civitas, Madrid, 1991; Eva PONS PARERA, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 107-307, n. 7; Ignacio TORRES MURO, *La autonomía universitaria…*, cit., pp. 31-117, n. 139. Jesús LEGUINA VILLA, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *La autonomía universitaria,* Consejo de Universidades, Secretaria General, Madrid, 1989, pp. 131-145.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 287-297
ISSN: 1132-8975

EL REGIMENT DE LA UNIVERSITAT DE CERVERA

Josep M.ª Llobet i Portella
UNED. Centro Asociado de Cervera

1. INTRODUCCIÓ

La finalitat d'aquesta ponència és analitzar el regiment de la Universitat de Cervera, institució de nova planta creada l'any 1717 pel rei Felip V que existí fins al 1842, per tal de conèixer el grau d'autonomia de què gaudia, tot i que aquest concepte és òbviament força relatiu. Les fonts principals per aconseguir aquest objectiu són, sens dubte, els estatuts universitaris, dels quals recollim les dades que creiem que aporten informació sobre el tema. D'altra banda, les citacions de diverses obres i articles sobre les universitats complementen aquesta informació.

2. LES UNIVERSITATS AL COMENÇAMENT DEL SEGLE XVIII

És acceptat, generalment, pels historiadors que les universitats espanyoles, durant el segle XVII, entraren en decadència. Hom parla d'un enfonsament en el nombre d'estudiants i d'una falta d'atractiu per als estudis acompanyat de dificultats en l'obtenció dels cursos i dels graus[1]. Més taxatiu és, encara, Joaquim Prats quan diu que tota la historiografia qualifica la realitat universitària de començament del segle XVIII «d'extremadament decadent, amb un nombre excessiu de centres, una corrupció generalitzada en la col·lació de graus, uns centres molt petits, poc professorat, i unes rendes magres i migrades»[2].

---

1 Mariano PESET REIG i Mariano PESET MANCEBO, «Las reformas universitarias en el siglo XVIII», a *Les universitats de la Corona d'Aragó, ahir i avui*, Pòrtic, Barcelona, 2002, pp. 324-325.

2 Joaquim PRATS I CUEVAS, *La Universitat de Cervera i el reformisme borbònic*, Pagès, Lleida, 1993, p. 79.

Quant a les universitats catalanes, segons el mateix autor, al final del segle XVII, la situació era similar: hi havia un gran nombre de centres, aquests eren petits i pobres i tant l'ensenyament com el funcionament d'aquests centres havien caigut en una decadència absoluta[3]. Sabem que el Estudi General de Girona, durant els primers anys del segle XVIII, es trobava en franca davallada, amb pocs estudiants i amb dificultat de poder pagar els catedràtics[4].

Sembla, doncs, que davant la situació indicada, amb la creació de la Universitat de Cervera, es pretengué superar el decaïment en què estaven immersos els centres universitaris catalans, per la qual cosa, com ja va assenyalar Prats, la Universitat cerverina va ser una institució dissenyada per dependre directament i en tots els aspectes del govern de la monarquia. Amb aquesta finalitat, es creà el càrrec de protector, conferit a un membre del Consell de Castella. D'altra banda, se centralitzà l'acció de govern en la persona del canceller i, com a novetat, la Reial Hisenda participà directament en el finançament d'un centre universitari, mentre que determinats bisbats i poblacions hagueren de col·laborar econòmicament sense que hi poguessin tenir cap intervenció directa[5].

Fou, doncs, una conseqüència de l'intent del reformisme borbònic del començament del segle XVIII, que, amb la finalitat d'aportar millores, pretengué establir uns mecanismes efectius per tal de poder controlar les institucions universitàries tant acadèmicament com políticament[6].

3. EL REIAL DECRET D'ERECCIÓ

El rei Felip V, mitjançant un reial decret datat el dia 11 de maig de 1717, disposava, entre altres coses, el següent:

> Por quanto las turbaciones passadas del Principado de Cataluña obligaron mi providencia a mandar se cerrassen todas sus universidades por haver los que concurrían en ellas fomentado muchas inquietudes, mas, viendo reducido a mi obediencia todo aquel Principado y reconociendo la obligación en que Dios me ha puesto de atender a el bien de aquellos vassallos y no permitir que las torpes sombras de la ignorancia obscurezcan el precioso lustre de las ciencias, por real orden mía de onze de mayo de este año, expedida a mi Consejo de Castilla, resolví restituir a sus naturales esta común utilidad, eligiendo para general comprehensión de todas las ciencias, buena crianza de la juventud y explendor de esta monarquía una universidad que, siendo émula de

---

3 Joaquim PRATS, *La Universitat de Cervera*…, cit., p. 87.

4 Salomó MARQUÈS, «L'Estudi General de Girona», a *Les universitats de la Corona d'Aragó*…, cit., p. 144.

5 Joaquim PRATS, *La Universitat de Cervera*…, cit., pp. 401-402.

6 Ibídem, p. 179.

> las mayores de Europa en riquezas, honores y privilegios, combide a los naturales y estrangeros a coronar su grandeza con el más autorizado concurso y, teniendo muy presente mi gratitud quanto ha devido al amor y constante lealtad de la fidelíssima ciudad de Cervera en todo el tiempo que ocuparon los enemigos aquel Principado, como acostumbrada a mantener siempre firme la fee prometida a sus soberanos, y, siendo sano su temperamento y proporcionada su situación, no siendo plaza de armas donde los militares suelen turbar la quietud de sus estudios, la he elegido para theatro literario único y singular de aquel Principado, a cuyo fin he mandado hazer diseño y planta de un magestuoso edificio a proporción de la idea formada de esta Universidad[7].

Aquest redactat, si bé indica clarament el propòsit del fundador de la Universitat de Cervera: la creació d'una nova institució universitària que pogués emular a les majors universitats europees situada en una població on no hi hagués militars, conté una referència que donà lloc a allò que s'ha anomenat la «llegenda negra cerverina»: la suposada fidelitat de la ciutat de Cervera al rei Felip V i la creació de la Universitat cerverina com a premi a aquesta fidelitat. Però la realitat fou molt diferent. Només cal observar les actes municipals de l'any 1705 i veure com la del dia 5 de setembre conté la proclamació de l'obediència del consell municipal cerverí a l'arxiduc Carles d'Àustria[8]. Difícilment es pot parlar, doncs, de fidelitat si hom té en compte l'acceptació com a monarca de l'enemic del rei Felip V.

4. ELS ESTATUTS

Coneixem dos estatuts, uns de l'any 1726, poc divulgats, i els aprovats pel rei Ferran VI el dia 2 d'octubre de 1749, els quals van ser impresos l'any següent.

Pel que fa als primers, segons Joaquim Prats, concentraven tot el govern directe de la Universitat en una sola persona: el canceller, el qual era el responsable d'exercir la jurisdicció acadèmica, configuraven el claustre com una entitat jurídica pròpia dividida en claustre de diputats i claustre ple, amb facultat d'autoconvocar-se i d'adreçar-se a la Corona, i excloïen la figura del protector de l'organigrama intern de la Universitat[9].

Quant als estatuts aprovats l'any 1749, com veurem seguidament, mantenien gairebé totes les característiques indicades anteriorment.

---

[7] *Estatutos y privilegios apostólicos y reales de la Universidad y Estudio General de Cervera*, Impremta de la Universitat, Cervera, 1750, pp. 1-2.

[8] Josep M.ª LLOBET I PORTELLA, «Cervera durant el segle XVIII, un període de canvis substancials», *Ivs Fvgit*, 13-14 (2004-2006), pp. 147-148.

[9] Joaquim PRATS, *La Universitat de Cervera*…, cit., p. 176.

5. EL PROTECTOR

Manuel Rubio i Borràs publicà una reial cèdula que conté informació sobre el primer protector i les seves atribucions. Segons aquest document, el primer protector de la Universitat de Cervera fou Luis Curiel, el qual va ser nomenat l'any 1717. Era membre del Consell de Castella i se li donà tant l'encàrrec de portar a terme l'establiment de la Universitat cerverina, per la qual cosa podria donat totes les ordres i providències que cregués convenient, com la facultat de poder intervenir en tots els plets, causes i negocis relacionats amb la institució universitària i d'impartir justícia. Les apel·lacions s'haurien de fer davant el Consell de Castella i no davant qualsevol altre tribunal o jutge[10].

El 8 d'agost de 1748, el rei Ferran VI, després de la dimissió de Josep Ventura Güell com a protector de la Universitat de Cervera, passà al Consell de Castella totes les atribucions que tenia la persona que ocupava aquest càrrec[11].

6. EL PAS DE RECTOR A CANCELLER

El rei Felip V, el 22 de gener de 1718, aprovà el nomenament de rector a favor del doctor Domènec Nuix i el de vicerector a favor del llicenciat Gaspar Vila, prevere. Tots dos havien estat elegits pel claustre durant el mes de desembre de 1717[12].

El 31 de març de 1718, el rei extingí els oficis de rector –el qual passava a anomenar-se canceller– i vicerector. El mestrescola Francesc de Queralt va ser designat canceller i Domènec Nuix fou nomenat jutge de l'estudi[13]. En el reial decret d'erecció de la Universitat de Cervera ja es preveia que seria donada al canceller de la nova universitat tota la jurisdicció i potestat que tenia el de Salamanca[14].

El 19 de juliol de 1718, el rei disposà que el canceller Francesc de Queralt pogués exercir la jurisdicció escolàstica eclesiàstica i seglar pertanyent a la mestrescolia de la Universitat de Cervera conforme a les butlles expedides a favor dels mestrescoles de les Universitats de Lleida i Salamanca[15].

---

[10] Manuel RUBIO Y BORRÁS, *Historia de la real y pontificia Unversidad de Cervera*, Librería Verdaguer, Barcelona, 1915, vol. I, pp. 155-161.
[11] *Estatutos y privilegios…*, cit., p. 231.
[12] Ibídem, p. 195.
[13] Ibídem, pp. 196-199.
[14] Ibídem, p. 3.
[15] Ibídem, pp. 205-208.

7. ELS ÒRGANS DE GOVERN I LES SEVES COMPETÈNCIES

Com ja hem dit, Ferran VI, amb una cèdula expedida el dia 2 d'octubre de 1749, aprovava els estatuts amb els quals s'havia de regir la Universitat de Cervera. Pel que feia als òrgans de govern, hom esmentava els següents:

1) El canceller, al qual se li atribuïa les competències següents[16]:

– Informar-se freqüentment de la vida, costums i aprenentatge dels estudiants. En cas que detectés que alguns d'ells tinguessin mals costums que poguessin perjudicar els seus companys, els hauria d'expulsar de la Universitat.
– Procedir de totes les formes que el Dret permetés contra aquelles persones que no observessin totalment els estatuts.
– En cas de delictes greus relacionats amb l'incompliment dels estatuts, fer sumària inquisició contra mestres, cursants i ministres.
– Nomenar per a jutge de l'estudi una persona eclesiàstica o tonsurada, sàvia en Dret i hàbil en l'aplicació de la jurisdicció acadèmica. Aquesta persona no podria ser catedràtic de la Universitat ni natural de Cervera o haver tingut deu anys seguits el domicili en aquesta ciutat i hauria de jurar que obeiria el canceller i observaria els estatuts.
– En cas de malaltia o d'absència de la ciutat, poder nomenar un vicecanceller.
– Multar o castigar els catedràtics de propietat que no complissin amb les seves obligacions.
– Requerir els membres de la justícia seglar de la ciutat de Cervera per tal que aquests l'ajudessin puntualment en l'ús de la seva jurisdicció acadèmica.
– Procedir en les causes civils de forma sumària i sense processos i, en cas que calgués obrir un procés, realitzar-lo de forma ordinària.

2) Els claustres, amb les competències indicades a continuació[17]:

– El claustre de diputats només hauria de tractar la nominació de determinats oficis i les matèries referents a l'economia de la Universitat. Estaria format per, almenys, tretze persones.
– El claustre ple tractaria la resta de matèries, entre elles el nomenament d'un o més comissaris per trametre'ls a la cort o a altres llocs. En cas que haguessin d'anar a Madrid, prèviament caldria treure llicència del Consell de Castella. Al claustre ple hi haurien d'assistir, almenys, vint-i-una persones.

---

[16] Ibídem, pp. 10-13 (transcrites a l'apèndix).
[17] Ibídem, pp. 13-23.

Els membres dels claustres s'haurien de reunir en una sala designada expressament per a aquesta funció i tindria dues taules, una per al canceller i una altra per al secretari.

El síndic de la Universitat hauria d'assistir a tots els claustres per tal d'observar que totes les propostes que fossin votades no anessin contra els estatuts. En cas que no fos així, caldria que demanés la suspensió de la votació.

D'altra banda, seria el claustre de diputats l'òrgan que hauria d'elegir el titular de cada una de les vuit canongies que segons la butlla *Imperscrutabilis* es reservaven als professors de la Universitat de Cervera en les esglésies catedrals del Principat de Catalunya[18].

8. EL NOMENAMENT I L'ELECCIÓ DE CÀRRECS

Segons els estatuts de l'any 1749, uns càrrecs universitaris serien nomenats pel monarca, una altres els nomenaria el canceller i la resta serien elegits pel claustre de diputats. En concret, el rei designaria el canceller, el capellà major, el secretari i els dos bidells; el canceller designaria el vicecanceller i el jutge de l'estudi, i el claustre de diputats elegiria el majordom, el síndic, el mestre de cerimònies, l'algutzir de les escoles, el rellotger, l'escombriaire de les escoles, tres capellans, el primicer, el visitador d'obres, quatre comptadors i els dos comissaris de la impremta[19].

9. PRIVILEGIS I IMMUNITATS DELS DOCENTS, ELS ESTUDIANTS I ELS OFICIALS

Els doctors, els catedràtics, els mestres, els llicenciats, els batxillers, els cursants i els ministres de la Universitat tindrien els mateixos privilegis, honors, prerrogatives, exempcions, gràcies i immunitats de què gaudien els de les universitats de Salamanca, Alcalà, Valladolid i Osca.

Els catedràtics que tinguessin la casa i la família fora de la ciutat de Cervera restarien exempts de l'obligació d'allotjar militars.

Les persones que servissin a la Universitat com a docents o ministres gaudirien de les mateixes exempcions i immunitats que tenien a Cervera els eclesiàstics en relació amb el pagament de determinats impostos.

Tots els acadèmics, els cursants i els ministres de la Universitat haurien de comprar el vi, l'oli, la carn i els comestibles als preus que aquests productes fossin venuts dins la ciutat, tal com ho feien els eclesiàstics, però, si els eclesiàstics rebessin alguna refacció, ells també l'haurien de rebre.

---

[18] *Estatutos y privilegios*…, cit., pp. 167-168.
[19] Ibídem, pp. 104-145.

Els graduats de doctor en la Universitat de Cervera haurien de ser admesos com a advocats en les audiències d'Espanya sense pagar més drets que els graduats en qualsevol altra universitat espanyola[20].

10. LA FACULTAT DE LLEIS I LES REFORMES

Segons Joaquim Prats, els intents de reforma de l'ensenyament universitari de lleis portats a terme a Espanya durant els primers decennis del segle XVIII no aconseguiren introduir l'anomenat dret reial o *patrio*, tot i que aquesta matèria era de gran utilitat per a l'administració de la justícia. Calgué arribar a la segona meitat d'aquell segle perquè fos inclòs, tímidament, en els plans d'estudi. Sembla que no tingué millor sort el dret natural.

Quant a la Universitat de Cervera, el mateix autor ens diu que es distingí pel manteniment del dret romà, almenys fins a la mort de Josep Finestres. L'any 1772, davant la intenció de reformar els plans d'estudi de les universitats espanyoles, la proposta cerverina fou la conservació del dret romà, la introducció del dret municipal català –entenent-lo com a dret reial o *patrio*– i l'absència del dret natural[21].

11. LA IMPREMTA

El rei Felip V, el 23 de juny de 1718, concedia a la Universitat de Cervera un privilegi mitjançant el qual era l'única impremta al Principat de Catalunya que podia estampar llibres per al comú ensenyament[22].

L'impressor, mentre administrés l'impremta universitària, encara que ho fes com a arrendatari, tindria la consideració de ministre de la Universitat i, en conseqüència, gaudiria del fur i dels privilegis que aquestes persones tenien.

Un ministre de l'Audiència de Barcelona tindria cura del manteniment de les prerrogatives que tenia la impremta de la Universitat de Cervera[23].

No sembla que la reial cèdula de l'any 1768 i altres disposicions posteriors mitjançant les quals es manava l'ús de la llengua castellana en els ensenyaments previs als estudis universitaris afectés la producció de llibres estampats en llengua catalana a l'impremta universitària, ja que aquestes edicions foren abundants durant tot el segle XVIII i bona part del següent[24]. Segurament foren les raons econòmiques les que degueren aconsellar eludir la normativa vigent.

---

[20] Ibídem, pp. 138-139.

[21] Joaquim PRATS, *La Universitat de Cervera*…, cit., pp. 293-297.

[22] *Estatutos y privilegios*…, cit., pp. 201-205.

[23] Ibídem, pp. 144-145.

[24] Josep M. LLOBET I PORTELLA, «La llengua escrita a les institucions cerverines del segle XVIII», *Miscel·lània Cerverina*, III (1985), pp. 97-136; Ídem, «La llengua escrita a les institucions cerverines del segle XIX», *Miscel·lània Cerverina*, IV (1986), pp. 175-236.

12. RELACIONS ENTRE LA UNIVERSITAT I EL GOVERN MUNICIPAL DE CERVERA

Als claustres plens o de diputats hi podrien assistir comissaris del govern municipal de Cervera per tal d'expressar alguna qüestió davant els membres del claustre.

A més, els membres del govern municipal de Cervera elegirien un regidor que seria nomenat conservador de la Universitat. Aquesta persona gaudiria del fur acadèmic i de totes les prerrogatives, privilegis i exempcions que tenien els doctors i mestres dins i fora la ciutat de Cervera. Podria assistir als atorgaments del grau de doctor i del de mestre, a les festes que se celebressin a la capella i a altres funcions públiques de la Universitat i rebria les mateixes gratificacions que els doctors i els mestres[25].

Amb tot, les relacions entre els membres de la Universitat i les autoritats civils cerverines no foren sempre cordials. N'és un exemple el conflicte que sorgí al començament de l'any 1748 quan un grup d'estudiants que es trobaven a la plaça Major de la ciutat provocà un altercat amb les forces que acompanyaven un escamot de reclutes. Com a principal responsable, fou detingut un estudiant anomenat Josep Padrós, el qual va ser jutjat pel tribunal acadèmic, que li imposà una pena molt lleu. Assabentat el corregidor del fet, apel·là a les autoritats superiors i, després de diverses actuacions, aconseguí que el canceller de la Universitat, que en aquell temps era Manuel Alòs, fos desterrat dels territoris de la monarquia[26].

13. CONCLUSIÓ

Les dades que hem resumit anteriorment ens porten a creure que la Universitat de Cervera fou una institució acadèmica amb poca autonomia –insistim en la relativitat del concepte–, tant en l'àmbit econòmic, ja que depenia de les aportacions que efectuava la Reial Hisenda i de les provinents de determinats bisbats i poblacions, com en el del regiment de la institució, atès que els estatuts atribuïen escasses competències als òrgans de govern. És prou eloqüent el fet que el rei designés, entre altres càrrecs, el canceller, el capellà major i el secretari.

---

[25] *Estatutos y privilegios*…, cit., pp. 103-104.

[26] Joaquim PRATS, *La Universitat de Cervera*…, cit., pp. 213-216.

APÈNDIX

Titulo II

Del Cancelario, su Audiencia, y Oficiales.

1. Estatuimos, que el Cancelario, que por su Ministerio es como Padre de los Estudiantes, y Maestro de este Seminario, y Universidad, tenga gran cuydado de informarse frequentemente de la vida, costumbres, virtud, y letras de los Estudiantes, y Personas del Estudio, y hallandose algunos distraìdos, que su mala compañía, y costumbres podrian dañar à otros, les destierre de la Universidad, y lo haga, si le pareciere, con la informacion sumaria: lo que encargamos à su conciencia, y mayor solicitud.
2. Estatuimos, que el Cancelario tenga gran cuidado en que se observen los Estatutos enteramente, zelando su cumplimiento, y que contra los transgressores pueda proceder por todos los modos de Derecho prevenidos.
3. Estatuimos, que el Cancelario, siempre que le pareciere conveniente, haga sumaria inquisicion de todo lo que toca à observancia de Estatutos, contra Maestros, Cursantes, y Ministros, deviendose entender esta facultad con los delitos, ò quebrantamientos de Estatutos, que merezcan mayor pena, que la de correccion, ò mortificacion temporal de la persona, para evitar costas, y dilaciones, en faltas, que carezcan de grave malicia.
4. Estatuimos, que el Cancelario nombre para Juez del Estudio à una Persona Eclesiastica, ò tonsurada, sabia en el Derecho, y habil para el manejo de la Jurisdicion Academica, que no sea Cathedratico de la Universidad, ni natural de Cervera, ò reputado por tal, à causa de haver tenido en ella domicilio diez años continuos; y que en el ingresso de su Oficio le jure obediencia, y observar los Estatutos tocantes à su empleo.
5. Estatuimos, que el Cancelario, estando en la Ciudad, y no enfermo, de manera que no salga de casa, no pueda nombrar Vice-Cancelario, sino que assista por su Persona à los Claustros, y demas actos de Universidad, que pidan su presencia; pero si estuviere enfermo, ò ausente de la ciudad, pueda nombrar un Vice-Cancelario, que sea, ò no, natural de Cervera.
6. Estatuimos, que el Cancelario, à quien toca zelar con suma vigilancia el cumplimiento de los Cathedraticos, y la quietud, y provecho de los Cursantes, mande à su Juez frequente las Escuelas, y vea como cumplen Maestros, y Discipulos, y los Ministros de la Universidad.
7. Estatuimos, que el Cancelario visite con frequencia, en las ocasiones que le pareciere, à todos los Cathedraticos de Propriedad, para ver si leen conforme à la instrucción, que por estos Estatutos les està dada, y multe, y castigue à los que hallare culpados, según la culpa, que tuvieren, arreglandose à los mismos Estatutos.

8. Estatuimos, que el Juez con el Cathedratico de Propiedad mas antiguo de la Facultad, visite cada mes, en el dia que le pareciere al Cancelario, à los demas Cathedraticos, y à los que leen de extraordinario, y que se informe distintamente si cumplen sus assignaciones, en quanto à la materia, tiempo, orden, metodo, y todas las circunstancias, que prescriben los Estatutos, y proceda contra los transgressores, conforme à las faltas que encontràre.
9. Estatuimos, que el Juez, con asistencia de los Alguaziles, Bedeles, y demas Ministros, que juzgue convenir, ronde todas las noches, que el Cancelario pareciere conveniente, y las demas que juzgàre necessario el mismo Juez, segun la obligacion de su oficio. Y assimismo visite qualesquiera casas (excepto las de Cathedraticos) en que habitan Estudiantes, y vea si estan en casa las horas, que han de estudiar; y si no cumplen, los castigarà conforme dictàre la razon, y circunstancias, exacerbando la pena contra los reincidentes.
10. Estatuimos, que siempre que el Cancelario, ò Juez Ecclesiastico haga estas visitas, y rondas, el dueño de qualesquiera casas se las abra sin disputa luego que llame.
11. Estatuimos, que à los Estudiantes, que encontràre el Juez en las rondas fuera de sus posadas sin causa legitima, los amoneste por la primera vez, y en caso de reincidencia, pueda à su arbitrio, según las circunstancias, castigarlos.
12. Estatuimos, que la Justicia Seglar de la Ciudad de Cervera, requerida por el Cancelario, ò su Juez, sea obligada à le ayudar puntualmente, siempre que se le ofreciere usar de su jurisdicion, y à executarla; sin que en caso alguno se entremeta, ni consienta perjuizio alguno contra los del Estudio.
13. Estatuimos, que en caso, que à requisicion del Cancelario huviere de salir la Justicia Seglar fuera de la Ciudad, sea obligado el Cancelario à proveerla de costas, y expensas razonables.
14. Estatuimos, que el Juez del Cancelario examine por su Persona los testigos en las Causas Criminales, y si por algun impedimento legitimo no lo pudiere hacer, no lo cometa à solo el Notario, si juntamente con èl à otra Persona inteligente, y de toda confianza.
15. Estatuimos, que quando el Cancelario, ò su Juez dieren mandato al Alguazil, para sacar prendas à algun Estudiante, el Alguazil no las saque sin assistencia del Notario, quien haga inventario de las prendas, y bienes, que sacàre, y no entren en poder del Alguazil, sino en poder de un Depositario abonado, que el Cancelario, ò su Juez nombraren, y si se mandaren vender, sea por el inventario, y de todo haga cuenta, y razon.
16. Estatuimos, y encargamos al Cancelario, y à su Juez, que por deudas civiles, no manden sacar prendas, ni vender los libros de los Estudian-

tes, en el tiempo que fueren oyentes, sino fuesse precediendo informacion de que se quieren ausentar, y esto se entienda tan solamente en los libros necessarios de sus Facultades respectivamente.

17. Estatuimos, que el Alguazil no pueda abrir arcas, ni cofres à los Estudiantes, aunque sea con pretexto, que tienen cosas vedadas, sino traxere mandato del Juez del Estudio para ello, y lo muestre à la parte; y si lo contrario hiciere, pague cincuenta reales para el Hospital la primera vez, y por la segunda le suspenda del oficio por un año el Cancelario.
18. Estatuimos, que los Ministros de la Audiencia Escolastica, Juez, Notario, Fiscal, Cursor, Carcelero, Procurador Fiscal, y otros, no exijan, ni puedan exigir derechos en los castigos de Estudiantes, como se previene en el Estatuto 22 del Titulo 51 y que en los demas casos se arreglen à los aranzeles, en pena de restituir el quadruplo para el Hospital.
19. Estatuimos, que el Cancelario à todos los Oficiales, y Ministros de su Tribunal, y Audiencia, que nombràre, les mande expedir titulo de su nombramiento, y no gozen del fuero, y demas privilegios, sino desde el tiempo que le tuvieren, jurando antes que no recibiràn dinero de los Academicos, por razon de su oficio, sino lo tassado por los Estatutos, y Aranzeles.
20. Estatuimos, que el Cancelario, en el modo, y forma de proceder, y despachar en su Tribunal, se arregle à la Audiencia Eclesiastica del Arzobispado de Tarragona, y mande poner Aranzel en su Curia, con la tassa de los Despachos ordinarios, conforme la de la misma Curia Eclesiastica de Tarragona.
21. Estatuimos, que el Cancelario en lo Civil proceda sumariamente, y sin Processos; y si la Causa para su averiguacion pidiera hacer processo, se haga en la forma ordinaria, y deverà tener por sumarias las que no exceden de mil reales, y en las plenarias abreviarà los terminos, evitando, quanto fuere possible, los gastos, y expensas de las Partes.
22. Estatuimos, que el Cancelario no dè licencias por qualquier titulo de piedad, para que se pidan limosnas en los generales à los Oyentes, y Cathedraticos; y lo permita solamente en las puertas de la Universidad; y prohibirà el que se pida à los Cursantes dentro, ò fuera de la Universidad, dinero alguno, con pretexto de hacer algunas Fiestas, Vitores, Entierros, ù otro semejante motivo.
23. Estatuimos, que las escrituras pertenecientes à la Universidad, se otorguen en poder del Escrivano del Tribunal Academico (como se ha hecho hasta ahora) con Protocolo separado, que unicamente contenga estos instrumentos; y en caso de vacar la dicha Notarìa, por qualquiera motivo que sea, la Universidad recoja, y archive el dicho Protocolo, y los registros, processos, y demas papeles tocantes à la Universidad, sin que el dicho Escrivano, ni sus herederos lleven por ellos cosa alguna.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 299-324
ISSN: 1132-8975

¿DE LA AUTONOMÍA A LA DISPERSIÓN? UNA HIPÓTESIS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO SEÑORIAL

Remedios MORÁN MARTÍN
UNED

El arte
Sí, es más bella la obra trabajada
con formas más rebeldes, como el verso,
o el ónice o el mármol o el esmalte.
¡Huyamos de postizas sujeciones!
Pero acuérdate, oh Musa, de calzar,
un estrecho coturno que te apriete.
(…)
Artista, esculpe, lima o bien cincela;
que se selle tu sueño fluctuante
en el bloque que opone resistencia.
(Téophile GAUTIER)

I. PLANTEAMIENTO. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Como el poema *Arte* de Téophile Gautier, a veces hay temas entre los *iuris*-historiadores que se resisten por la dureza de su materia y siguen siendo «temas clásicos» de nuestra disciplina, por eso, el simple hecho de acometerlos e intentar, a modo del escultor del poema, perfilar su sentido, es ya en sí mismo un reto. Así lo asumo.

Acometo el presente estudio adoptando un posicionamiento en torno a un concepto de Derecho señorial y a tratar de dilucidar si el señorío llegó a ser un ente autónomo o se mantuvo vinculado al rey, así como los mecanismos institucionales de imbricación de los señoríos en el Derecho real y en la estructura polí-

tica de la monarquía. Me centro, fundamentalmente, en el Derecho castellano, si bien al tratar de ser un análisis conceptual, puede ser aplicado a otros territorios, con las diferencias propias de la formación del Derecho en cada uno de ellos.

Relación señorío-feudalismo, Derecho señorial, Derecho real, Derecho municipal, etc., son conceptos previos que, al menos como posicionamiento, considero que deben aquí abordarse, al tratar de delimitar conceptualmente, en el seno de un Seminario como el que nos ha reunido, el espacio que denominamos régimen señorial y su ubicación en el seno de la normativa de los reinos y territorios que conformaron España, en este caso, limitándome cronológicamente al tránsito del sistema jurídico medieval al de la recepción del Derecho común, momento en el cual el problema que aquí se trata se revela absolutamente central en la conformación de la nueva forma política que saldría de dicho proceso.

Cualquier intento de comprensión del régimen señorial pasa por su íntima conexión con el feudalismo como fractura de la relación general de súbdito.

Las diferentes teorías sobre el feudalismo, largamente debatidas durante el siglo pasado[1], hacen que el problema que se pueda ahora plantear no sea la cuantificación de feudos o de señoríos en los diferentes reinos y territorios peninsulares o la intensidad que la ruptura de la relación general de súbdito supone en el feudo respecto al señorío, puesto que tanto uno como otro (así como también hermandades, gremios, concejos, etc.) son formas de ruptura de dicha relación que tienen efectos similares de arrebatar súbditos y poder al rey. Se configura de esta manera como una forma política en la cual predomina la fragmentación del territorio, de los súbditos y de los medios de los que dispone el monarca, sobre la unidad del territorio; la subordinación personal de los súbditos al rey y la gestión de medios económicos para los fines que el monarca se propone en la organización administrativa del reino.

Respecto de mi posición sobre la naturaleza del régimen señorial, me sitúo en la consideración de que se trata de una de las formas de feudalismo a través del cual se arrebatan súbditos y poder al monarca, siendo la fidelidad en la permanencia la esencia del pacto feudal, la causa de dicho pacto[2].

---

[1] Hay dos formas historiográficas de percepción del feudalismo: la que atiende a sus *vías originarias* o más antiguas y la que se centra en los *efectos* generados por todas las posibles vías de feudalización en cualquier tiempo. A la primera pertenecen Otto BRUNNER, Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ y Luis GARCÍA DE VALDEAVELLANO, entre otros; la segunda, a su vez, se puede dividir entre los autores que manejan esencialmente argumentaciones socioeconómicas como Carlos MARX, Abilio BARBERO, etc., y otros que usan argumentaciones jurídico-políticas, que comparto, entre los que destacan fundamentalmente Georg von BELOW, Manuel TORRES LÓPEZ y, especialmente, José Manuel PEREZ-PRENDES, *Instituciones medievales*, Síntesis, Madrid, 1997. Un resumen de estos planteamientos puede verse en Remedios MORÁN MARTÍN, *Materiales para un curso de Historia del Derecho*, UNED, Madrid, 2010, pp. 459-468.

[2] José Manuel PEREZ-PRENDES, *Instituciones medievales*, cit., pp. 17-100.

Respecto al tipo de estudios sobre régimen señorial han sido de muy diversa índole: se han catalogado los diferentes tipos de señorío (Salvador de Moxó), se ha hecho una enumeración de sus elementos (García de Valdeavellano y Alfonso M.ª Guilarte), se han insertado en diferentes corrientes historiográficas, se han comparado con figuras afines, fundamentalmente feudo y se han elaborado innumerables monografías sobre señoríos concretos, realizados por historiadores, bien en su evolución desde su aparición hasta su extinción, bien centrados en alguno de los momentos de su historia, fundamentalmente en época medieval o en la etapa final. No es ahora el momento de valorarlos.

Desde la óptica del historiador del Derecho considero mejor delimitar Derecho señorial y su diferencia con régimen señorial, para lo que necesariamente debo referirme a las definiciones hasta ahora dadas. Utilizo el criterio cronológico en la relación de autores porque, desde mi punto de vista, es el que con más rigor presenta el grado de avance en el tema; porque a veces, en el supuesto intento de sistematización, se camuflan las aportaciones iniciales, sean las que fueren.

Ya Eduardo de Hinojosa enunciaba en el primer párrafo del prólogo de su obra un concepto de régimen señorial:

> Conjunto de relaciones de dependencia de unos individuos respecto de otros, ya por razón de la persona, ya de la tierra, con exclusión de las que se establecían entre las clases nobiliarias por virtud del contrato feudal, y la organización económica, social y política derivada de aquellas relaciones[3].

Que en esta primera gran obra en la que se aborda el análisis del régimen señorial se plantee un concepto, no sorprende viniendo de su autor. Después de él durante casi un siglo ningún historiador del Derecho había acometido la conceptualización de régimen señorial ni de Derecho señorial.

Fue Alfonso Otero, a propósito de su estudio de las *Partidas* y *Ordenamiento de Alcalá*, quien se centró en el Derecho señorial, estudio importante porque se sitúa en la óptica del creador y del destinatario de este Derecho, señores y vasallos, y en la labor de perfilar un concepto de Derecho señorial, mientras que Hinojosa se situaba en sus consecuencias, en su aplicación, lo que generalmente denominamos Régimen señorial. Apuntó su planteamiento en 1959[4] y lo desa-

---

[3] Eduardo de HINOJOSA, *El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña durante la edad media*, Librería general de Victoriano Suárez, Imprenta de Fortanet, Madrid, 1905, p. VII.

[4] Alfonso OTERO, «El Códice López Ferreiro del "Liber Iudiciorum"», *AHDE*, 29 (1959), pp. 557-573, reproducido en sus *Estudios histórico-jurídicos*. I. *Derecho público*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005, pp. 323-501 (cito por esta edición), especialmente las pp. 316-321.

rrolló más ampliamente en 1993[5]. Para Otero, en la Alta Edad Media se vivía un sistema que él denomina «Derecho común visigodo», consistente en un Derecho especial, constituido en los primeros tiempos por un Derecho de las relaciones señoriales vividas en los señoríos que surge al desaparecer la monarquía visigoda y luego por el Derecho municipal de los municipios que van naciendo, «Derecho especial, señorial y municipal, en defecto del que se aplicaba como subsidiario del Derecho visigodo del *Liber iudiciorum*», que se mantiene inalterado desde el siglo VIII al siglo XII. Analizando la ley 28.1 del *Ordenamiento de Alcalá*, donde se dice que se mantengan los Fueros aplicados a los fijosdalgo y a sus vasallos en ciertas comarcas, que para el profesor Otero no pueden ser otras que los señoríos, dice que el Derecho señorial es «El Derecho aplicable allí, el que regula las relaciones de los hombres del señorío entre sí y sus relaciones con el señor»[6]. Más abajo analizo más pormenorizadamente su aportación.

Un nuevo intento, siguiendo a Alfonso Otero aunque desarrollado más ampliamente respecto al trabajo inicial de este, fue realizado por Aquilino Iglesia, proponiendo la «hipótesis» de un rechazo del planteamiento antitético Derecho local-Derecho territorial, así como la identificación del Derecho nobiliario con el Derecho señorial, que va a ser aplicado tanto a los nobles como sus sometidos. Su propuesta de Derecho municipal, Derecho regio y Derecho señorial[7] afecta de modo sustancial al tema que nos ocupa, sin embargo, considero que su definición tripartita no llega a perfilar las líneas difusas del Derecho medieval, por los motivos que iré desgranando a lo largo de las páginas siguientes. El autor define el Derecho municipal como «el derecho de la tierra organizada de forma autónoma», rechazando su identificación con el Derecho local, que considera más propio del actual Derecho administrativo y acotando el Derecho municipal medieval al que tiene como elemento distintivo la autonomía[8] (más adelante me ocupo de su propuesta de relación del *Liber* con la costumbre); identificando al Derecho regio inicialmente como un Derecho especial para regulación de materias nuevas o no contenidas en el *Liber* que luego va derivando hacia el Derecho general de cada reino y al Derecho señorial identificado como el Derecho de los «malos usos».

Posteriormente Jesús Vallejo, situándose en el mismo contexto de análisis del *Ordenamiento de Alcalá* de 1348, incluye las relaciones rey-señores en el

---

5 Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá* en el cambio del ordenamiento medieval», *AHDE*, 63-64 (1993-1994), pp. 451-547, reproducido en sus *Estudios histórico-jurídicos*. I. *Derecho público*…, cit., pp. 323-501 (cito por esta edición).

6 Ibídem, p. 472.

7 Aquilino IGLESIA FERREIROS, «Derecho municipal, Derecho señorial, Derecho regio», *HID*, 4 (1977), pp. 115-197.

8 Ibídem, especialmente las pp. 117 y 132, para llegar a este punto, veánse las pp. 116-117.

contexto del Derecho señorial, por lo que lo define como «Un conjunto de normas fundamentalmente dirigidas a regular las relaciones entre hidalgos y las de éstos con el rey»[9].

Un paso más lo ha dado José Manuel Pérez-Prendes, que tras analizar el trabajo de Alfonso Otero y la definición dada por Jesús Vallejo, a las que considera complementarias, pero incompletas, propone que se deben determinar unas propuestas iniciales, hasta ahora no existentes de forma rigurosa, acerca del *concepto*, *naturaleza*, *requisitos*, *efectos*, *creación* y *fuentes* del Derecho señorial, por lo que propone una definición de Derecho señorial como:

> Facultad de decisión y ordenamiento, admitida en Derecho como válida, para regular las relaciones jurídicas establecidas entre los sujetos integrantes del ámbito jurisdiccional segregado de la conexión directa con el monarca, así como las actuaciones de sus autoridades, éstas tanto entre sí como con el rey[10].

Para J. M. Pérez-Prendes,

> Al escribir «facultad de decisión» se está refiriendo a la esencia del Derecho señorial, que no reside en que haya textos o existan normas específicamente señoriales, sino en la capacidad del titular del señorío para «dictar el Derecho» (*iurisdictio*, «jurisdicción») resolviendo entre pretensiones de partes litigantes. Esa posibilidad no sería verdaderamente válida si solo fuese efecto de una situación de fuerza, sino que para alcanzar la plenitud de valor ha de ser «admitida en Derecho». Tal eficacia solo puede serle infundida por el poder superior que aglutina la forma política y así lo hizo Alfonso XI en el precepto alcalaíno arriba considerado. Al disponerlo, el monarca fija la extensión personal y territorial de esa jurisdicción, establece la «competencia» de cada señor en concreto, cosa perfectamente comprensible si se recuerda que la distinción entre jurisdicción y competencia no es otra cosa, en fin de cuentas, que una aplicación al Derecho de la distinción entre potencia y acto. Tal facultad se extiende también a la potestad de «ordenamiento», es decir a la posibilidad de crear o de escoger la norma a la que han de ajustarse las decisiones dictadas en el ejercicio de aquella competencia, en la que cabe la posibilidad de que esa facultad o potestad se ejercite mediante una creación señorial directa de preceptos o la utilización de otras reglas de origen no señorial que se utilicen como bases normativas para el ejercicio de la citada facultad de decisión, incluyendo tanto las consuetudinarias

---

[9] Jesús VALLEJO, «Introducción», en *El Ordenamiento de Alcalá de Henares de 1348*, edición en microfichas *Textos y concordancias del Ordenamiento de Alcalá. Biblioteca Nacional de Madrid, Vit. 15-7* (editado por Frank WALTMAN) y *Biblioteca Nacional de Madrid, Res. 9* (editado por Frank WALTMAN y Patricia MARTÍNEZ DE LA VEGA MANSILLA), The Hispanic Seminary of Medieval Studies, Madison, 1994, p. 6.

[10] José Manuel PEREZ-PRENDES, «Consideraciones sobre el Derecho señorial», *Ariadna*, 18 (2006), p. 125.

> como las regias. Así lo recoge el *Ordenamiento de Alcalá* cuando nos informa de que los fijosdalgos usan, tanto de «fuero de alvedrío», o capacidad de crear Derecho, como de «otros fueros», que por el hecho de ser utilizados son *señorializados* y por eso mismo el rey insta a su posibilidad de aplicación[11].

Siguiendo este razonamiento, es la posibilidad de utilización de «otros fueros» por parte de los señores para la toma de sus decisiones lo que «señorializa» a cualquier otro Derecho, generalmente real; por lo tanto, por ejemplo, el *Fuero Viejo*, aunque no todo él se refiera a las relaciones entre señores entre sí, con sus vasallos o con el rey, se señorializa por la vía dicha. A partir de esta idea esencial, desarrolla lo relacionado con la *naturaleza* (carácter de ordenamiento complementario del general de cada reino y como un Derecho privilegiado más, que contempla relaciones de tipo personal y de clase; desde el punto de vista del fondo, la naturaleza del Derecho señorial está centrada esencialmente en la idea de la personalidad del Derecho), *requisitos* (reconocimiento y respeto regio por la existencia de relaciones de dependencia que habían surgido en momentos de ausencia de un poder público que garantizase las funciones de protección a sus súbditos), *efectos* (admitir y organizar una red de instancias jurisdiccionales paralelas a las del realengo e incidencia sobre la configuración jurídico-política existente en los tiempos y lugares en que apareció, además de otras que señala), *creación* y *fuentes*[12].

Por lo tanto, comparto el desarrollo que hace J. M. Pérez-Prendes sobre el origen, requisitos, efectos, creación y fuentes del Derecho señorial, que no solo perfila, sino que avanza de forma sustancial en la conceptualización sobre el Derecho señorial respecto a los autores precedentes en el análisis de este tema. A pesar de la poca extensión de su trabajo y lo poco difundido que ha sido hasta ahora, pone las bases que posibilitan nuevos estudios, al modo que ya lo hiciera Torres López en el planteamiento de un modelo de análisis del régimen señorial en el siglo XVI[13].

2. DISPERSIÓN-AUTONOMÍA

2.1. La fractura jurídica del reino: de lo cedido a lo usurpado

Es un lugar común el considerar que los inicios de la Reconquista y la necesidad de repoblación y su fijación fue la causa de la generalizada concesión de cartas pueblas y posteriormente Fueros municipales, generados por diferentes

---

[11] José Manuel PÉREZ-PRENDES, «Consideraciones sobre el Derecho señorial…», art. cit., pp. 125-126.

[12] Ibídem, pp. 126-131.

[13] Manuel TORRES LÓPEZ, «El *señorío solariego de Benamejí* y su *carta puebla* de 1549», *Boletín de la Universidad de Granada*, II, (1932), pp. 547-583.

agentes en virtud de la concesión real, directa o delegada, a monasterios, a nobles y a obispos, y de la potestad autonormativa primero del *conventus publicum vicinorum*, de los *Concilia* y, finalmente, de los Concejos.

Se produce, por lo tanto, una yuxtaposición de potestades con capacidad normativa, procedentes del entrecruce de la pervivencia de dos tipos de Derechos: por una parte la potestad real, mediante la reminiscencia de su poder retomado del rey visigodo romanizado, desde los inicios del reino astur; derivado de este, el Derecho que surge de las relaciones de dependencia personal de hombres que se han asentado en lugares bajo la protección de señores, debido a la ausencia de un poder público que los defendiera, pero cuyos señores habían mantenido en época visigoda vínculos con el monarca, de cuya potestad derivaba la suya[14]. Por otro lado, el del Derecho que había estado latente en el pueblo, propio de la Asamblea General de hombres libres germana, que decide sobre el Derecho aplicable a cada caso y que vive aislado del Derecho producido en otros lugares e instancias, si bien el sustrato común lo hace muy semejante en todo el territorio peninsular, especialmente hasta avanzado el siglo XII, cuando empiecen a penetrar los primeros vestigios del *Ius commune*.

Este es el motivo por el cual considero que hasta el siglo XIII caminan de forma paralela un Derecho señorial, al que escasamente tenemos acceso hasta su fijación en el texto perdido de Nájera y/o del *Fuero Viejo* en su primera redacción, que intenta ser controlado por el rey sin apenas efectividad, puesto que no tiene capacidad para dar normas generales a todo el reino, al que se sumaban, por tener los mismos intereses, las cesiones iniciales a nobles, eclesiásticos y monasterios que siempre tuvieron una actividad expansiva usurpadora de derechos. Así, considero, que inicialmente podemos comprobar por las numerosas donaciones de territorio y, posteriormente de cesión de jurisdicción, que no producen el efecto de autonomía (autonormatividad) al concesionario, al consistir en una potestad delegada que está subordinada a la real, que desde que mínimamente puede ejercer algún control sobre su reino, intenta atraer hacia sí, los núcleos iniciales de señoríos.

Por el contrario, el Derecho consuetudinario surgido en el seno de las comunidades de aldea, en el *conventus publicum vicinorum*, sí está impregnado de autonomía, en el sentido de autonormatividad. A este Derecho tenemos también un acceso muy escaso, porque su fijación por escrito es muy tardía y porque no conservamos documentos de aplicación del Derecho (la mayor parte de los que conservamos pertenecen a monasterios, por lo tanto son señoriales). Se puede

---

[14] Manuel TORRES LÓPEZ, «El Estado visigodo», *AHD*E, 3 (1926), pp. 402-461; ídem «Las invasiones y los reinos germánicos en España», en *Historia de España, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, III. La España visigoda*, Espasa Calpe, Madrid, 1976, especialmente para este tema las pp. 200-217.

seguir en alguna a través de las *fazañas* que se conservan y de su fijación en Fueros municipales, en todo caso, siempre tardíos. Este Derecho, en origen, precede en muchos casos a la concesión de Fueros breves, incluso cuando son enormemente favorables a la libertad de roturación y movimiento de los vecinos, como puede ser el caso del Fuero de Logroño, o la sucesión de Fueros de Benavente, en los cuales se aprecia la existencia de núcleos anteriores y los intentos infructuosos de mantener la población con las características fijadas por el rey. Según lugares y momentos, posteriormente se conceden Fueros, que para el profesor Otero, suponen el surgimiento de un Derecho municipal como superación del Derecho de las comarcas de señorío, con el germen de la autonomía. Por lo tanto, para él la evolución caminaría en tres pasos: Derecho señorial, Derecho municipal y Derecho regio. En este proceso, «el Derecho municipal va a ser el primer vehículo de conocimiento del Derecho de los señoríos, del que es exención. A través de estas exenciones de los fueros breves podemos conocer algo, poco en verdad, de las instituciones concretas del Derecho señorial»[15].

Por mi parte, difiero en la aprehensión de dicho proceso, puesto que lo que él denomina Derecho municipal, como el surgido en los Concejos, frente al señorial, considero que son paralelos, no sucesivos, de modo que el Derecho señorial no creo que pueda decirse que nace por vía de exención, que siempre es posterior a los momentos iniciales de la Reconquista y repoblación, cuando el rey ya tiene un cierto poder organizativo de su reino. Más bien el Derecho señorial surge paralelamente, primero al Derecho consuetudinario de las comunidades de aldea, cuando al frente de la comunidad hay un señor que logra aglutinar a un grupo de sujetos que van adquiriendo con él vínculos personales de dependencia, pero él mismo tiene estos vínculos a su vez con el rey, inicialmente mediante la concesión de los *stipendia*[16], incluso procedentes del mundo visigodo, como se ha dicho anteriormente[17], que generalmente no rompe e incluso reclama, porque legitiman su actuación.

Frente a esta jerarquización de vínculos, se desarrolla el Derecho que surge en las comunidades de aldea, que consiguen ser autónomos de cualquier poder y que desarrollan su propio Derecho, incluso cuando el rey adquiere mayor poder, momento en el cual, de nuevo de forma paralela, se producen concesiones reales para la repoblación a nobles, eclesiásticos y monasterios, como

---

15 Alfonso OTERO, «Las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá…», art. cit., pp. 474-475.

16 Véanse sobre esto las conocidas obras de Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ, El *stipendium* hispano-godo y los orígenes del beneficio prefeudal, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, 1947. También en *Estudios visigodos*, Istituto Storico Italiano per il Medio Evo, Roma, 1971, pp. 253-371, Fascs. 78-79.

17 Sobre la formación de este tipo de sociedad, véanse Abilio BARBERO y Marcelo VIGIL, *Sobre los orígenes sociales de la Reconquista*, Ariel, Barcelona, 1974, y *La formación del feudalismo en la Península Ibérica*, Crítica, Barcelona, 1991 (1.ª ed. 1978), especialmente los capítulos 1-4 y 8.

también a comunidades ya constituidas, delegando facultades reales y concede exenciones a unos y otros, pero el efecto que consigue es diferente, puesto que en el primero de los casos, en los lugares de señorío, suelen ser exenciones respecto a su cobro o gestión por el rey, siendo cobradas o gestionadas por el señor con los mismos nombres o por los mismos hechos. En cambio, en el caso de los lugares de realengo, el rey va introduciendo su autoridad en determinadas materias mediante privilegios de contenido concreto, en algunos casos; la concesión de Fueros breves, ya reales no por vía consuetudinaria, en otros, que por la brevedad de su regulación no suplantan al Derecho consuetudinario, que con mucha frecuencia dice respetar, sino que a veces lo modifica mediante la imposición, otras lo completa; en ocasiones parcialmente unifica el Derecho respecto a otros lugares en algunas de sus facetas, como son las relacionadas con el cobro de derechos, la organización concejil, la protección de determinados lugares (casas, mercados, caminos, etc.), de tal manera que estos cotos son los primeros espacios de control real, bajo la apariencia de protección, horadando y acotando el Derecho consuetudinario inicial que eminentemente facultaba al sujeto del Derecho para la propia autotutela, así como para la de dichos lugares y de determinados valores. Por lo tanto, se producen dos procesos contradictorios, divergentes, en cada uno de los espacios, municipales y señoriales, siempre con la tendencia mantenida por el rey de asumir las funciones jurídico-públicas de control de todo el territorio. Obviamente ni el efecto pudo ser siempre igual ni la documentación que podemos alegar es lineal en cada caso.

Asimismo, respecto al Derecho señorial que surge por delegación real, en las concesiones reales para su repoblación a nobles, monasterios u obispos, rápidamente van asumiendo estos funciones no cedidas; como habían asumido dichas funciones desde el inicio en los territorios en los cuales se desarrollan relaciones de dependencia al margen de la autoridad real, inexistente. Esta trayectoria, tan difusa, puede seguirse a través de los documentos de concesión, especialmente a monasterios, cuyas colecciones documentales se han conservado en mayor medida, donde las cláusulas de concesión real son a veces tan claras de cesión de facultades, primero más restrictivas y luego más amplias, pero no plenas, así como las de confirmación de las atribuidas por los señores[18]. Es en

[18] Entre los muchos ejemplos que pueden proponerse, véanse dos donaciones reales, de los primeros conservados, a monasterio y a noble: Ordoño II dona al Obispado de Mondoñedo la iglesia de San Juan, varias heredades y familias y cuarenta hombres tributarios, cuyas prestaciones y servicios se determinan, en el valle de Fornes (914, diciembre 1): […] «Ordonius rex, existens in regno meo, una cum omni Palatio meo […] proponamn ad idem Deum et eius confessorem Martinum conferre aliquam littationem de hereditativus meis; is est: Valle Fornes cum ecclesia Santi Ioannis ab integro et familiis nostris et hereditatibus que intra ipsum vallen sint ab integro, et quadraginta homines tributarii, qui reddant per unum diem aprum, dent singulos annos singulos arietes et quartarios triciti, et alium servitium frequenter exolvant regalem in idem locum Santi Martini Sede et Pontifici Sabarici…»; donación de Alfonso VI a su hermana Urraca de varias

este ámbito señorial en el cual de forma sistemática se tiende a la usurpación de funciones, especialmente jurisdiccionales, de decisión y ejecución, que van conformando un ámbito de competencia señorial, que considero tiene una vigencia personal, puesto que el señorío de forma muy generalizada afecta a las personas sometidas al señor mediante vínculos de dependencia personal, no tanto a territorios, que difícilmente conforman cotos delimitados, aunque también los haya.

Lejos de esta hipótesis, con la diferenciación dicha, está la consideración de que el *Liber* se había conservado en «forma consuetudinaria», «enraizado en la costumbre» que procede de época visigoda, presentándose como Derecho general de la Alta Edad Media, según su defensor, porque se aplicaba a todos los reinos y por pretender regular todas las situaciones de la vida social, porque él mismo reconoce que su aplicación se ve limitada por la aparición de Derechos especiales, dirigidos a regular nuevas situaciones o a regular de nuevo antiguas decisiones con un ámbito de aplicación más restringido, que presuponían una aplicación preferente, y que nacen con la pretensión de completar un ordenamiento jurídico ya existente[19].

Difícilmente un texto como el *Liber* puede enraizarse en la costumbre y ser de este modo aplicado de forma generalizada ni siquiera inicialmente, porque con un mínimo razonamiento, no ya jurídico, el *Liber* presenta un nivel altísimo de dificultad técnica para ser entendido por quien no sabe leer ni escribir, que era la mayoría de la población y fundamentalmente tanto porque el *Libro* llegó a ser un mito al que se temía, al que difícilmente se tenía acceso sino por los jueces[20] y, además, nunca podía resolver todas las situaciones, puesto que sabemos que gran parte de ellas se resolvían *contra legem*, ahora sí por la costumbre, que no era visigoda, en el sentido del Derecho, sino goda, en el sentido de germánica.

Más aún, si tenemos en cuenta que, y esto es específico del tema que nos ocupa, no hay normativa aplicable en el *Liber* a las relaciones señoriales, ni total ni parcialmente, cuyo origen estaba en el Bajo Imperio, el desarrollo de una normativa ajena al *Liber* es evidente, excepto, posiblemente, a la suerte de cesión

---

heredades en la ribera del Estola y del monasterio de Cisterna con todos sus habitantes presentes y futuros, excepto «meos iuniores» y con el privilegio de inmunidad de que ya gozaban otras tierras por él a su citada hermana (1071, octubre 15): «Do vobis ipsas villas vel monasterio ab integro por suis terminis et locis antiquis, sicut eas obtinuerunt parentes nostri vel ego usque nunc, cum omnes abitantes in eas vel qui abitandum venerint, extra meos iuniores, ad vestram concurrant ordinationem et in cunctis vestram adimpleant iussionem, per tale foro dummodo illas alias incartationes, quos antea vobis feci, nullo scurro fisci vobis in eas non pretermito quod eorum iannas inquietet nec inmodice (…)», Eduardo de HINOJOSA, *Documentos para la historia de las instituciones de León y Castilla (siglos X-XIII)*, Fortanet, Madrid, 1919, docs. I y XVII, pp. 1 y 28, respectivamente.

19 Aquilino IGLESIA FERREIROS, «Derecho municipal…», art. cit., pp. 131-132.

20 Alfonso GARCÍA-GALLO, *Ius y Derecho*, Madrid, 1961, *Los libros de Derecho*, Magisterio Español, Madrid, 1963.

real de los condados y ducados para su gestión, en expresión de *Vita fructuosi*, «cuasi excercenda publica expeditione»[21], lo cual enlaza con lo dicho arriba de la potestad delegada de los señores (laicos, eclesiásticos o instituciones monásticas, luego también órdenes militares) para la gestión de los hombres sobre los que ejerce su señorío.

Incluso el profesor Iglesia lo reconoce al decir que «si no perdemos de vista la persistencia en el reino visigodo de los latifundios, quizá podamos encontrar una explicación a la continuación del poder de estos caudillos godos, y, además, la explicación a ciertas características del derecho medieval», si bien seguidamente vuelve a reconducir esta afirmación hacia la costumbre romana y, en el caso que nos ocupa, del Derecho de la práctica, el Derecho romano vulgar, cuyo fundamento encontraba en el latifundio, si bien este Derecho romano vulgar fue admitido en la legislación regia visigoda, sin embargo en el *Liber* admitió «el divorcio entre el derecho oficial y el derecho de la práctica»[22]. Para el autor, el *Liber* se va olvidando en la parte que no se practica y es en estos latifundios del norte donde surge en lugar del ordenamiento jurídico un «nuevo» Derecho, que responde perfectamente a un régimen señorial y que identifica con los «malos usos» (que más adelante identifica con el «derecho de la tierra no organizada de forma autónoma, frente al Derecho municipal de la tierra organizada de forma autónoma)[23]; pero no da el paso de considerar de raíz diferente el Derecho que «salvando lo salvable, podríamos llamar natural», cuando antes se había esforzado en estirar la aplicación del Derecho visigodo romanizado hasta los territorios menos romanizados del norte. Finalizando esta línea de razonamiento, por el momento, con que estos malos usos son los que provocan la decisión de Alfonso II de restaurar el orden de los godos, no en el sentido de la restauración del *Liber*, que para él no había dejado de aplicarse al menos parcialmente, sino de restauración de la monarquía visigoda.

En cualquier caso, tampoco el «Derecho especial» o el «Derecho nuevo» de la práctica que surge en estas grandes propiedades, al amparo de esta falta de regulación es compatible con una regulación de carácter eminentemente salvaguardadora de la realeza, que se «cristaliza» con el *Liber*, pero cuya normativa es esencialmente relativa al Derecho privado, en cuyo caso, sería no un «Derecho especial», sino un «Derecho paralelo», puesto que mantiene como incontestable la aplicación del *Liber*, sea «cristalizada» (lo que podría ser en su totalidad como texto de referencia), sea parcialmente.

---

[21] Manuel Cecilio DÍAZ Y DÍAZ, *La vida de San Fructuoso de Braga*, Braga, 1974, cap. III. José Manuel PÉREZ-PRENDES, «Fructuoso: ¿Santo o conspirador?», *Homenaje a Antonio de Bethencourt Massieu*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Gran Canaria, 1995, pp. 85-99.

[22] Aquilino IGLESIA FERREIROS, «Derecho municipal…», art. cit., p. 126.

[23] Ibídem, pp. 127-128 y 132.

Sin embargo, hay un tema que creo que debe matizarse. La utilización de «malos usos», «malos foros», «foro malo», etc., son referencias utilizadas a *sensu contrario* por los reyes, avanzado el tiempo, para realizar una doble labor: la atracción hacia su potestad de la confirmación de los Fueros, anulando de este modo la referencia a «malo» al ser impregnado de la sanción real y la facultad de modificar este «fuero malo» por un «fuero bueno», obviamente el Derecho real, siquiera sea por vía de privilegio, como lo es, porque de esta manera el rey va homogeneizando el Derecho. Pero esta labor la hará tanto sobre los textos locales de realengo como sobre los de señorío de cualquier tipo, incluso, posiblemente, es el intento que se logró durante muy poco tiempo, con la imposición por Alfonso X del Fuero real, redactado, según el prólogo para que

> Pidiéndonos merçet que les emendásemos los sus vsos, que fallásemos que eran sin derecho e que les diéssemos fuero porque uisquiesen derechamient daquí adelant[24].

Se pueden utilizar una infinidad de textos especialmente desde el siglo XII, pero voy a empezar por aportar, como he dicho, a *sensu contrario*, los mismos muy conocidos, que aporta el referido historiador del Derecho:

> Et dall se partió la hueste en la çipdad de Toledo, et se fueron cada unos pora sus tierras, prometiéndoles el noble rey don Alfonso a los suyos mucho bien et mucha merced et meiorarles los fueros: et baxarles los pechos, et muchos otros algos que les prometio, ca lo merescien ellos muy bien[25].

---

[24] *Fuero real*, proemio edición y análisis crítico por Gonzalo MARTÍNEZ DÍEZ, con la colaboración de José Manuel RUIZ ASENCIO y César HERNÁNDEZ ALONSO, Fundación Sánchez Albornoz, Ávila, 1988, p. 185.

[25] *Primera Crónica General de España que mando componer Alfonso el Sabio y se continuaba bajo Sancho IV en 1298*, ed. de Ramón MENÉNDEZ PIDAL, Madrid, 1955, II, p. 705, cap. 1021. Fuero de Escalona, Tomás MUNOZ Y ROMERO, *Colección de fueros municipales y cartas pueblas*, Imprenta de Don José María Alonso, Madrid, 1847, p. 490. La referencia a la confirmación de Alfonso VIII a la que se refiere el Fuero Viejo de Castilla es bien conocida y la confirmación del Fuero de Escalona, citados por Aquilino IGLESIA en la nota 71 del citado trabajo, que no son sino las referencias ya aludidas por Alfonso GARCÍA GALLO, «Aportación al estudio de los Fueros», *AHDE*, 26 (1956), p. 440, nota 156. Pueden darse otros ejemplos, en los cuales se funden Fueros anteriores con concesiones nuevas, como el Fuero de Logroño, en la confirmación de Alfonso VII de 1146, José María RAMOS LOSCERTALES, «El derecho de los francos de Logroño de 1095», *Berceo*, 4 (1947), pp. 347-377. Una amplia muestra de confirmación de donaciones y de privilegios tanto reales como concedidos a monasterios, fundamentalmente, por lo tanto señoriales, puede verse en Julio GONZÁLEZ, *Alfonso IX. II. Colección diplomática*, CSIC, Madrid, 1944. Respecto a la confirmación de Fueros, con introducción de modificaciones sustanciales, baste consultar del mismo autor, *Reinado y Diplomas de Fernando III*, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1983, especialmente los vols. II y III, que recogen la colección diplomática, valga como significativa la concesión y confirmación del Fuero de Guadalajara en 1219, doc. 75, II, pp. 87-94, pero pueden consultarse muchas otras.

La utilización de dicho recurso es habitual, sirvan de ejemplo solo algunas referencias, para no alejarnos excesivamente de nuestro tema: Alfonso X en el proemio del *Espéculo*, utiliza también este discurso de mejorar el fuero por los males que sufre la tierra y sus vasallos[26]. Sancho IV, desde el inicio de su reinado, solicita a los procuradores que convoca a Cortes la presentación de cuadernos de peticiones, del siguiente modo:

> E mandeles que catassen aquellas cosas en que tenian que reçebiades algunos agrauamientos, e que en esto e enlo al que yo uos podiese ffacer merçed quelo ffaria muy de grado, et ellos ouieron su conseio e mostraron me aquellas cosas que acordaron de me pedir merçed e yo tubelo por bien e otorguelo segund aqui sera dicho[27].

Del mismo rey, en las Cortes de Valladolid de 1293, en la petición segunda se recoge:

> Otrossi alo que nos dixieron delos fueros delas villa, que ay algunos logares que an fuero delas leyes, et otros fuero de Castiella, et otros en otras maneras, et en estos fueros que ay leyes e cosas en que rreçiben los omes agrauamientos et que nos pidien merçed que gelos mandassemos meiorar; a esto tenemos por bien que nos muestren aquellas cosas en que toman agrauiamientos et mandar gelas emos emendar en aquella guisa que sea guarda de nuestro Sennorio e pro e guarda dellos[28].

Y es el mismo argumento utilizado de nuevo en el la Ley 28.1 del *Ordenamiento de Alcalá* de 1348, cuando habla de *fueros departidos*, en esta ocasión frente al Fuero de las leyes, que reconocen utilizar en algunas villas de realengo.

2.2. Intentos reales de absorción del poder

Entro con ello en el tema de los sucesivos intentos del poder real de atraer hacia sí la facultad normativa y jurisdiccional, especialmente sobre el régimen señorial a lo largo del tiempo de su vigencia, hasta la abolición de los señoríos jurisdiccionales en 1811 y el decreto final de 1837, con los momentos más sig-

---

[26] «Nos don Alffonso… veyendo los males que nasçen e sse leuantan en las tierras e en los nuestros rregnos opr los muchos ffueros que eran en las villas e en las tierras departidas en muchas maneras que los vnos sse iulgauan por ffueros de libros minguados e non conplidos e los toros sse iudgan por ffazana dessaguissadas e ssin derecho…», *Espéculo*, proemio ed. de Gonzalo MARTÍNEZ DÍEZ, Fundación Sánchez Albornoz, Ávila, 1985, p. 101.

[27] Ordenamiento de Cortes de Palencia de 1286, en *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla, publicadas por la Real Academia de la Historia*, Madrid, 1981, I, p. 93 (desde ahora cito CLC, tomo y página). También, Cortes de Valladolid de 1293, preámbulo, ed. cit., pp. 107 y 119, *pássim*.

nificativos, fuera del periodo que aquí estudiamos, del siglo XVI y de inicios del siglo XVIII con la creación de la Junta de Incorporación.

La larga secuencia de textos que lleva a esta progresiva asunción de la potestad real usurpada por los señores, encauzándola hacia la función legislativa del monarca, tiene significativos e infructuosos intentos de acuerdo entre rey y señores, que nos llevan a las perdidas o supuestas Cortes de Nájera con Alfonso VII, que para Alfonso Otero sería la primera fuente de Derecho señorial, puesto que consagra, por vía de privilegio, confirmando el Derecho que se venía usando en las comarcas de señorío, que para dicho autor existió realmente, aunque se haya manipulado su mitificación[29]; los intentos infructuosos de Alfonso VIII con la redacción inicial del *Fuero Viejo*, de Fernando III con la traducción romanceada del *Liber* y concesión del Fuero Juzgo a diferentes localidades y de Alfonso X y su labor legislativa, así como el núcleo fundamental que supone el *Ordenamiento de Alcalá* de 1348 y la elaboración sistemática del *Fuero Viejo* en 1356, del que me ocupo en el siguiente epígrafe.

Avanzando el tiempo, las oportunidades perdidas por Carlos I y Felipe II, cuando por concesiones papales se les permite la incorporación a la Corona de términos de las órdenes militares y cabildos y que sirven solo para producir ingresos rápidos a la Corona, mediante la incorporación de señoríos y su vuelta a dicho régimen mediante venta[30] y finalizando con la creación de la Junta de Incorporación a la Corona, que revisa títulos de adquisición de señoríos y venta de jurisdicciones y oficios, dentro de la política centralista de Felipe V, pero que se diluye tras su inclusión en el Consejo de Hacienda[31] y las diferencias entre este Consejo y el Consejo de Hacienda sobre la forma de tramitar las incorporaciones.

Finalmente, la abolición de los señoríos jurisdiccionales fue obra de la labor legislativa de la España napoleónica, desde los Decretos de Chamartín de 1808 y el Decreto de 6 de agosto de 1811 de disolución de los señoríos jurisdiccionales, en el periodo constituyente de Cádiz, en la España fernandina[32].

---

[28] Cortes de Valladolid de 1293, CLC, I, p. 108.

[29] Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá*…», art. cit., pp. 479-481.

[30] Indicativamente puede verse sobre este proceso, Salvador de MOXÓ, «Las desamortizaciones eclesiásticas del siglos XVI», *AHDE,* 31 (1961), pp. 327-351; M.ª Isabel LÓPEZ DÍAZ, «Las desmembraciones eclesiásticas de 1574 a 1579», *Moneda y Crédito*, 129 (1974), pp. 135-152; estudios de casos concretos, Atilano MORENO SEBASTIÁN, *Los señoríos de la Iglesia en la tierra de Zamora, siglos XVI-XIX. Los procesos desamortizadores de la riqueza señorial*, Zamora, 1984; Remedios MORÁN MARTÍN, *El señorío de Benamejí (su origen y evolución en el siglo XVI)*, Universidad de Córdoba-Diputación, Córdoba, 1986.

[31] Sobre este tema, véase «La Junta de Incorporación. Instrumento de la Nueva Planta», *E-Legal History Review*, 3 (enero 2007) www.Iustel.com

[32] Remedios MORÁN MARTÍN, «Proyecto de abolición del régimen señorial en la legislación de José Bonaparte», *A Guerra peninsular. Perspectivas multidisciplinares. Congreso Internacional*

La complejidad de este proceso hace que no me detenga en este punto, sino que me centre en el momento que fue nuclear para la fijación del Derecho señorial, el que se desarrolla a mediados del siglo XIV, con la labor de Alfonso XI y Pedro I.

3. UN HITO: EL ORDENAMIENTO DE ALCALÁ DE 1348 Y UN DESAFÍO: LA FIJACIÓN DEL DERECHO SEÑORIAL EN EL FUERO VIEJO DE CASTILLA

Como se ha visto y ha sido puesto de relieve por un significativo número de historiadores del Derecho, el *Ordenamiento de Alcalá* de 1348[33] marca el punto fundamental de análisis de cualquier aspecto que se quiera abordar en torno a la aplicación del orden de prelación de fuentes, pero también respecto a su posicionamiento sobre cualquier otro Derecho diferente al real. Por este motivo, es el momento en el cual se debe considerar un antes y un después en el tema que nos ocupa, por dos motivos: en primer lugar, porque es el momento en el cual el rey intenta desprenderse de la regulación por la costumbre y, en segundo lugar, porque trata de intentar atraer hacia sí cualquier tema relacionado con la cesión a particulares de las funciones propias del monarca.

Deben traerse a colación especialmente las leyes 1.1.12 y 15 de *Partidas*[34], la ley 28.1 del *Ordenamiento* de Alcalá de 1348 (en relación con la ley primera del *Ordenamiento de Toro* de 1505[35]) y el preámbulo del *Fuero Viejo*.

A) Las leyes 1.1.12 y 15 de las *Partidas*, dicen:

> *Quien ha poder de fazer leyes*. Emperador, o rey puede fazer layes sobre las gentes de su señorio, e otro ninguno no ha poder delas fazer en lo temporal: fueras ende, si lo fiziessen con otorgamiento dellos. E las que de otra manera fueren fechas, no han nombre ni fuerça de leyes, ni deuen valer en ningun tiempo (1.1.12).
>
> *Como deuen obedescer las leyes y judgarse por ellas*. Todos aquellos que son del señorio del fazedor de las leyes, sobre que las el pone, son tenudos de las obedescer e guardar, e juzgarse por ellas, e no por otro escrito de otra ley fecha en ninguna manera; e el que la ley faze, es tenudo de la fazer complir […] (1.1.15).

---

e interdisciplinar evocativo da Guerra Peninsular. XVII Colóquio de História Militar nos 200 anos das invasões napoleónicas em Portugal, Comissâo portuguesa de Historia Militar-Centro de Estudios Anglo Portugueses, Lisboa, 2008, II, 675-691.

33 Utilizo la edición de Ignacio Jordán del ASSO Y DEL RÍO y Miguel de MANUEL Y RODRÍGUEZ, Joaquim Ibarra, Madrid, M.DCC.LXXIV (ed. facsímil, Valencia, 1992).

34 Esta ley hay que analizarla en relación con las leyes 1 a 9 del título segundo de la misma *Partida*, donde se habla de la fuerza del uso, costumbre y fuero.

35 Véase al respecto la clara interpretación que hace Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá…*», art. cit., pp. 479, 481-496.

Por lo tanto, las *Partidas* consagran el principio de delegación de la facultad de elaboración del Derecho, en cuyo caso tanto se faculta para elaboración como para juzgar en su territorio, transcríbase, señorío.

Se presenta en este punto el tema irresuelto de la autenticidad del texto que conservamos de las *Partidas*, o si se trata de unas leyes modificadas para su adaptación al precepto alcalaíno, puesto que es bien conocida su reelaboración posterior no ya respecto al texto alfonsino, sino en diferentes momentos por los autores que realizaron las diferentes ediciones, desde la de Montalvo, por lo que no sabemos a ciencia cierta si esta ley fue la que salió de la cancillería de Alfonso X, de la elaboración de Alfonso XI o de la mano de autores privados, puesto que el mismo Alfonso XI reconoce en la citada ley 28.1 la reelaboración de las *Partidas* por diferentes manos hasta que él mandó «requerir, e concertar e emendar en algunas cosas que cumplían» a él[36]. Alfonso Otero apunta, respecto a determinados temas como el asesinato y las penas que merece en *Partidas*, algunas adiciones posteriores de sumo interés y más adelante se centra en el sentido de los conceptos *concertar* y *enmendar*, cuyas acertadas opiniones suscribo, en cuanto a la relación entre el sentido de la ley del *Ordenamiento de Alcalá* y la de las *Partidas*[37], lo que pone de manifiesto estas reelaboraciones posteriores que nos son desconocidas en su conjunto y en especial en el tema que nos ocupa.

B) La ley 28.1 del *Ordenamiento de Alcalá* de 1348, el rey hace referencia a dos espacios perfectamente diferenciados: el realengo, para el cual se dicta el conocido orden de prelación de fuentes y el señorial, que deja a salvo expresamente en dicha prelación y para el cual dicta un ordenamiento específico, especialmente en materia de rieptos:

> Et porque los fijosdalgo de nuestro Regno han en algunas comarcas fuero de alvedrío, e otros fueros por que se judgan ellos, e sus Vasallos, tenemos por bien; que les sean guardados sus fueros a ellos, e a sus Vasallos segunt que lo han por fuero, e les fueron guardados fasta aquí. Et otrosí en fecho de rieptos que sea guardado aquel vso, e aquella costumbre que fue vsada, e guardada en tiempo de los otros Reys, e en el nuestro. Et otrosí tenemos por bien que sea guardado el Ordenamiento, que nos agora fecimos en estas Cortes para los fijosdalgo, el qual mandamos poner en fin deste nuestro Libro.

Derecho señorial, en el sentido arriba expuesto, y Derecho de los fijosdalgo coincide en una parte importante, pero no en todo su contenido. Lo que sí parece desprenderse de este fragmento es que en la tensión que ha mantenido el rey con los diferentes agentes, municipios y señores, ha impuesto a aquellos lo

---

[36] *Ordenamiento de Alcalá de Henares*, 28.1.

[37] Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá*…», art. cit., para este tema las pp. 423-425 y 462-466, respectivamente.

que ha debido ceder a estos, no sin un resquicio de salvaguarda de la potestad real, fijando parte de este Derecho, ya real aunque señorializado, que se adiciona al final del *Ordenamiento*. Coincido en parte en este punto con el profesor Otero, al considerar que «el rey triunfa en la empresa reivindicadora que supone el fin de la autonomía y la recuperación del poder legislativo», puesto que el poder de interpretar, declara y enmendar que al rey pertenece, según propia atribución en dicha ley, se refiere, como también expone a «dichos fueros, o en los libros de las *Partidas* sobredichas, o en este nuestro libro, o en alguna o en algunas Leys de las que en el se contiene», incluidos los fueros departidos que usan en otros lugares, pero que no son los de señorío, sino los que no se rigen por el Fuero de las leyes, dentro del realengo, puesto que es al final de la ley cuando salva de esta imposición real las comarcas que están bajo el Fuero de albedrío, tal como se transcribe arriba, sí coincido, con que suprime la «facultad de crear derecho que, por delegación real, disfrutaban los municipios autonómicos»[38], como he expuesto, puesto que solo permite la alegación y aplicación de los textos municipales o costumbre que tenga determinados requisitos en cuanto a la prueba de su uso. En realidad está asumiendo los preceptos de las *Partidas* (originales o modificados) en los que considera embargo de Derecho, fuero, uso y costumbre[39], como limitación a la potestad legislativa del rey, pero solo en esos casos, acotados y limitados in extremis.

Otero, posteriormente, analizando esta segunda parte de la ley 28.1 del *Ordenamiento de Alcalá*, considera que el rey establece para los fijosdalgo un régimen especial y privilegiado, separando el Derecho aplicable desde entonces a las ciudades (de realengo) frente a la permanencia del Derecho aplicable a las comarcas, si no fuera por la matización de la misma ley que modifica la materia de rieptos y dice que se elabora un Derecho nuevo o se actualiza para los fijosdalgo, que se incluye al final del *Ordenamiento*, lo que para el profesor Otero es elevar al rango de ley del reino el ordenamiento que ya tenían los fijosdalgo, perpetuando este Derecho de las comarcas e impidiendo que desaparezca por desuso[40].

---

38 Ibídem, p. 459.

39 *Partidas*, 1, 2, proemio «Embargar no puede ninguna cosa las leyes que no ayan la fuerça y el poder que auemos dicho, sino tres cosas. La primera vso. La segunda, costumbre. La tercera, fuero. Estas nascen vnas de otras, e an derecho natural en si: segunen aqueste libro se muestra […] asi nasce del tiempo, vso: y de vso costumbre: e de la costumbre fuero». No obstante, el rey puede modificar el Derecho mediante la cláusula «no embargante», porque por vía de fuero, uso y costumbre, se adquiere la jurisdicción, de ahí las leyes sobre la facultad legislativa del rey incluidas en las *Partidas* y en la interpretación de las leyes que recoge el *Ordenamiento de Alcalá*, 27.1. Sobre este tema, véase Remedios MORÁN MARTÍN, «Sobre potestad normativa, petición y merced», en José Manuel NIETO SORIA (dir.), *Propaganda y legitimación en los orígenes de la monarquía hispánica (c. 1400-1520),* Dykinson, Madrid, 1999, pp. 183-205.

40 Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá…*», art. cit., pp. 466-467.

Difiero en un punto de fondo: que los fueros que tenían los fijosdalgo habían sido siempre otorgados por delegación, de modo que en el caso de la costumbre surgía como en los lugares de realengo por ser la forma habitual de regulación de esta sociedad, sin embargo, la administración de justicia y las funciones gubernativas que los señores desarrollaban las tenían por delegación, si bien fue la práctica común la usurpación de tales facultades por vía de hecho, contra la que lucharon todos los reyes infructuosamente y también Alfonso XI, por la vía de hecho, a tenor de los numerosos señoríos particulares estudiados. Por lo tanto, en materia legislativa lo importante no es solo que el rey asuma la facultad legislativa de forma clara, con los requisitos establecidos en las *Partidas* (1.1.12) y desarrollados hasta terminar con la cláusula «motu propio, ciencia cierta, poderío real absoluto», sino que corta en la mayor medida posible la posibilidad de la creación de Derecho por vía consuetudinaria, si bien no de forma absoluta como se ve por la reiterada alusión de la costumbre, que puede probarse, en materias tan sensibles y costosas como la imposición de nuevas prestaciones señoriales.

El *Ordenamiento de Alcalá* no parte de un cuaderno de peticiones, sino que se elabora a iniciativa real y, posiblemente, con reuniones anteriores[41], que intentan perfilar el texto finalmente promulgado en Cortes por el rey Alfonso XI, para las cuales parece que se reunieron dos Asambleas, llamadas Cortes por sus editores: las Cortes de Villa Real de 1346[42] y las Cortes de Segovia de 1347[43]. Por otra parte, aunque su proceso de elaboración e inserción de materiales anteriores no está aún suficientemente aclarado, a pesar de los numerosos estudios sobre este, sí parece que refundió una serie de textos de diferente procedencia que, además, modificó y adaptó, de modo similar a como debió hacerse posteriormente por Pedro I con el *Fuero Viejo de Castilla*.

---

41 José Antonio VACA DE OSMA, *Grandes reyes españoles de la Edad Media*, Espasa Calpe, Madrid, 2003, p. 200, habla de un Ordenamiento de los fijosdalgo de Castilla de 1337, sin citar la fuente. Es posible que hubiera unas Cortes en Sevilla en dicho año, de hecho se conservan diversos ordenamientos dados a diferentes ciudades, como Burgos y es sabido que el rey se encontraba en Sevilla durante varios meses de este año, pero no conservamos el Ordenamiento, no he podido localizar la referencia en dicha fecha a tal Ordenamiento de los fijosdalgo de Castilla. Sobre estas posibles Cortes, véase, Ana ARRANZ GUZMÁN, «Reconstrucción y verificación de las Cortes castellano-leonesas: la participación del clero», *En la España Medieval,* 13 (1990), p. 81.

42 Rafael GIBERT, «El ordenamiento de Villa Real, 1346», *AHDE,* 25 (1955), pp. 703-729.

43 Galo SÁNCHEZ, «El ordenamiento de Segovia 1347», *Boletín de la Biblioteca Menéndez y Pelayo*, IV.4 (1922), pp. 301-320. Sin embargo, ni el ordenamiento de Villa Real de 1346 ni el de Segovia de 1347 figuran que fueran dados en Cortes, pero a tenor de la edición que hacen tanto Galo Sánchez como Rafael Gibert de ellos y las grandes coincidencias que tienen, no apareciendo en el texto de Segovia el nombre de la ciudad, por ejemplo, pudiera considerarse que uno y otro fueran textos modelo que se enviaran a las ciudades para su conocimiento y, en su caso, aportación de alegaciones o peticiones, puesto que sabemos de la existencia de esta práctica en alguna ocasión.

La preparación meticulosa de este *Ordenamiento* por parte del rey, hace que tenga mayor relieve en el tema que nos ocupa por las dos razones ampliamente debatidas: la puesta en vigor de las *Partidas*, si bien con las modificaciones que afectan a la segunda *Partida* y a la comprensión e interpretación de las leyes, con lo cual se hace una labor de adaptación al interés real del momento, por la indirecta derogación de los Fueros municipales y la costumbre en lo que su uso no pueda ser demostrado, casuísticamente, quedando salvaguardado, como tercera cuestión importante, el Derecho de los fijosdalgo, por el enfrentamiento que Alfonso XI tuvo con la nobleza, especialmente con algunas facciones de ella, de modo similar a lo que había ocurrido en 1272 con Alfonso X.

Ramón d'Abadal considera que la traducción al catalán de las *Partidas*, como también al portugués, se hizo para la aplicación fundamentalmente del Derecho feudal contenido en la *Partida* 4.26, a lo que Otero contrapone, siguiendo su línea respecto al *Ordenamiento de Alcalá*, que el orden de prelación de fuentes, con la inserción de las *Partidas*, no supone sino la aplicación de estas como Derecho supletorio, solo a falta de Derecho real o Fuero municipal, considerando que el fin último de las traducciones era que se aplicara con carácter subsidiario, pero el texto en su conjunto, no solo 4.26, como también considera que ocurrió con las *Partidas* en el orden de prelación de fuentes del *Ordenamiento de Alcalá* de 1348, para que fueran aplicadas subsidiariamente tanto en litigios como fuera de ellos, en defecto de Derecho real y de costumbre municipal, pero no contra estas y siempre subsidiariamente, como posteriormente aclara la ley 1 de las Leyes de Toro[44]. Esto es para Otero lo relevante del *Ordenamiento de Alcalá*, que supone una reforma constitucional, consistente «en el paso de un sistema de Derecho común visigodo –constituido por un Derecho especial de fueros municipales y un Derecho supletorio de *Liber iudiciorum*– a un sistema de Derecho especial de legislación real y costumbre tradicional con un Derecho subsidiario de las *Partidas*», lo que para el autor fue el triunfo de los juristas que malogró aquel posible Derecho común, al ser ellos finalmente los que terminaban interpretando lo que correspondía a la labor del rey en exclusiva[45].

C) *Fuero Viejo de Castilla*[46]. Preámbulo y sentido.

---

[44] Ramón D'ABADAL VINYALS, «Les "*Partidas" a Catalunya* durant l'Edat Mitra», *Estudis Universitaris Catalans*, VI (1912), ápud, Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá…*», art. cit., pp. 406-409.

[45] Alfonso OTERO, «Las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá…*», art. cit., pp. 409-416, 424 y ss., pássim.

[46] No voy a realizar en este trabajo un análisis historiográfico de los distintos autores que han comentado e interpretado el prólogo o el contenido del *Fuero Viejo de Castilla*, desde la primera edición de 1771; valga la referencia de algunas de dichas obras, con comentario y edición; previamente la cita de los estudios sobre la sucesión de copias de dichas fuentes del que generalmente se toman referencias para el resto de los trabajos posteriores, Galo SÁNCHEZ, «Para la Historia de la redacción del antiguo Derecho territorial castellano», *AHDE*, 6 (1929), pp. 260-328;

Casi de modo sorprendente en un primer acercamiento al texto, después del *Ordenamiento de Alcalá* de 1348, Pedro I realiza una nueva fijación y sistematización del *Fuero Viejo de Castilla* en 1356. Ahora, cuando ya se había puesto en vigor las *Partidas*, aunque fueran por vía indirecta (con las diferencias de interpretación dichas arriba) y se había acotado la aplicación del Derecho municipal a lo que pudiera ser probado, consagrándose la legislación real, no solo por su facultad legislativa imponiendo el Ordenamiento real en primer lugar, sino por su facultad de interpretar y modificar el Derecho y se había fijado, *aparentemente*, el Derecho señorial.

En la elaboración que conservamos, en el prólogo del *Fuero Viejo de Castilla*, según el relato que allí se realiza, tras la unificación del Derecho mediante la imposición del *Fuero Real*, los fijosdalgo de Castilla piden a rey sabio:

> Que diese a Castiella los fueros que ovieron en tiempo del Rey Don Alfonso, su bisavuelo e del Rey Don Ferrando, suo padre, porquellos e suos vasallos fuesen judgados por el fuero de ante ansi como solien: e el Rey otorgogelo, e mandó a los de Burgos, que judgasen por el Fuero viejo, ansi como solien.

La naturaleza del Derecho que recoge el *Fuero Viejo de Castilla* ha sido tema debatido, considerándolo algunos que no se trata de un Derecho nobiliario, en general se ha dicho que contiene el Derecho nobiliario, Código nobiliario para otros[47]. Más bien, siguiendo a José Manuel Pérez-Prendes, debe decirse que

---

José Manuel PEREZ-PRENDES, «Derecho y poder», en *Historia General de España y América*, IV, RIALP, Madrid, pp. 4-80; ídem, «Para unos índices del libro de los Fueros de Castiella», en *Estudios en Homenaje a D. Claudio Sánchez-Albornoz en sus 90 años*, III, Instituto de Historia de España, Buenos Aires, 1985, pp. 151-165. Edición del texto con «Discurso preliminar» de Ignacio Jordán del ASSO Y DEL RÍO y Miguel de MANUEL Y RODRÍGUEZ, D. Joachin Ibarra, Madrid, 1771 (sigo esta edición en las citas), existen diferentes ediciones facsímiles. La edición de la Junta de Castilla y León, Salamanca, 1996, con unas «Consideraciones sobre la Historia del Derecho de Castilla (c. 800-1356), a cargo de Benjamín GONZÁLEZ ALONSO y transcripción de Ángel BARRIOS GARCÍA y Gregorio del SER QUIJANO, está realizada sobre el ms. que se encontraba en la Biblioteca del Palacio Real y que fue trasladada a la de la Universidad de Salamanca, de la que da noticia José MALDONADO Y FERNÁNDEZ DEL TORCO, «Un manuscrito del Fuero Viejo», *AHDE*, 32 (1962), pp. 471-481. La descripción que hace del texto es la siguiente: «El volumen comprende 58 hojas, escritas y numeradas por ambos lados. El Fuero Viejo se extiende desde el folio 1 al 105. Sigue luego un texto que lleva el epígrafe *Por quales ffazannas de Castiella deuen judgar*… (folios 105-107), que publicaron también Asso y de Manuel, y a continuación se incluyen unas *Constituciones de los reyes de León*, que se atribuyen a la Era 1216 (folios 108-114) y algunas peticiones de las Cortes de Valladolid celebradas bajo el rey Don Pedro (folios 115-116)», p. 472. Más recientemente, Javier ALVARADO PLANAS y Gonzalo OLIVA MANSO, *Los Fueros de Castilla. Estudios y edición crítica del Libro de los Fueros de Castilla, Fuero de los fijosdalgo y las Fazañas del Fuero de Castilla, Fuero Viejo de Castilla y demás colecciones de fueros y fazañas castellanas*, BOE, Madrid, 2004.

47 Pedro José PIDAL, «Adiciones al Fuero Viejo de Castilla», en *Los Códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, 1847, I, p. 92.

se trata fundamentalmente de Derecho «señorial», incluso «Código señorial», cuyo contenido configura el cuadro normativo más explícito que se conserva sobre el Derecho castellano del sistema jurídico medieval, puesto que «encierra un intento de orientar, en favor de los sectores señoriales jurisdiccionales, las relaciones jurídicas existentes en el seno de una sociedad estamental concreta, la castellana»[48]. Por otro lado, se ha afirmado frecuentemente su Prólogo presenta una gran «fiabilidad», en cuanto parece que los datos que aporta son exactos[49]. Pero fiabilidad en cuanto a los datos no significa que carezcan de «intencionalidad» concreta al exponerlos de un modo concreto y no de otro.

Hagamos un acercamiento al contenido del *Fuero Viejo de Castilla* desde esta perspectiva.

Entre los historiadores del Derecho, en la manualística, estamos habituados a desarrollar antes el estudio del *Fuero Viejo de Castilla* que otros textos ya romanizados, como las *Partidas* y el *Ordenamiento de Alcalá*, y yo lo hago[50] por considerarlo más «didáctico» para los alumnos, haciendo referencia frecuente a su elaboración en época de Alfonso VIII y continuar con el estudio de la obra legislativa de Alfonso X para avanzar hacia el *Ordenamiento de Alcalá* a través del cual, indirectamente, se promulgan las *Siete Partidas* de Alfonso X. No obstante, la fijación del texto del *Fuero Viejo* por Pedro I, en 1356, es fundamental para la comprensión del tema del Derecho señorial y del régimen señorial como tal. Es obvio que la elaboración tan tardía de Pedro I de este texto, con un aparente contenido altomedieval debe tener un significado más profundo que la simple «edición actualizada» de una obra no jurídica.

Recojo en este punto el guante que lanzara José Manuel Pérez-Prendes en uno de sus trabajos que más me han influido en la concepción del régimen señorial, «La frialdad del texto»[51], trabajo poco difundido, aunque más conocido que el anteriormente citado sobre la conceptualización del Derecho señorial, relacionados ambos. Se trata de un minucioso análisis del prólogo del *Fuero Viejo de Castilla*, con el desmenuzamiento de cada uno de los pasos dados para la fijación del «Derecho señorial», por Alfonso VIII; el paso dado por Alfonso X para su erradicación mediante la imposición del *Fuero real* unificando el Derecho castellano, fracasada; y, finalmente, su valoración de la sistematización de Pedro I hecha en el *Fuero Viejo* hacia 1356. En su minucioso desarrollo formulaba una

---

48 José Manuel PÉREZ-PRENDES, «La frialdad del texto», *Cahiers de Linguistique Hispanique Médievale*, 22 (1998-1999) (también en *Interpretatio*, X (2004), pp. 337-358, cito por esta edición, p. 338).

49 Galo SÁNCHEZ, «Para la Historia de la redacción…», art. cit., p. 285; Alfonso GARCÍA-GALLO, «Textos de Derecho territorial castellano», en *AHDE*, 13 (1941), p. 309.

50 Remedios MORÁN MARTÍN, *Materiales para un curso de Historia del Derecho*, UNED, Madrid, 1999, I, pp. 429-431 y segunda edición, 2010, pp. 507-508.

51 José Manuel PÉREZ-PRENDES, «La frialdad del texto», art. cit., pp. 337-358.

pregunta y unas sugerencias en torno a la omisión de lo que Pérez-Prendes enumeraba como el «paso 10», decía:

> Existe a continuación un vacío (¿deliberado?) de información acerca de la labor legislativa de Alfonso XI en 1338, en 1348 y de su revisión por Pedro I en 1351, hechos sobre los que insistiré más abajo. Este espacio debería haber sido el paso 10 del prólogo[52].

Sirva la hipótesis que desarrollo en este trabajo la respuesta a esta pregunta: se omite en el Prólogo el periodo alfonsino en 1338, en 1348 y en 1351 (solicitud en las Cortes de Valladolid del reparto de las behetrías) porque el prólogo y el texto que contiene el *Fuero Viejo* no es a petición y exigencia de los fijosdalgo, sino por imposición real de Pedro I, en una de sus batallas, ahora jurídica, contra la nobleza que tanto lo vituperó. Fue su modo de imponer, bajo apariencia de cesión, el Derecho real, incluso por encima de la cesión de Alfonso XI de permitir el Fuero de Albedrío y otros fueros, dando, por lo tanto, un respaldo al Derecho señorial como «facultad de decisión» «admitida en Derecho», ahora, al anquilosar este Derecho y hurtarle la capacidad de renovación está recortando enormemente dicha facultad.

4. DE NUEVO UNA HIPÓTESIS

Llegados a este punto, considero que el *Fuero Viejo de Castilla* no fue consensuado, pactado, concertado entre el rey y los «ricos omes de la tierra e los fijosdalgo», sino que fue elaborado por el rey y por esto la redacción del final del Prólogo:

> E despues desto en el año de la era mil e trescientos e noventa e quatro años reinante Don Pedro fijo del muy nobre rey Don Alfonso, que venció en la batalla de Tarifa a los Reyes de Benamarin, e de Granada en treinta dias de Octubre de la era mil e trescientos e setenta e siete años, fue concertado este dicho fuero, e partido en cinco libros e en cada libro ciertos titolos, porque mas aina se fallase lo que en este libro es escrito.

El rey, en primer lugar, hace alarde de su estirpe real y de su valor militar, en estos momentos signos ambos de legitimidad en el poder, pero seguidamente dice que el texto que presenta fue «concertado». A tenor de las interpretaciones hechas hasta ahora, se ha considerado de forma muy generalizada, en esa aludida «exactitud» que lo impregna, que concertado se refería al acuerdo del rey con los fijosdalgo (como antes había dicho en tiempos de otros reyes). El

[52] Ibídem, p. 305, pássim.

final del prólogo, la última fase de la fijación y *promulgación* de este Derecho, se revela con un sentido diferente: relatada la trayectoria de imposiciones reales y de solicitudes nobiliarias de mantenimiento y fijación de su Derecho, propongo la definición de «concertar», también admitida, como «cotejar, concordar una cosa con otra».

Por lo tanto, el rey coteja y concuerda el contenido del *Fuero Viejo*[53] con los materiales que quiere y que le son favorables, no dice, como antes dijo de Alfonso VIII que los «Ricos omes e a los Fijosdalgo de Castiella que catasen las istorias e los buenos fueros, e las buenas façañas que avien», ni dice que le fuera pedido por estos, como lo habían hecho con Alfonso X, ni que lo pidieran en cumplimiento del *Ordenamiento* de su padre en Alcalá de Henares, sino que el rey legítimo por su linaje y legitimado por sus victorias (en oposición continua con una nobleza que lo negaba, lo difamaba y lo afrentaba), en virtud de su facultad real, justicieramente, coteja el Derecho de los ricos omes y los fijosdalgo y lo estructura en cinco libros porque «mas aina se fallase lo que en este libro es escrito», es decir, fuera consultado (y aplicado) más fácilmente, de forma más rápida y más segura.

Esta acción de «concertar» es lo que realmente intenta hacer, con mediano resultado, motivo por el cual aparecen algunas contradicciones, normas de diferente origen y sentido, etc.[54]

Sí están en relación directa, como tantas veces se ha dicho, el muy elaborado *Ordenamiento de Alcalá* de 1348 (con la inclusión del Derecho de los fijosdalgo, pero también la fundamental ley anterior, la 27.2 y la 27.3 que permite la interpretación de las leyes y la modificación de ¿ciertos? preceptos de las *Partidas*), así como la labor de reelaboración y fijación del *Fuero Viejo de Castilla*, pero, partiendo de este planteamiento para delimitar lo que verdaderamente llegó a ser el Derecho señorial, hasta ese momento no *legitimado* y desde ahora *legislado* por el rey.

Pero al mismo tiempo, en este nudo sin duda de tensión rey-señores, Alfonso XI y Pedro I, sucesivamente, consiguen la «acotación» del Derecho señorial, por dos vías:

A) La primera mediante la declaración, fijación y aceptación por los fijosdalgo, de la autoridad real, puesto que el Prólogo del *Fuero Viejo de Castilla* reiteradamente recoge la solicitud de aquellos de que el rey «mandó», «vería», «los ricos omes de la tierra e los fijosdalgo pidieron merçed», «et el rey otorgolo», etc.

---

[53] Este contenido y sus materiales ha sido ampliamente analizado también, véase la bibliografía citada en la nota 46.

[54] Lo señala así también José Manuel PÉREZ-PRENDES, «La frialdad del texto», art. cit., pp. 316-317 y también en la bibliografía recogida en la nota 46 y otros estudios aquí citados, como los de Alfonso Otero, en relación con los rieptos o con el homicidio, independientemente de los estudios específicos sobre dichas instituciones, citados en la nota 56.

B) La segunda atrayendo hacia la Corona de Castilla y León ciertos temas en materia penal, más allá de lo conseguido en general en 1274 con los casos de Corte y algunas otras prerrogativas, todas fundamentales para el poder real, puesto que son las esenciales para la monarquía: la reglamentación modificada y acotada de los rieptos entre los nobles[55], la interpretación del Derecho, la mayoría de justicia real, el cobro de pedidos en lugares de señorío (la consolidación de la alcabala como forma de recaudación de un pedido, luego transformada en el primer impuesto indirecto), etc.

Se trata en 1356 de una tensión similar a la que la nobleza había tenido con el rey Sabio en 1272, pero que ahora definitivamente había ganado la monarquía, con la fijación del Derecho público señorial. Ciertamente, el rey tuvo que ceder y su cesión fue el también definitivo fortalecimiento económico de los espacios de señoriales, en la misma línea que el rey antes había conseguido en 1348 el fortalecimiento de los espacios de realengo, en los cuales el Derecho real logra imponerse mediante la prueba del uso de los preceptos del Derecho local alegados.

A partir de la comprensión de lo que supone este nudo de tejido de intereses rey-señores, se puede llegar a un acercamiento a las consecuencias en el desarrollo del Derecho señorial y del régimen señorial hasta su abolición, puesto que los tan traídos a colación textos locales extensos que se desarrollan durante los siglos XIII y principios del siglo XIV, vemos que son más recopilaciones de Derecho local «comarcalizado», que aglutina ya diferentes tradiciones jurídicas y que presentan una especie de marco normativo contradictorio en sus preceptos, que se difunden de forma casi indiferenciada a lugares de realengo y de señorío y que ya no parecen tener aplicación práctica[56]. Por este y otros motivos no pueden considerarse un Derecho de referencia ni en este aspecto de delimitación del Derecho señorial, ni en otros muchos aspectos.

Diferente es el Derecho que se fija en el *Fuero Viejo de Castilla*, en el sentido analizado.

---

[55] Véase las diferencias entre las teorías de Manuel TORRES, «Naturaleza jurídico-penal y procesal del desafío y el riepto en León y Castilla en la Edad Media», *AHDE*, 10 (1933), pp. 161-174, y Alfonso OTERO VARELA, «El riepto en el derecho castellano-leonés», en *Dos estudios histórico-jurídicos*, Roma-Madrid, 1955; ídem, «El riepto de los fueros municipales», *AHDE*, 29 (1959), pp. 153-173. También Paulo MERÊA, «Juramento e duelo nos foros municipais», en *História e direito (Escritos dispersos)*, tomo I, Coimbra, 1967, pp. 135-150. Luis CABRAL DE MONCADA, «O duelo na vida do direito», *AHDE*, 2 (1925), pp. 213-232 y 3 (1926), pp. 67-88.

[56] Este es un tema sobre el que trabajo y en el que no puedo detenerme, pero el Derecho que se recoge en los Fueros municipales extensos de avanzado el siglo XIII y siglo XIV, no puede sernos de referencia única para el conocimiento del tema que nos ocupa. Puede verse en el Fuero de Cuenca y su familia, el Fuero de Sepúlveda, el Fuero de Soria, etc., que se aplican a lugares de realengo, pero que se difunden también por lugares de señorío a través de la conformación del Fuero de Uclés. Cuestión diferente sería el análisis de los Fueros breves señoriales que se conceden antes del siglo XIII, tanto de monasterios como de señoríos seculares.

Las consecuencias posteriores, podría decir, que casi se escaparon en el momento a los «fijosdalgo» a la luz del texto y del discurso de su Prólogo; posiblemente, porque siempre me muevo en una hipótesis tan difícil de «documentar» paso a paso. Fue una reflexión posterior por parte de los señores de lo anquilosado e inútil que había quedado *su Derecho señorial* en lo fundamental, puesto que no posibilitaba, a la luz de su contenido, la restricción del poder real en cuanto a su capacidad de decisión legislativa, ni de dictar Derecho, ni de interpretarlo, ni de su actuación jurisdiccional, ni en su capacidad financiera, puesto que consagró el pedido como forma de ingreso también cobrado en los señoríos (aunque los señores a veces se propusieran impedir su cobro efectivo).

Los señores, en contrapartida, silenciaron a Pedro I y difundieron su particular «leyenda negra», de tal manera que su labor legislativa fue omitida mediante una sistemática *damnatio memoriae* durante dos siglos, de modo que incluso es omitido en el primer intento de recopilación, en las *Ordenanzas Reales de Castilla* de Juan Montalvo. Ciertamente, consiguieron poder económico «actualizado» en sus comarcas con la adquisición progresiva por diferentes vías de las alcabalas y de las viejas rentas reales cedidas o usurpadas sin oposición real, mantuvieron la justicia en primera y segunda instancia, casi indiscutida; se jerarquizaron para mantener las estirpes frente a la nueva nobleza[57] y, en su conjunto, consiguen de hecho la propiedad de la tierra que antes habían tenido condicionadamente, de modo que cuando se acometa la abolición del régimen señorial será el nuevo nudo gordiano, pero ese es ya otro tiempo y otra historia.

A partir de la fijación del Derecho señorial en el *Fuero Viejo* Pedro I ha conseguido el cambio institucional de la Corona de León y Castilla, manteniéndose imparable la consolidación institucional propia de los principios del Derecho común y se hace efectiva con los reyes siguientes de modo sistemático. Tómese como ejemplos la consagración de una justicia real en última instancia, con la creación de unos nuevos tribunales, las Audiencias (Cortes de Toro de 1371), la creación en las Cortes de Valladolid de 1385 por Juan I del Consejo Real (donde el rey elige a quienes quiere de los nobles y eclesiásticos para pedir consejo y, además, introduce a técnicos); la creación del título de Príncipe de Asturias en 1388 para asegurar la sucesión en el trono y que no se produzcan posibles cambios dinásticos, etc.

En definitiva, los señores habían conseguido la fijación y reconocimiento de un Derecho señorial, privilegiado de clase, reconocido por el rey como declaración de principios, por lo tanto, ya era también Derecho real, el rey había sobrepasado las:

---

[57] Sobre este tema, véase María Concepción QUINTANILLA RASO (Directora), *Títulos, Grandes del reino y Grandeza en la sociedad política. Fundamentos en la Castilla medieval*, Ed. Silex, Madrid, 2006.

> cuatro cosas naturales al señorío del Rey, que non las deve dar a ningund ome, nin las partir de si, ca pertenescen a él por razón del señorio natural: Justicia, Moneda, Fonsadera e suos yantares.

Mi interpretación es, por lo tanto, que el *Fuero Viejo de Castilla* ha dejado de ser Derecho señorial medieval, para convertirse en Derecho real para los señores, imbuido de los principios del Derecho común, de prevalencia de la potestad real en materia de decisión legislativa.

Pero no deja de ser una hipótesis más sobre un tema clásico en nuestra materia, de inmersión recíproca del Derecho señorial y el Derecho real.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 325-338
ISSN: 1132-8975

PREEMINÈNCIA POLÍTICA, CAPACITAT ESTATUTÀRIA I JURISDICCIÓ. DRETS HISTÒRICS I AUTONOMIA MUNICIPAL EN VALÈNCIA A MITJANS SEGLE XVII*

Lluís J. Guia Marín**
Universidad de Valencia

Quan em varem proposar de col·laborar en una sessió de treball sobre els drets històrics i l'autonomia dels municipis, vaig pensar que no era la persona indicada tenint en compte la meva preparació com historiador general i que la resta de participants són reconeguts especialistes en Història del dret. Convençut que havia de renunciar, finalment em varen persuadir que la meva aportació podia si més no ser interessant per abordar una mateixa problemàtica des d'altra perspectiva o amb altres preocupacions historiogràfiques. En qualsevol cas m'hauran de perdonar si quan utilitzo alguns conceptes o una terminologia de caràcter jurídic no ho faig amb la propietat i el rigor que caldria.

El meu plantejament parteix de l'anàlisi d'un document de meitat del segle XVII força interessant. Es tracta d'un memorial presentat pel Jurat en Cap, i ambaixador, de la ciutat de València, l'any 1656, a Felip IV denunciant tota una sèrie d'anomalies que es venien produint en torn a la gestió del govern municipal, i plantejant, exigint, solucions per retornar les coses al seu lloc. La situació no era una de tantes en les que la ciutat de València o qualsevol ciutat o vila es dirigia a la cort per tal d'iniciar una negociació sobre qüestions que podien

* El present estudi s'inscriu al Projecte d'investigació «Parlamentos y Ciudades de la Corona de Aragón en la encrucijada de la Crisis del Antiguo Régimen» (Ref. DER2009-09193 del Pla Nacional de I + D), finançat pel Ministerio de Educación y Ciencia, España; i a la Commessa PC.P01.008.002, «Politiche difensive e sistemi di difesa degli Stati del Mediterraneo», del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Itàlia.

** Professor Titular d'Història Moderna de la Universitat de València i *Associato all'Instituto di Storia dell'Europa Mediterranea, Consiglio Nazionale delle Ricerche,* Cagliari, Itàlia.

interessar les seues élites, encara que fos amb l'excusa de l'iterés col·lectiu de tots els veïns[1]. En la conjuntura de 1656 les qüestions que acabaren per preocupar els governants de la ciutat anaven molt més lluny de reivindicacions puntuals i afectaren directament els principis bàsics sobre els que tradicionalment s'havia afermat la seua capacitat d'autogovern[2].

Fa anys vaig donar notícia d'aquesta ambaixada que la ciutat de València (personificada en el seu Jurat en cap, Francesc Llorenç, màxima autoritat del seu govern polític) va enviar a Madrid amb tota una bateria de reivindicacions, no sols de caràcter municipal, sinó també de caràcter territorial, doncs arribà a exigir la convocatòria de Corts[3]. Encara que aquest últim aspecte és força interessant no anem a tractar-lo en profunditat en aquest treball; la temàtica forma part d'una altra sessió d'aquest Seminari. Cal dir tanmateix que l'exigència d'una convocatòria de Corts tenia una especial transcendència en aqueixa conjuntura de la dècada del cinquanta del segle XVII, tenint en compte que no mai seran convocades després de la resolució de la revolta catalana i la superació dels pitjors moments de crisi de la monarquia. També potser que la reivindicació de drets històrics de caràcter territorial, en la conjuntura de 1656, no deixava de ser un recurs, un argument afegit, per denunciar amb tota la seua dimensió l'actuació dels poders representatius de la monarquia en contra de les competències jurisdiccionals i governatives del principal municipi del regne: la ciutat de València.

L'ambaixada va haver de superar tota una sèrie d'entrebancs contra la seva organització i finançament, i tindrà un desenvolupament i una conclusió final traumàtics per la ciutat i pel jurat en cap. Em remet al treball que vaig fer i que es centrava més en els aspectes polítics i contextualització històrica i cronològica de l'ambaixada i no tant en el contingut de les reivindicacions municipals que apel·laven sovint als drets històrics, que és el que ara ens interessa destacar. Encara que al llarg del nostre discurs puguem fer alguna reflexió sobre el nivell d'afirmació del poder de la monarquia a costa de l'autonomia municipal, intentant matisar el seu abast i superar espais comuns que per un costat i per altre

---

1 Sobre la pràctica d'enviar ambaixades des de grans municipis a la Cort, és d'especial interès l'obra de David BERNABÉ GIL, *El municipio en la corte de los Austrias. Síndicos y embajadas de la ciudad de Orihuela en el siglo XVII*, Institució Alfons el Magnànim, València, 2007.

2 Sobre els drets històrics i l'origen del poder municipal a València véase Remedios FERRERO MICÓ, «El origen del poder municipal», en *III Jornadas de Historia de Córdoba*, Junta Provincial de Historia de Córdoba, Córdoba (Rep. Argentina), 1997, pp. 11-30; i «El *ius statuendi* en los Estados ibéricos de la Corona de Aragón», en *Sardegna e Spagna. Città eterritorio tra medioevo ed età moderna*, Carocci editore, Roma, 2001, pp. 45-57. Així mateix sobre l'autonomia municipal véase Remedios FERRERO MICÓ (ed.), *Autonomía municipal en el mundo mediterráneo. Historia y perspectivas*, Fundación Profesor Manuel Broseta, València, 2002.

3 Lluís J. GUÍA MARÍN, «Autonomía municipal, poder normativo y autoridad regia en el reino de Valencia (siglo XVII)», en *Sardegna e Spagna. Città e territorio tra mediovo ed età moderna, Archivio Sardo*, 2 (2001), pp. 59-68.

s'han fet sobre la qüestió, la idea prèvia que ara i ací voldria deixar clara és que la vigència legal dels drets històrics no implicava necessàriament el seu respecte i la conseqüent aplicació. També és cert, però, que els drets històrics eren un element legitimador i podien ser esgrimits en la confrontació política, la qual cosa els feia posseïdors d'una formidable potencialitat a disposició de tos aquells que conjunturalment s'enfrontaren al poder.

La documentació que es conserva a València i als lligalls del consell d'Aragó és abundant. Entre aquesta destaca el memorial presentat per Llorenç, on sintetitzava tots els problemes que s'havien fet presents als darrers anys i mesos[4]. Darrere del seu títol, no sols es denunciaven tota una sèrie de fets concrets de més o menys importància que havien provocat l'aflicció de la ciutat sinó que es feia una formidable radiografia de la situació real de la autonomia municipal de la capital del regne de València i s'exposaven els fonaments legals del dret municipal, els seus orígens, les seues característiques. Tot això en un període crucial en el devenir de la Monarquia Hispànica i de les seves relacions amb tots i cascun dels països de la Corona d'Aragó: els darrers anys del regnat de Felip IV.

Evidentment l'anàlisi d'aquesta problemàtica general escapa també a la reflexió que estem fent. Sols caldria advertir que, superats els pitjors anys de la fallida de la Monarquia Hispànica (la guerra dels 30 anys ha finalitzat en 1648; la revolta catalana s'ha controlat després de la caiguda de Barcelona el 1652, encara que queda oberta la guerra amb França que finalitzarà amb el tractat del Pirineus de 1659; la secessió de Portugal s'evidencia incontrolable…), les mesures de control monàrquic es reprodueixen, dirigint-se tant a les institucions de caràcter territorial com aquelles de caràcter municipal. Sense cap dubte, el tarannà dels darrers anys de la monarquia de Felip IV no es caracteritzarà per una marxa enrere dels guanys aconseguits en l'afirmació del seu cada vegada més poder absolut, malgrat manifestacions propagandístiques de restauració de la situació anterior. El respecte formal del context polític, jurídic, institucional de països com Catalunya o València, amagava un intervencionisme subliminal que subvertia el funcionament de institucions, com les municipals, que teòricament havien de gaudir d'una gran autonomia. Al bell mig d'aquesta conjuntura històrica es situen personatges aparentment contradictoris com els insignes lletrats Cristóbal Crespí o Llorens Mateu, tots dos valencians, que són fidels servidors dels designis autoritaris de la monarquia des de llurs càrrecs de responsabilitat al consell d'Aragó i a l'audiència reial, i que al mateix temps, encara que puga paréixer contradictori, blasonen del context jurídic, polític i institucional de

---

[4] *Desconsuelos que propuso a la magestad del rey nuestro señor (que Dios guarde) Don Felipe el Grande, tercero de la Corona de Aragón, el magnifico Francisco Llorenç, ciudadano Iurado en Cap de la leal ciudad de Valencia, y su embaxador en el mes de noviembre 1656,* Arxiu de la Corona d'Aragó, Consell d'Aragó, lligall 614, expedient 12/15, novembre de 1656. En notes posteriors farem referència al document com «Memorial».

la seua pàtria, el regne de València[5]. És més, seguint amb la contradicció, un dels autors més citats per reforçar els arguments del memorial serà Mateu, aleshores membre de l'audiència i per tant alineat amb el front contra la ciutat.

No cal oblidar, però, que l'actitud intervencionista de la monarquia era possible ja que paral·lelament estem assistint a un canvi en la mentalitat i en les vies per satisfer els interessos d'una part de les élites locals. S'estan generant lleialtats que dividiran aquestes élites i de retruc permetran, amb la complicitat d'aquells interessats en una aproximació a la monarquia, el control per part d'aquesta del funcionament dels governs municipals[6]. Un control i unes complicitats que generaran tensions entre i des d'aquells que es resisteixen a acceptar uns canvis que comportaran el final de l'autonomia municipal.

En aquest context es desenvolupa l'ambaixada de Llorenç i es redacta el seu memorial. Val a dir que és un memorial ple de referències i cites d'autoritat de caràcter jurídic per tal de legitimar els arguments de la ciutat. Una primera lectura posa de manifest el que pot parèixer obvi recordar-ho: que el seu contingut és fonamentalment de temàtica municipal. Malgrat que, com hem dit abans, aquesta temàtica transcendeix sense solució de continuïtat en més d'una ocasió aquest caràcter local[7]; això confereix al memorial una gran dimensió, una gran importància, com testimoni del procés de desnaturalització del context polític i institucional i per tant dels drets històrics del País Valencia en el seu conjunt. En la cronologia d'aquest procés no cal maximitzar els efectes directes de la crisi dinàstica arran de la mort de Carles II, de la Guerra de Successió o del triomf borbònic; ni cal pensar tampoc que el tarannà de la monarquia dels Àustria era més respectuós amb els drets històrics més enllà de la necessitat de mantenir una bona correspondència amb una part de les élites dominats. La fi de regne de València tenia un «principi» que s'endinsa plenament en l'anomenada època foral i d'aquest fi són responsables bona part de les seues élites i no sols la monarquia.

D'una manera un tant desordenada s'exposen al memorial els diversos motius que preocupaven la ciutat: des dels protocol·laris, originats pels conflictes de preeminències en actes públics entre virrei, audiència i autoritats municipals,

---

5 Jon ARRIETA ALBERDI, «El ejercicio de la jurisdicción real en las Cortes de la Corona de Aragón (siglos XVI y XVII)», en *Contributions to European Parlamentary History. Actas del 47 Congreso Internacional para el estudio de las instituciones representativas y parlamentarias,* Juntas Generales de Biskaia, Bilbao, 1999, pp. 229-260; i «Justicia, gobierno y legalidad en la Corona de Aragón del siglo XVII», en *Estudis*, 22 (1996), pp. 217- 248.

6 Joaquim E. LÓPEZ CAMPS, *València sota Carles II: ente el reformisme i l'intervencionisme reial,* Universitat de València, Valencia, 2003; i «València durant el regnat de Carles II. El neoforalisme a debat», *Estudis*, 29 (2003), pp. 315-329.

7 «[…] el acudir a los pies de su majestad en esta ocasión importa a su real servicio, y conservación de su real jurisdicción» […] «Importa también al beneficio público, no solo de aquella ciudad, sinó de todo el reyno, para que se guarden sus leyes, sus fueros, sus privilegios, que son la salud, vida y mantenimiento de los pueblos», Memorial, p. 27r.

fins a d'altres de major calat que constaten els entrebancs que la ciutat tenia per dictar ordenances i estatuts. Però, com veurem ara després, hi havia un tema recurrent i és la denuncia de l'erosió de les competències judicials de les diverses magistratures municipals, especialment les del Justícia Criminal, una de les més importants de la ciutat que projectava la seua jurisdicció més enllà del l'estricte nucli urbà, envoltat per les muralles, estenent-se per la Particular Contribució[8].

També en una primera lectura del memorial i de la documentació al voltant de l'ambaixada de Llorens destaca la clara confrontació entre el municipi de València, una de les màximes institucions representatives del regne, i les institucions que «representaven» i defenien els interessos de la monarquia: consell d'Aragó, virregnat i audiència reial. Aquestes dues darreres, con actuants en primer terme i causants immediats dels problemes, rebran les majors crítiques directes o indirectes de la ciutat.

Pel que respecta el consell d'Aragó, tal va ser l'extorsió practicada en el procés d'organització de l'ambaixada, intentant evitar-la, que la ciutat acabarà per sol·licitar formalment que la consulta que el monarca pogués efectuar sobre el contingut del memorial i altres temes plantejats per l'ambaixador es tramités a través d'altres consells, com el d'Estat[9]. Qüestió inusitada que evidència com a mínim la funció exercida pel consell d'Aragó al servei exclusivament dels interessos de la monarquia, i no com una estructura polític-institucional que de alguna manera pogués facilitar la resolució dels problemes polítics de la Corona d'Aragó o servir de nexe d'unió entre monarquia i élites territorials. No és casual per tant que una bona part del memorial està dedicat a rebatre els arguments que, al si del consell d'Aragó, s'haurien esgrimit i tramés finalment a València per impedir la partida de l'ambaixada[10]. En l'argumentació del dret que la ciutat considera que té per enviar un ambaixador no es dubta en exigir, més que sol·licitar, al monarca la desautorització de les ordres del consell[11].

---

[8] Pablo PÉREZ GARCÍA, El Justicia Criminal de Valencia, Generalitat Valenciana, València, 1991.

[9] «por todo lo qual, en primer lugar me ordena la ciudad se suplique a Vuestra Majestad (como lo hago) sea de su real servicio, que las materias de mi embaxada las vean ministros indiferentes de tantos, y tan grandes como vuestra majestad tiene en sus reales consejos, pues es cierta la desconfiança que tiene del consejo de Aragón, y lo ha manifestado bien con sus acciones, consultas y resoluciones», Memorial, p. 9v.

[10] Ibídem, pp. 9v-30r.

[11] «Y assi, señor, dichos mandatos, y ordenes que se encuentran con los fueros de aquel reyno, con la costumbre inmemorial, con la equidad, razón, derecho de las gentes, y con los preceptos de la sabiduría eterna, se ha de servir vuestra majestad mandarles revocar, cassar, y linear, mandando no se puedan sacar en conseqüencia, ni servir de exemplar en lo porvenir. Y lo mismo se ha de servir vuestra majestad mandar se execute en quanto a la calidad, de que quando fuesse a besar la real mano de vuestra majestad fuesse sin ruido, ni acompañamiento público, pues es contra el estilo, y la costumbre, que se ha observado en todos los Iurados de las ciudades de aquella Corona y contra lo que se ha estilado en los de las ciudades de los reynos de Castilla, y deve estarse a la costumbre», Memorial, pp. 13v-14r.

La institució virregnal, exercida aleshores per Lluís Guillem de Moncada, duc de Montalto, fou destinatària de critiques molt personalitzades en el seu titular com responsable directe de determinades actuacions en contra de la ciutat. Montalto fou un virrei d'una gran personalitat que s'enfrontà reiteradament amb el conjunt de les élites locals. Virrei successivament de Sicília[12], Sardenya i València[13], destins on tindrà ocasió de mostrar el seu tarannà, acabarà formant part de la complexa cort de Carles II, on no va ser un personatge gris i on rebria el nomenament de cardinal[14]. El seu destí valencià havia estat considerat per ell com una degradació en la seua carrera donat que prèviament ja havia estat virrei de Sicília i de Sardenya i havia aspirat a ser virrei de Nàpols sense aconseguir-ho. Malgrat tot exercí les seues responsabilitats amb una gran dedicació, acompanyada d'un extremat rigor, igual que havia fet a Sardenya, no respectant els principis bàsics del context jurídic i polític del país. El seu enfrontament més dur fou amb la noblesa local que es veurà desbordada i frustrada per la pressió del virrei i sobre tot pel suport que aquest rebé de la monarquia[15]. Potser, però, el fet de més ressò de tot el període en que fou virrei fou l'ambaixada enviada a Madrid per la Junta de Contrafurs i encapçalada per Pere Arnaldo Llançol de Romaní, senyor de Gilet, en 1655[16]; aquesta Junta havia estat instituïda en les Corts de 1645 i assolirà una discreta importància si tenim en compte els resultats obtinguts fins l'abolició del règim foral[17]. L'ambaixada de Gilet havia involucrat tot el regne en una acció de denuncia de la política de la monarquia exer-

---

[12] Rafaella PILO, *Luigi Guglielmo Moncada e il governo della Sicilia (1635-1639,* Sciascia, Roma, 2008.

[13] Lluís J. GUÍA MARÍN, «Els virreis i la pràctica del govern. Serveis a la monarquia i ordre públic a València i Sardenya a mitjans segle XVII», en *XIV Congresso internazionale di Storia della Corona d'Aragona*, Carlo Delfino, Roma, 1997, vol. IV, pp. 181-196.

[14] Rafaella PILO, «España y Roma. Conflicto político e inervención diplomática durante la minoría de Carlos II», en Porfirio SANZ CAMAÑES (ed.), *La Monarquía Hispánica en tiempos del Quijote*, Sílex, Madrid, 2005, pp. 615-625; i «Casi todos los hombres del cardenal Moncada. La conjura de otoño (octubre de 1668-marzo de 1669)», en José Manuel DE BERNARDO ARES (ed.), *Sucesión de la Monarquía Hispánica*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2006, vol. I, pp. 255-275.

[15] Lluís J. GUÍA MARÍN, «Los estamentos valencianos y el duque de Montalto. Los inicios de la reacción foral», *Etudis*, 4 (1975), pp. 129-145; i «A la cerca de l'horitzó: la noblesa valenciana i l'ambaixada del senyor de Borriol de 1654», *Saitabi*. *Volum Homenatge al professor doctor Vicenç Maria Rosselló i Verger,* 53 (2003), pp. 313-335.

[16] Sobre aquesta ambaixada véase Sebastián GARCÍA MARTÍNEZ, *Valencia bajo Carlos II. Bandolerismo, reivindicaciones agrarias y servicios a la Monarquía,* Ayuntamiento, Villena, 1991, pp. 173-175.

[17] Sobre la posada en marxa de la Junta de Contrafurs véase Lluís GUÍA MARÍN, «La Junta de Contrafurs. Uns inicis conflictius», *Saitabi*, XLII (1992), pp. 33-45. Prèviament havia ja publicat alguns dels resultats de la meua tesi doctoral (defensada en 1982) sobre aquest assumpte en *Cortes del reinado de Felipe IV. Cortes valencianas de 1645,* València, 1984, estudi introductori, pp. 138-144. Els materials preparats per aquesta tesi serviren, en part, per a que Carmen PÉREZ APARICIO publiqués, també en 1982, un article, «El proceso de consolidación de la monarquía autoritaria y la reacción foral valenciana. La Junta de Contrafurs», en *Mayans y la Ilustración. Simposio Internacional en el Bicentenario de la muerte de Gregorio Mayans*, Ayun-

cida per diversos virreis durant més d'una dècada. En aquest sentit tant la ciutat com l'estament militar havien participat en la seua organització com membres de la Junta, però si l'estament militar, com hem dit, havia cregut necessari ferne una específica, la ciutat tenia suficients motius de greuge com per intentar enviar-ne un altra, sempre amb el mateix teló de fons: la política de pressió exercida pel virrei.

L'enfrontament del virrei amb la ciutat potser tingué un menor calat polític que el que mantenia amb el conjunt dels estaments, però és evident que formava part del que era una maniobra global de vulneració dels usos i costums del regne. De fet els greuges denunciats per la ciutat són contextualitzats al memorial en el marc territorial foral, es a dir com si hagueren afectat tot el país i no sols la capital. De fet s'apel·lava a que la ciutat no era l'única que necessitava acudir a la monarquia per sol·licitar emparo, citant les recents ambaixades de l'estament militar i de la Junta de Contrafurs.

A traves de la denuncia del greuges rebuts es recordava de manera reiterada la preeminència política que la ciutat de València havia tingut des de la constitució del regne. No de bades la ciutat de València era alguna cosa més que la capital; la fórmula, tantes vegades reflectida a la documentació, de «Ciutat e Regne de València» evidenciava el lideratge polític que històricament havia exercit. Frase que ens recorda no sols aquesta preeminència política, progressivament discutida, sinó l'existència d'una complicada –(de vegades directa, de vegades difusa)– jurisdicció que des del municipi de la capital es projectava sobre una gran extensió de la part central del regne. Destaquem, entre tantes altres, una frase del memorial que és clarificadora sobre l'actitud del virrei respecte aquesta preeminència política i jurisdiccional; segons Llorens, Montalto sols pretenia «quitar a la ciudad la autoridad que siempre ha tenido y la jurisdicción que ha exercido siempre»[18].

Un tema, el de la jurisdicció, que forma part sistemàticament dels greuges que es denuncien en contra de l'activitat de l'audiència reial. El màxim tribunal apareix com un dels causants directes del deteriorament jurisdiccional, i conseqüentment polític, del municipi. El memorial insisteix en una qüestió que era determinant: «Que a la Ciudad no se le guardavan sus preeminencias pues muchas causas se las avocava la Real Audiencia»[19]. El paper preeminent de la funció jurisdiccional i la competència existent entre els diversos tribunals del

---

tamiento de Oliva, Valencia, 1982, pp. 131-151. La mateixa autora va abordar anys després una d'aquestes ambaixades, organitzada ja al regnat de Carles II, «Centralisme monàrquic i resposta estamental: l'ambaixada valenciana del senyor de Cortes (1667-1668)», *Pedralves*, 13-I (1993), pp. 327-353. Sobre el regnat de Carles II, però, continua essent fonamental l'obra de Sebastià García citada en la nota anterior, essent actualment l'aportació més original i interessant la de Joaquim López (véase la nota 6).

[18] Memorial, p. 4r.

[19] Memorial, p. 5.

regne, s'estava convertint en un mecanisme de distorsió per mediatitzar totes les competències municipals més enllà de les purament judicials[20].

Un altre punt de denúncia era l'existència d'una Visita que durava ja 33 anys i que complicava la gestió dels Oficials Majors de la ciutat[21]. Sens dubte la Visita s'havia consolidat com un instrument reial d'inspecció i control de la gestió financera dels responsables municipals. Tradicionalment quasi totes les institucions eren objecte d'aquesta voluntat controladora, però en el cas de la ciutat de València, encara que els resultats no eren massa efectius, si que podien ser utilitzats pel virrei i audiència per coaccionar els responsables polítics del municipi, ja que, sovint, la informació aportada pels visitadors era utilitzada com amenaça contra aquells que es mostraven desafectes a la voluntat reial i per modificar les regles del joc del govern local. La denuncia al memorial era clara i sense pal·liatius: «Pues la Visita solo es para corregir y emmendar lo mal obrado y las negligencias y descuidos, pero no para quitar la jurisdicción a la ciudad, Racional y demás oficios de aquella casa»[22]. Així la Visita, més que obtenir la resolució dels problemes que havien generat i justificaven la seua instauració, s'havia convertit en un instrument de control polític i d'erosió continuada i sistemàtica de les competències del oficials encarregats del govern de la ciutat, en definitiva de l'autonomia municipal[23]. No fou estrany per tant que en aquesta ocasió el visitador contribuís, amb estreta aliança amb el consell d'Aragó i el virrei, a entrebancar l'organització de l'ambaixada, ordenant als responsables de la Taula que no lliuressin cap partida per finançar-la[24].

Altres temes menors feien referència als problemes que sorgien sistemàticament quan s'organitzaven representacions de comèdies o corregudes de bous. Problemes que tenien sempre el mateix rerefons: a qui tocava el govern i l'administració de la ciutat. Tradicionalment era aquesta la que havia decidit qualsevol qüestió sobre els assumptes festius però en la mesura que estaven íntimament imbricats en l'organització de la societat i comportaven una competència decisòria, era evident que aquesta parcel·la de poder, de preeminència pública, basada en la jurisdicció, no podia ser ignorada per les autoritats delegades del monarca.

---

[20] «No es señor la Ciudad y Consejo los que tienen la culpa de que se hagan estos gastos y expensas quando se halla tan pobre, y alcançada; el Duque, Real Audiencia, Governador y Bayle son a quien se ha de imputar este cargo pues lo ocasionan con desprecios, con quitar a la Ciudad la jurisdicción, la autoridad, y no hazer caso de ella, y con no observar los fueros, privilegios, usos, y buenas costumbres de aquella Ciudad y Reyno», Memorial, p. 28r.

[21] Amparo FELIPO ORTS, *Las arcas de la ciudad. Gestión municipal e intervencionismo real en Valencia (1517-1707)*, Universitat de València, València, 2008.

[22] Memorial, p. 54v.

[23] «no sirve tan continua visita de otro, que de impedir a la Ciudad, y sus oficiales, el libre govierno de aquella ciudad, y de que aya como un Jurado más, que ocasiona encuentros, e diversiones», Memorial, p. 56r.

[24] Memorial, pp. 6r-6v, p. 30v.

El contingut del memorial va pujant progressivament de to i no es dubta per part de l'ambaixador el sol·licitar la celebració de Corts per esmenar els contrafurs comesos pels oficials reials. La poca audiència, que, pocs mesos abans, havien tingut les ambaixades del senyor de Borriol en nom de l'estament militar i del senyor de Gilet enviat per la Junta de Contrafurs, i per tant ostentant la representació de tot el regne, demostrava que el mecanisme de relació dels valencians amb el seu rei no satisfeia la necessària fluïdesa política que hauria d'haver existit entre súbdits i monarca. Potser el tarannà despòtic del virrei Montalto contribuí a un divorci poc convenient entre estaments i monarquia. Referències a aquest tarannà no falten en el memorial. Són moltes les anècdotes que s'aporten i que mostren un virrei poc disposat a guardar les mínimes normes de cortesia i de respecte vers els estaments i la ciutat; no hem de caure, però, en l'error que cometeren els valencians del segle XVII que consideraven que tots el problemes eren deguts exclusivament a la mala gestió dels ministres. Sens dubte en unes i altres ambaixades, per principi, hi havia poques possibilitats d'èxit. Era difícil que el rei desautoritzés els seus ministres, perquè és evident que llurs accions havien estat regides per la defensa dels interessos de la corona. Els valencians no obstant jugaren a la falsa idea que la desinformació del monarca permetia que els seus ministres governaren sense justícia; en definitiva van voler creure el tòpic que el rei era benèvol per naturalesa i que eren els ministres els que traïen la seua bona voluntat. De fet en la segona meitat del segle XVII, només en el cas que realment els actes denunciats pel regne pogueren posar en perill la necessària bona correspondència entre els grups privilegiats i la monarquia, es va produir alguna desautorització de la gestió dels virreis per part del rei. Desautorització que en una ocasió va comportar el cessament del virrei causant del problema[25]. Cal insistir, però, que això va ser l'excepció de la regla; una regla que va ser especialment dura amb qualsevol pretensió de la ciutat que pogués augmentar els seus privilegis o simplement que s'encaminés a fer valdre els drets històrics de les preeminències polítiques que posseïa.

Per tant, si la via de les ambaixades es demostrava com una via morta, fins i tot per al conjunt del regne, calia anar més lluny i involucrar tota la societat estamental comminant al monarca a celebrar unes Corts, i així es comunica explícitament per Llorens[26]. El mecanisme de relació entre el regne,

---

[25] Sebastián GARCÍA MARTÍNEZ, *Valencia bajo Carlos II*..., cit., pp. 218-220.

[26] «Y porque se avía experimentado, que los síndicos como el de Gilet no conseguían cosa del Consejo de Aragón. Fuese votando sobre el caso, y los primeros votos sintieron se embiasse un Iurado, Abogado, y Síndico a los Reales pies de Vuestra Majestad para suplicarle el reparo de estos males. Otros, señor, a quienes ocurrieron las cosas que ay que remediar en aquel reyno fueron de sentir, solo se avía de suplicarse a vuestra majestad se sirviesse celebrar Cortes, pues se necessitava tanto de ellas, y que siendo esta petición justa, conforme a los fueros, se diessen recados al estamento eclesiástico, y militar, y se escribiese a las ciudades, y villas, que intervienen en ellas, para que lo suplicasen todos a vuestra majestad y los mas votaron, que se pidiesse uno y otro, y que se enviase Iurado, Abogado y Síndico», Memorial, pp. 5v-6r.

és a dir els estaments, i la monarquia, a través d'ambaixades havia estat consubstancial al sistema polític de la Corona d'Aragó, on des de l'època medieval sovintejaren en tots el territoris i ciutats arreu de la corona[27]. Des de l'època de Felip II l'organització de les ambaixades havia rebut una especial atenció en la legislació proposada pels braços a les Corts per tal d'evitar, sense massa èxit, les progressives interferències de virreis i audiència reial en el que es considerava un dret històric. La preocupació legislativa tenia també un altre motiu: La necessitat de cercar i assegurar alternatives per mantenir una via de relació permanent amb la monarquia que pogués donar satisfacció als interessos dels súbdits ja que les convocatòries de Corts es distanciaven cada vegada més en el temps. Era precisament en aquest àmbit on s'havien aconseguit privilegis i mercès al temps que es pactaven nous capítols legislatius i es reparaven els greuges. Les ambaixades podien des de la perspectiva dels seus organitzadors compensar l'absència de l'activitat parlamentària i mantenir paral·lelament una via de negociació i d'acord com un sistema de relació entre rei i regne que assegurés la pervivència del pactisme. És per això que la monarquia no consentirà en una institucionalització de les ambaixades via legislació pactada a les Corts, i procurarà entrebancar-les, sense atrevir-se mai a prohibirles totalment.

Les tesis exposades pel jurat sobre el caràcter pactista de les normes jurídiques valencianes responien sens dubte a la més estricta legalitat i de fet posaven de manifest que aquesta no era respectada en absolut pel rei i els seus ministres. Frases com la que reproduïm a continuació denoten no sols la valentia, mes bé la inconsciència, del Jurat, sinó fins a quin punt les reivindicacions se sustentaven en un referent juridic-polític molt viu entre els valencians: «aunque las reales cartas de vuestra magestad tienen fuerça de ley, pero no contra los fueros de aquel reyno, y mas quando son leyes paccionadas como lo son los fueros que nos dió el invictissimo rey don Jayme […] Y assi los fueros que nos dió nuestro conquistador, fueron leyes paccionadas y no se pueden revocar y ha jurado vuestra magestad guardarles y observarles y que no les alterará, mudará, añadirá, ni corregirá; sinó en caso evidente y grande necessidad; y en tal caso con consentimiento y voluntad del reyno junto en cortes, como lo ofreció y juró el senyor rey don Jayme el conquistador»[28]. Les afirmacions argumentades es sustentaven sens dubte en la tradició i en una legislació recopilada i publicada, però adqui-

[27] «La ciudad jamás ha necesitado de licencia del virrey para acudir a los pies de vuestra majestad por medio de síndicos, embaxadores, y legados, y esta verdad consta porque desde su conquista tuvo la ciudad esta facultad y uso, y usado de ella siempre que le ha parecido necessario […] y esto sin licencia de virrey alguno, porque al tiempo de la conquista, y muchos años después no le huvo, ni le pudo aver según fueros, y assi la ciudad no pudo necessitar de licencia de ministro que no huvo, ni se conocía en aquel reyno», Memorial, pp. 20v-21r.

[28] Memorial, pp. 22r-23r.

rien un tint molt distint, de crispació, al ser plantejades com una reivindicació que ratllava l'exigència. No sols s'exposava el dret a demanar la convocatòria de Corts sinó que s'explicitava que aquesta petició es feia per l'incompliment reial del compromís de convocar-les quan era absolutament necessari. A l'hora de defensar-se de l'acusació, que des del consell d'Aragó s'havia fet, de que la ciutat estava conspirant per aconseguir la convocatòria de Corts, es va més enllà de la simple defensa per evidenciar la falta d'acompliment del monarca de les seues obligacions[29]. No manquen tampoc reflexions sobre la seua funció, de tal manera que el text del memorial esdevé quasi un petit tractat de teoria i pràctica de la foralitat.

Però tornant a la problemàtica exclusivament municipal, possiblement el problema més greu de la ciutat es centrava en aquests moments en l'erosió de les seues competències ordenancistes i de govern polític a través de la desautorització de les seues autoritats judicials, a través en definitiva d'entrebancs al lliure exercici de la seua jurisdicció[30]. Els atacs més persistents es dirigien contra la cort del Justícia criminal; atacs que provenien tant de la reial audiència, com del propi virrei. L'audiència reial, i també el tribunal de la Governació, amb la complicitat dels afectats, no dubtaven en avocar qualsevol causa judicial que correspongués a la ciutat, deixant-la sense armes per a fer respectar les seus ordenances. Per la seua part el virrei intentava obligar el Justícia criminal, contra tot costum, a rendir-li compte diari del funcionament del seu tribunal[31]; una humiliació que contribuïa a deteriorar la «imatge» del poder de la ciutat, no sols dins de les muralles sinó en un extens territori sobre el que el Justícia estenia la seua jurisdicció: l'anomenada Particular Contribució[32]. El problema provocava ràpidament altres conseqüències no desitjables per el manteniment del prestigi de

---

[29] «que no se escrivieron (las cartas a los otros estamentos) por otro fin, que por conseguir esta merced de vuestra majestad que según fueros de aquel reyno, deve vuestra majestad hazerla, pues como se dirá más abaxo, tiene vuestra majestad (salva su real clemencia) obligación de celebrar Cortes a los de aquel reyno de tres en tres años, y todo el reyno necessita de que las aya, y por esto Valencia, que es metropoli y cabeça de aquel reyno se deve doler del mal que reciben sus poblaciones, assi como de sus miembros», Memorial, p. 19.

[30] «Otrosi se dize que materias de preeminencias, jurisdicción, prerrogativas y estimación, no pueden ser cosa de poca monta, pues las leyes, la razón y los políticos las reputan por graves y de ponderable perjuizio, y lo han juzgado así los progenitores de vuestra majestad, y con razón, pues la jurisdicción es cosa divina, pues los que la exercen, ocupan y tienen las vezes de Dios», Memorial, p. 26r.

[31] «quando se conquistó aquella ciudad, y en muchos años después no huvo virrey en aquel reyno, y muchas vezes, y lo más del tiempo estavan en Aragón y Cataluña los senyores reyes, y assi el Justicia no tuvo a quien dar cuenta de sus rondas, ni las dava, por que él solo conocía de todas las causas civiles y criminales sin que otro conociesse dellas, ni las pudiesse juzgar», Memorial, p. 35r.

[32] «y con este exemplo los demás justicias del término de aquella ciudad van introduziendo lo mismo en mengua de la jurisdicción, autoridad y estimación de el Justicia Criminal de Valencia», Memorial, p. 41v.

l'autoritat de la ciutat. Així ho havia constatat el rei Felip III en una ocasió i no es deixa de recordar en l'argumentació de Llorens[33].

Al llarg del text hi han continuats al·legats en pro de la preeminència i la capacitat ordenancista de la ciutat, sempre amb arguments basats en la jurisdicció; al·legats que reiteradament es refereixen al moment fundacional del regne per Jaume I[34]. Una darrere un altra es relacionen i glosen les competències estatutàries i de govern que afecten a tots els ordres de la vida municipal i que exerceixen els seus oficials majors, els jurats: «Tocales el govierno político de aquella ciudad, su abasto, y provisión, y en falta de fuero pueden hazer estatutos para el buen govierno, y en particular para el de los oficios de que se compone; con calidad de poderles revocar, mudar y alterar aunque tengan confirmación real. No puede el governador decretar los capítulos de los oficios que han ajustado entre si, que primero no les aya examinado, y decretado la ciudad. Conocen de los pleitos de los oficios, pertenecientes y motivados de sus capítulos, y esto privativamente tanto en primera instancia, como en las causas de apelación […] De los establecimientos que hazen, assi para el buen gobierno, como para los derechos della no se puede firmar de derecho, ni apelar a aquella real Audiencia, sinó si alguna cofradía, universidad, o otra particular persona pretenderá alguna cosa contra ellos, deven acudir a los Iurados los quales han de decidir, y determinar dichas pretensiones summariamente»[35]. La casuística és molt extensa: avituallament, impostos, confraries, oficis, universitat, aveïnaments, dies firats, mesures contra la pesta, defensa, comèdies, toros, etc. L'exercici de totes i cascuna d'aquestes competències donava sentit al govern polític de la ciutat, però en totes sorgien problemes. Un govern que tenia credibilitat en la mesura que pogués ser capaç de fer respectar les seues disposicions, i per a això era fonamental que la monarquia no reduís les seves competències jurisdiccionals, desacreditant els seus tribunals. Allí estava en bona mesura el cavall de batalla. El jurat insistirà de forma reiterada que si no es respectava l'autoritat del municipi mai serien efectives les normes de govern que es pogueren elaborar per aquest ni l'exercici de la

---

33 «pues se da materia a que los demás oficios de la Ciudad, y aún los particulares della con qualquier pequeña causa se atrevan a quitarla y perderla el respeto», Memorial, p. 42r.

34 «desde la conquista se le cometió a los jurados y Consejo la libre administración de aquella ciudad según el privilegio 18 del señor don Jayme el conquistador» (Memorial, p. 9v). Moltes pàgines després la defensa dels drets de la ciutat és més estensa i es contextualitza en la conformació del regne, «Despues señor que los gloriosos progenitores de vuestra magestad sacaron de la esclavitud de los moros aquella ciudad de Valencia, dividieron su govierno en dos géneros de ministros, unos que exerciessen los actos de jurisdición; otros los de la administración; los del primer género, fueron el Iusticia que conocía de todas las causas civiles, y criminales, sin que otro conociesse dellas, ni las pudiesse juzgar, y remitía, y perdonava, remite y perdona los delitos, como no merezcan pena de muerte, o mutilación de miembro» […] Los del segundo género, es a saber los ministros de la administración, fueron los Iurados, ellos son los administradores de aquella población real», Memorial, pp. 44r-45r.

35 Memorial, pp. 45v-46r.

jurisdicció. Amb el consentiment de les autoritats reials els particulars sabotejaven la tasca ordenancista de la ciutat i la seua jurisdicció; així «si la ciudad decreta algunos capítulos para gobierno de los oficios, y ay algún interessado a quien no le está bien, con evocar la causa a la real Audiencia, se inmortaliza la causa, y el oficio queda sin ley. Y si les confirma la real Audiencia, siempre se queda con la execución sin restituirla nunca a la Ciudad»[36].

En realitat s'havia arribat a una espècie d'autonomia municipal vigilada, tolerada, en funció de la conjuntura o els interessos reials. La major o menor sintonia dels responsables municipals amb el monarca i les seues autoritats representatives podia donar la imatge d'una situació de normalitat però la crua realitat era una altra. És podria afirmar que l'autonomia dels municipis de jurisdicció reial respecte al titular últim d'aquesta jurisdicció havia arribat a ser menor que la que gaudien els senyors respecte a la Corona. Aparentment tota la problemàtica pareixia reduir-se a un conflicte intern entre diversos tribunals de jurisdicció reial (Audiència, Governadors, Justícies, etc), i de fet hi han passatges al memorial que així ho donen a entendre: «A la grandeza de vuestra majestad poco importa, señor, que éste o aquel ministro trate de las materias pues todos las tratan en lugar de vuestra majestad y con poder suyo»[37]; tanmateix al rei si que l'importava.

L'extens memorial finalitzava amb l'enumeració d'una sèrie de peticions que eren la reiteració de les que al fil de la protesta s'havien exposat de manera un tant desordenada. Entre elles destaquen totes les referents al Justícia Criminal per ser el tribunal més emblemàtic de la ciutat i aquelles que insisteixen en la sol·licitud d'una convocatòria de Corts. El tenor d'aquesta petició té una dimensió i una argumentació que supera en molt els escrits que l'ambaixada de la Junta de Contrafurs, representativa del regne, efectuada l'any anterior, havia presentat. D'alguna manera la Ciutat de València no volia trair, en uns moments de greu crisi, el paper polític que històricament havia tingut en tot el país.

En definitiva l'ambaixada no sols havia denunciat l'incompliment sistemàtic dels privilegis reials concedits antany en benefici del municipi, sinó que posava de manifest que la crisi del sistema de govern del municipi foral estava propiciada per l'actitud i per la mateixa existència d'unes autoritats representatives de la monarquia cada vegada més omnipresents i omnipotents als segles XVI i XVII. La qüestió per tant era ben simple, els avanços de l'absolutisme eren irreversibles al segle XVII i no era possible una eixida institucional satisfactòria a les exigències de l'ambaixador. Evidentment no va haver-hi, com en altres ocasions, ni tan sols declaracions formals en favor de les tesis de la Ciutat per a mantenir almenys la ficció que la necessària bona correspondència entre el rei i els seus vassalls es mantenia. Per descomptat tampoc van ser desautoritzats per

[36] Memorial, p. 50v.
[37] Memorial, p. 51r.

les seues pràctiques antiforals el virrei, l'audiència, el visitador o el propi consell d'Aragó. El que si que va haver-hi finalment, i això denota quina era realment la situació, un càstig directe al jurat en cap Francesc Llorenç quan va tornar a València; va ser desinsaculat de manera fulminant per tal d'aconseguir la seua inhabilitació en qualsevol càrrec de govern en la ciutat. Era el pitjor càstig que es podia imposar a un jurat en cap en exercici.

Davant d'aquest resultat quina resposta podem donar sobre el manteniment de la vigència dels drets històrics a les acaballes del règim, que a València, denominen foral? La resposta no pot ser més pessimista, sense que això ens faci alinear-nos amb posicions historiogràfiques que homologuen la situació valenciana amb la d'altres territoris on el poder intervencionista de la Monarquia s'havia exercit tradicionalment sense uns referents jurídics i polítics que el limitessin. L'autonomia de municipis com el de València, en la segona meitat del segle XVII, era una autonomia vigilada, captiva. Podríem dir que al País Valencià formalment els drets estaven vigents i legitimaven l'existència d'uns municipis típics de la Corona d'Aragó amb capacitat estatutària i d'autogovern; la situació pràctica, però, no responia a la realitat jurídica. Faig extensiva l'afirmació per a tot el País Valencià i ho faig citant a Casey i el seu magistral capítol «l'eclipsi de l'estat popular» pertanyent a la seva obra sobre el regne de Valencia al segle XVII[38]. En la pràctica, aquests referents legals estaven, per dir-lo d'alguna manera poc ortodoxa, en hibernació. Això, i sense ànim de fer cap futurible, permetia i podia haver permès en el futur, recórrer a ells per donar suport a qualsevol reivindicació amb potencialitat política. És a dir mentre no es varen produir els canvis jurídics, polítics i institucionals, arran de la Guerra de Successió, hi havia la possibilitat de reclamar des dels municipis unes capacitats de govern polític en base a la titularitat històrica d'una ampla jurisdicció.

Una altra qüestió és preguntar-se si la situació valenciana era semblant a la d'altres territoris de la Corona d'Aragó. Sense entrar en la trajectòria política de tots i cascun d'aquests territoris que, tot i ser a grans trets comuna, estava marcada per diferents ritmes, és evident que l'origen legitimador del poder municipal tenia, en el cas valencià, un punt clau amb la conquesta del regne per Jaume I. De tal manera que era evident, i així es manifesta de manera reiterada en el memorial de Llorenç, que havia estat la voluntat d'un rei, i dels seus successors, la que havia conformat als municipis valencians com organismes dotats de capacitat estatutària i d'autogovern; és a dir el que avui anomenaríem autonomia. Aquesta especificitat valenciana, per haver estat un territori de conquesta, entre d'altres qüestions, implicaria una major fragilitat de les élites front d'altres «voluntats» reials poc interessades en mantenir i respectar l'autonomia municipal.

---

[38] James CASEY, *El Regne de València al segle XVII*, Curial, Barcelona, 1981.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 339-355
ISSN: 1132-8975

AUTONOMÍA MUNICIPAL *VERSUS* PODER REGIO Y SEÑORIAL. ALGUNAS CONSIDERACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE GALICIA

Eduardo Cebreiros Álvarez
Universidad de La Coruña

1. INTRODUCCIÓN

Una nueva edición de las Jornadas sobre Juristas y notarios organizadas por varias instituciones catalanas nos permite reflexionar sobre el apasionante mundo de la organización municipal en la historia y, particularmente, centrarnos en su autonomía.

Lo primero que convendría realizar antes de adentrarse en el contenido de la exposición es una precisión terminológica, puesto que la expresión *autonomía municipal* puede ser válida para ser empleada durante la etapa contemporánea pero su utilización en períodos anteriores, que desconocían esta expresión, resulta más discutible. En todo caso, el objeto de estas páginas consistirá en examinar la posibilidad de actuación independiente de los municipios en relación con otras instituciones político-administrativas.

Asimismo, como idea de partida, considero que el estudio de la autonomía municipal resulta un tema de gran dificultad y complejidad, ya que se hace necesario tener en cuenta multitud de variables:

- Espaciales: la organización municipal presenta, en no pocos casos, notables divergencias entre unas localidades y otras, particularmente cuando se trata de territorios pertenecientes a diferentes coronas o reinos. Tampoco se hace posible equiparar un municipio grande a uno pequeño.
- Temporales: igualmente, resultan muy diferentes los municipios medievales y los que encontramos en la Edad Moderna y tampoco, dentro de la misma época, es el mismo el del siglo XV que el del XVIII.

– Carácter del municipio: Los de realengo se organizan de modo diverso a los de señorío, por más que éstos acostumbren a presentar una estructura de gobierno a semejanza de los primeros. Del mismo modo, dentro del régimen señorial hay que distinguir los territorios sometidos a la nobleza de los que lo hacen al poder eclesiástico. También el tamaño provoca diferencias, ya que un municipio grande no se puede equiparar con uno pequeño.

Quizás la mayor complejidad provenga del hecho de que, para el asunto que nos ocupa, sea necesario examinar y reflexionar sobre una lucha de poderes. En los municipios confluyen o pueden hacerlo, por una parte, el poder regio a través de sus oficiales, la nobleza con sus intereses, los comerciantes y artesanos como estamento que se fortalece, o la Iglesia, también con sus particulares pretensiones.

Por lo tanto, cuando hablamos de AUTONOMÍA MUNICIPAL tenemos que tener en cuenta que, al menos, debemos pensar en el juego de tres poderes: el regio, el señorial y el municipal.

Creo que una afirmación inicial que se podría realizar al estudiar el caso gallego es la de que el poder del rey era escaso hasta bien entrado el Antiguo Régimen. La corte quedaba lejos y los oficiales de realengo eran pocos. Pero eso no quiere decir que los municipios gozasen de mucho margen de autonomía.

2. EDAD MEDIA: EL CONTROL SEÑORIAL

Durante la Edad Media, como es sabido, el proceso de recuperación territorial frente a los musulmanes determinó que el rey realizase concesiones beneficiosas de tierras para favorecer la repoblación de las zonas recuperadas. Ese aún escaso poder monárquico obligó a que, jurídicamente, se promulgasen ordenamientos privilegiados dirigidos a los habitantes de esos lugares peligrosos, que formando ciudades o villas, recibían con agrado fueros municipales que les permitían un amplio autogobierno, expresión que –al igual que ha expresado el profesor González Alonso en este encuentro– me gusta más que la de autonomía para referirse a estos períodos históricos.

Además, los monarcas debieron premiar la colaboración prestada en las campañas militares por la nobleza y el poder eclesiástico. De ahí la aparición de numerosos señoríos en manos de ambos estamentos. Resulta particularmente interesante el análisis de este régimen si tenemos en cuenta que Galicia es el territorio por excelencia del señorío. Los municipios de las ciudades más representativas estaban en manos del poder de la Iglesia (Santiago, Lugo, Orense, Tuy, Mondoñedo) y solo La Coruña y Betanzos se mantenían como «islas» de realengo a las que se uniría Orense ya bien entrada la Edad Moderna.

En la Edad Media, los municipios más relevantes se encontraban bajo dependencia de los grandes señores laicos (conde de Altamira) y eclesiásticos

(arzobispo de Santiago). Sin embargo, es posible que en territorios pertenecientes a la Corona los fueros municipales permitiesen cierta libertad. No en vano, estos conforman un derecho basado en la costumbre, en el *usus terrae*, que dará mayor campo de actuación a la voluntad de los individuos y permitirá vivir a los vecinos según las reglas establecidas desde antiguo. El profesor Faustino Martínez ubica el conjunto de fueros municipales gallegos –de los que presenta una amplia edición– dentro de tres familias: León, Benavente y Sahagún[1]. Así, localidades de la importancia en el Medievo como Allariz y Ribadavia siguieron este último, mientras otras con La Coruña o Ribadeo recibieron el Fuero de Benavente. Se confirmaría así el viejo adagio alemán «El aire de la ciudad hace libre» que pone de relieve la existencia de un mayor sometimiento en el ambiente rural de señorío, del campo, que en el urbano.

Hay que recordar que, en torno al año 1100, tiene lugar en la Península Ibérica el renacer de las ciudades, en decadencia hasta este momento al predominar un ambiente típicamente rural fruto de la crisis económica producida en las urbes desde el último período romano y que se había prolongado durante la etapa visigoda[2]. Este era el mejor escenario posible para el auge del régimen señorial, con sus lazos de dependencia fruto de la relación con la tierra. Ahora, de la mano de un floreciente comercio, las ciudades se convertirán en importantes centros de negocio gracias a la celebración de mercados y ferias y al establecimiento de artesanos y mercaderes, que generan una relevante actividad comercial. Juristas y médicos también acudirán a las pujantes ciudades, produciéndose, asimismo, un renacer del derecho, que se convertirá en ciencia autónoma. Además, como hemos visto, la política regia de concesión de privilegios para fomentar la repoblación ayudará a consolidar este renacimiento.

Muy probablemente el carácter atécnico, sencillo, del derecho altomedieval y el fuerte peso de la costumbre contribuyeron a una mayor libertad municipal, fuera del estricto control y sometimiento regio que se plasmará de forma clara durante el último período de la Edad Moderna, pero que tendrá sus inicios en plena Edad Media cuando monarcas como Alfonso X y Alfonso XI intenten controlar los resortes de poder, bien mediante un conjunto de disposiciones que fortalezcan al rey o bien mediante la intromisión en el gobierno de los municipios a través de la designación de oficiales. Sin duda, el influjo del *ius commune*, con su apoyo a la figura del poder regio, contribuyó de una forma esencial en el logro de estos objetivos. Mientras durante los primeros siglos medievales persista un

---

1 Faustino MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «Antología de textos forales de Galicia», *Cuadernos de Historia del Derecho*, 10 (2003), pp. 270-271.

2 Es lo que la profesora Montanos, siguiendo las ideas desarrolladas por Manlio Bellomo, ha denominado «predominio del campo sobre la ciudad», véase Emma MONTANOS FERRÍN, *El derecho en la historia de España*, Universitas, Madrid, 2009, pp. 113-117.

derecho popular sin presencia de juristas existe una mayor posibilidad de que la autonomía municipal se plasme en la práctica. El renacer de este colectivo profesional a partir de la recuperación y reordenación del derecho romano justinianeo provocará una gradual pérdida de autogobierno, al mismo tiempo que, como decía, el monarca fortalece su poder.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el señor eclesiástico era el verdadero director de los grandes municipios gallegos, sobre todo en la Edad Media, y en menor medida en la Edad Moderna, limitando enormemente el autogobierno local. En los núcleos rurales de pueblos y aldeas, nobles y eclesiásticos ejercen un poder casi absoluto. También aquí existirán fueros pero, al partir de la iniciativa señorial, en ellos se regularán las condiciones de vida de una población que gozará de escasos márgenes de autonomía[3]. Si bien con carácter general, en la Edad Media los núcleos urbanos simbolizaban el espacio natural para las libertades y el autogobierno local y el ámbito rural iba ligado al poder señorial de sometimiento, en el caso gallego, no podemos aceptar este planteamiento ya que también los señores controlarán las ciudades más importantes de Galicia.

El avance en el lento proceso de expulsión de los musulmanes provocará un mayor fortalecimiento de la figura regia que buscará unificar y expandir su derecho frente a los derechos municipales y los señoríos. Sin embargo, esa tarea no se encontrará exenta de problemas. Monarcas como Fernando III o Alfonso X pretenderán unificar el derecho, siempre desde la vertiente regia, poniendo orden en el plural y diverso ordenamiento especial. La tarea no será fácil. El rechazo de nobles y ciudades frenará las expectativas de Alfonso X en este sentido, como se pudo apreciar con las revueltas de 1272. Habrá que esperar al siguiente período para que el poder regio se asiente definitivamente. El derecho general del *Liber Iudiciorum* presente durante la Alta Edad Media va quedando obsoleto y es el momento, pues, de la creación de nuevos ordenamientos de este tipo. A ello responde, en buena medida, la política legisladora de Alfonso X.

Por lo tanto, el posible autogobierno de los municipios en esta etapa se ve devaluado, en el caso gallego, por la dependencia de este territorio al poder señorial. Como con claridad explicaba el profesor Otero Varela[4], Galicia no se vio inmersa en el fenómeno de la Reconquista y posterior repoblación, con lo que la concesión de ordenamientos privilegiados que fomentasen esta última fue escasa y mermó la autonomía municipal a favor de una consolidación del régimen señorial.

---

[3] Buen ejemplo de esto lo constituyen los diferentes fueros otorgados a Santiago y su tierra, dominios bajo el control del arzobispado compostelano, véase Antonio LÓPEZ FERREIRO, *Fueros municipales de Santiago y su tierra*, Castilla, Madrid, 1975.

[4] Alfonso OTERO VARELA, «Sobre la compilación del Derecho foral gallego», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXV (1965), p. 555.

3. EDAD MODERNA: HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER REGIO

Pese al paulatino incremento del dominio regio sobre el territorio, hecho que se consolida especialmente en el siglo XVIII con el absolutismo borbónico, el poder señorial continúa siendo predominante en esta etapa por toda la geografía gallega[5]. Ello resulta muy evidente en el caso de Santiago de Compostela. Su arzobispo ejerce, aún en las postrimerías del Antiguo Régimen, un enorme poder social, religioso y económico, a la par que político. Bartolomé Rajoy constituye el exponente más claro en la segunda mitad de esta centuria. Pero el control sobre el gobierno local presenta algunos inconvenientes. El dato que nos permite realizar esta afirmación se extrae de la documentación municipal, en la que se aprecian enfrentamientos entre los oficiales de la institución y el arzobispo. Este se queja de la falta de actitud y buen hacer de parte de aquellos. En buena medida, este hecho puede ser debido a la situación en la que se encuentra el nombramiento de los oficiales municipales. Si bien es el arzobispo quien los designa, se hace necesario tener en cuenta que, dejando al margen a los alcaldes ordinarios, diecisiete regidurías compostelanas son renunciables por sus propietarios, sin que el prelado pueda intervenir a no ser que el oficio sea «devuelto» a su señor y cinco son perpetuas sobre las que no tiene control alguno. Por lo tanto, la venta de cargos disminuye ese control tan directo y dificulta la dirección señorial del municipio. Al menos esa es la consecuencia lógica a la que se llega tras examinar los conflictos que surgen ante determinados problemas puntuales entre el arzobispo y la oligarquía local. Las actas consistoriales reflejan con meridiana claridad el enfrentamiento. El gobierno municipal está en manos de una oligarquía de pocas familias, pertenecientes a la nobleza y pequeña hidalguía, que deben su puesto a la voluntad señorial y que, en principio, debieran plegarse a sus intereses, aunque no siempre. Esto es más palpable en la Edad Media que en la Moderna. Por ello, se podría analizar ese poder oligárquico para determinar su solidez e importancia a la hora de gobernar los municipios, obviamente, sin que ello determine una autonomía municipal, al menos, entendida como el gobierno del municipio por los vecinos.

En estos supuestos mencionados de conflicto, al menos para el caso compostelano y bajo el arzobispado de Bartolomé Rajoy, la teórica oposición rey-señor no fue tal. Existen algunos ejemplos especialmente significativos. Así, en el proceso de selección de alcaldes ordinarios en 1794 el prelado llegó a pedir ayuda a la Real Audiencia de Galicia. Del mismo modo, en dos momentos con-

---

[5] Para su cuantificación, véase Antonio EIRAS ROEL, «El señorío gallego en cifras. Nómina y *ranking* de los señores jurisdiccionales», *Cuadernos de Estudios Gallegos*, 103 (1989), pp. 113-135.

cretos, 1754 y 1771, solicitó el nombramiento de un corregidor para Santiago ante el mal hacer de los alcaldes[6].

Particularmente sorprendente resulta esta última petición, si tenemos en cuenta que la aparición de representantes regios en el municipio vendría a mermar el poder señorial[7]. Es más, lo esperable sería no ya una propuesta del arzobispo en este sentido sino una total oposición ante idéntico planteamiento efectuado desde cualquier otra instancia. Más lógica resulta que esa pretensión provenga de autores como Herbella de Puga[8], Lucas Labrada[9] y de instituciones como el Consulado de La Coruña o la Sociedad Económica de Amigos del País quienes, en diferentes momentos, intentarán, sin éxito, su nombramiento por toda Galicia[10]. En todo caso, parece que el arzobispo compostelano buscaba el bien común de la ciudad y no tanto defender su posición dominante.

En la Edad Moderna, la institución que con mayor fuerza mantenía los intereses regios era la Real Audiencia de Galicia[11] que, en no pocas ocasiones, colisionaba con las oligarquías locales y el poder señorial[12]. Su papel como institución con importantes funciones de gobierno ha sido puesto de relieve por la doctrina[13], con lo que se convertirá en una pieza básica para la administración territorial de Galicia. Así, por lo que se refiere a su actuación en la esfera local,

---

6 Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, *El municipio de Santiago de Compostela a finales del Antiguo Régimen (1759-1812)*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1999, pp. 94-96.

7 Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, «Una dimensión de la aplicación del ordenamiento municipal en el ámbito compostelano: intento de instalación de corregidores», *Rudimentos legales*, 1 (1999), pp. 119-130.

8 Este autor publica en 1767 una obra con un clarividente título, *Discurso sobre la necesidad de que se establezcan Corregimientos en el Reino de Galicia*, en el que expresa con gran elocuencia y conocimiento los males que afligían a la justicia gallega, particularmente la existencia de circunscripciones pequeñas. Así, aporta datos interesantes como que en el territorio, no excesivamente amplio –45 leguas– existían más de 800 jurisdicciones, en muchas de las cuales más de la mitad de la población era juez. Las críticas a la situación son constantes. Además de reflejar la escasa formación de muchos de ellos, quienes ni siquiera sabían leer, Herbella era tajante en algunas de sus consideraciones sobre el particular. Refiriéndose a esos jueces llega a afirmar que «están sobre el corto espacio de este reino, como una turba de langostas sobre media vara de territorio» (p. 15) o que «los Reos buscan abrigo en el Juez amigo» (p. 21), véase Bernardo HERBELLA DE PUGA, *Discurso sobre la necesidad de que se establezcan Corregimientos en el Reino de Galicia*, Ignacio Aguayo, Santiago de Compostela, 1767, pp. 15-34.

9 José LUCAS LABRADA, *Descripción económica del Reino de Galicia*, ed. facsímil de la de 1804, Galaxia, Vigo, 1971.

10 Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, «Una dimensión de la aplicación del ordenamiento municipal…», art. cit., pp. 126-129.

11 Sobre la misma, véase la obra ya clásica, Laura FERNÁNDEZ VEGA, *La Real Audiencia de Galicia, órgano de gobierno del Antiguo Régimen*, 3 vols., Diputación Provincial, La Coruña, 1982.

12 Antonio EIRAS ROEL, «Sobre los orígenes de la Audiencia de Galicia y sobre su función de Gobierno en la época de la Monarquía absoluta», *Anuario de Historia del Derecho español*, 54 (1984), pp. 323-384.

13 Así, la obra de Fernández Vega, que constituyó su tesis doctoral, no analiza la actividad judicial de la Real Audiencia sino solo su labor en el campo gubernativo. Por su parte, el profesor Eiras Roel, director del anterior trabajo, ha destacado el importante campo de actuación desarrollado por

será este órgano el que defenderá la instauración de los nuevos oficiales de diputados del común y procurador síndico personero en todos los municipios gallegos tras el Auto Acordado promulgado en tiempos del monarca Carlos III, interviniendo también cuando estos se enfrentan a los regidores luchando por el reconocimiento de sus competencias.

El siglo XVIII marcará el inicio de una etapa de cambios. Felipe V busca la centralización y la uniformidad para fortalecer el control regio: se generalizan los corregidores, que han ido ganando protagonismo desde que en el reinado de los Reyes Católicos se organizase la institución mediante los Capítulos para corregidores de 1500. Además, surgen las Intendencias y se frena la autonomía hacendística con el control de los baldíos y el fortalecimiento del papel de los intendentes en este campo.

La aparición del espíritu ilustrado a finales del XVIII determinó que bajo el reinado de Carlos III se acometiesen, como es sabido, importantes actuaciones en el ámbito municipal. Las reformas impulsadas por el monarca afectarán a varios aspectos del gobierno local[14].

En primer lugar, cabe mencionar la intervención sobre las haciendas municipales. La Contaduría General de Propios y Arbitrios, surgida en 1760[15] y dependiente del Consejo de Castilla se encargará de realizar un férreo marcaje a las cuentas locales con la finalidad de frenar los constantes déficits que complicaban la sostenibilidad de las entidades locales. Un instrumento fundamental en

---

la Audiencia gallega en este ámbito, que va más allá de una actividad de consejo y sin carácter decisorio como parece describirse la actuación de este tipo de tribunales en el ámbito indiano por algún sector doctrinal encabezado por el profesor García-Gallo. El gran historiador del derecho contradecía la tesis clásica que defendía el relevante papel gubernativo de estas instituciones en Indias, véase Antonio EIRAS ROEL, «Sobre los orígenes de la Audiencia de Galicia…», art. cit., pp. 348-350. El propio García-Gallo explicó en su momento, con la claridad que le caracterizaba, la imposibilidad de separar los asuntos de gobierno y justicia durante la Edad Moderna, véase Alfonso GARCÍA-GALLO, «La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna», en *Actas del II Simposio de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 289-306.

[14] Granados Loureda pone de relieve cómo las reformas municipales supusieron un mayor control del poder central sobre los Ayuntamientos, cuyos integrantes se movían con demasiada frecuencia en el terreno de la arbitrariedad y no prodigaban la visita a las reuniones consistoriales, véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, «Reflexiones en torno a las reformas del régimen municipal de A Coruña a mediados del siglo XVIII», *Obradoiro de Historia Moderna*, 5 (1996), p. 95.

[15] Nov. R., VII, XVI, XII, D. Carlos III en S. Ildefonso por Real dec. de 30 de Julio, inserto en céd. del Consejo de 19 de Agosto de 1760: «… he resuelto, que los Propios y Arbitrios, que gozan y poseen todos y cada uno de los pueblos de estos mis Reynos, corran baxo la direccion de mi Consejo de Castilla, á quien hago el mas particular encargo de que tome conocimiento de los mismos Propios y Arbitrios, sus valores y cargas… Y para que pueda desempeñar esta grave confianza como corresponde á mi Real servicio y al bien de mis vasallos, he venido en crear en la Corte una Contaduría general con título de Propios y Arbitrios del Reyno, para que por ella se lleve la cuenta y razon de ellos…». Nov. R., VII, XVI, XIII, cap. 19: «Para que el Consejo tenga toda la noticia que necesita de los Propios y Arbitrios del Reyno… he venido en que se establezca en esta Corte una Contaduría general de Propios y Arbitrios del Reyno, compuesta por ahora, y hasta que la experiencia haga conocer las gentes que se necesitan para su desempeño, de un Contador general y ocho oficiales…».

este sentido lo constituyeron los diferentes reglamentos[16] que se fueron aprobando en todos los municipios y que necesitaban la aprobación de la Contaduría General. Las Juntas de Propios y Arbitrios, creadas en el seno de los consistorios, se encargarían de gestionar las cuentas y hacer cumplir el Reglamento[17]. Por su parte, el control ejercido por un oficial regio de carácter territorial, el intendente, sirvió para frenar cualquier intento de autogobierno que, en este campo tan relevante, pretendiesen llevar a cabo las autoridades locales[18].

Por otra parte, surgirán nuevos oficiales que colisionarán con los viejos cargos. El enfrentamiento hidalguía-burguesía comerciante está servido. En 1766 Carlos III dicta un Auto Acordado que establece la creación de dos nuevos oficiales, diputados del común y procurador síndico personero, que se opondrán a la actividad desplegada por la oligarquía de regidores. Al principio, como es lógico pensar, los dirigentes locales rechazan la implantación de los nuevos puestos y luchan empleando todo tipo de artimañas para evitar su entrada en los Concejos. Más adelante, ante la realidad de los hechos, pretenderán controlarlos apoyando para el cargo a determinadas personas que gozaban de su confianza[19]. En este sentido, la Real Audiencia de Galicia jugará un importante papel en la defensa de la reforma auspiciada por el monarca borbón, haciendo cumplir las diferentes disposiciones que se promulgaron en la segunda mitad de la centuria dirigidas al aumento de competencias de los nuevos oficios[20].

La intromisión del poder real en el ámbito municipal cuenta con ejemplos claros en este período. Así, en La Coruña, Carlos III llegó a nombrar a siete regi-

---

16 Sobre los reglamentos véase J. M. AGUIRRE HUETO, «Reglamento del Consejo de Propios y Arbitrios de la ciudad de Burgos (1763)», en *La ciudad de Burgos. Actas del Congreso de Historia de Burgos*, Madrid, 1985, pp. 479-489; Manuel MARTÍNEZ NEIRA, *Una reforma ilustrada para Madrid. El Reglamento del Consejo Real de 16 de marzo de 1766*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid, 1994.

17 Para algún autor, su creación supuso «el hito más importante de todo el período», véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., p. 96.

18 Buena muestra de ello lo constituyen las quejas que elevaron muchos Ayuntamientos por la limitación de sus competencias. Así, por ejemplo, el consistorio compostelano señalaba en 1763 que las nuevas disposiciones sobre propios y arbitrios, entre las que se encontraba el reglamento aprobado para la ciudad un año antes, «no permiten al Concejo tomar medidas», véase Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, *El municipio de Santiago de Compostela…*, cit., p. 354. Lo mismo se puede afirmar en el caso del Ayuntamiento coruñés, donde la intervención del intendente llegaba no solo a controlar las cuentas de los arbitrios municipales sino también a vigilar los abastos, véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., pp. 99-100.

19 En Ferrol, el corregidor presionó lo indecible para que, en las primeras elecciones, se eligiese a su candidato, véase Baudilio BARREIRO MALLÓN, «Organización administrativa de Ferrol y su comarca a fines del Antiguo Régimen», *Obradoiro de Historia Moderna*, 5 (1996), p. 81.

20 Concretamente, en La Coruña, ante la petición dirigida a Campomanes por los regidores locales en el sentido de que se suspendiese la implantación de los nuevos oficios, el ministro ordena a la Real Audiencia que se encargue de velar por la celebración de las elecciones como estaba mandado, ordenando, incluso, la presencia de un alcalde del crimen para asegurar la buena marcha del proceso, véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., pp. 113-114.

dores anuales y dos procuradores ante la falta de oficiales con la que contaba el Concejo y semejante actuación se llevó a cabo en Ferrol, «ganada» por el realengo en 1733[21]. Esta práctica, además, no fue exclusiva del ámbito gallego, pues se repitió en otros municipios de la Península[22]. El absentismo de los regidores es bastante significativo y pone de relieve la falta de interés por el puesto. Hay menos libertad y mayor control estatal, sin que ello suponga, parece, un cambio en las estructuras arraigadas durante décadas[23].

Los Ayuntamientos de finales del Antiguo Régimen controlaban la actividad de los gremios mediante la aprobación de sus Ordenanzas. En no pocas ocasiones se modificaron disposiciones y se resolvieron problemas que eran planteados por las propias instituciones de comercio[24]. En todo caso, conviene poner de relieve que los gremios se encuentran en una profunda crisis a finales del siglo XVIII. La ilustración veía en ellos un freno para la libertad de comercio y para el desarrollo de sus políticas reformistas. A principios del siglo XIX su labor se limitaba, básicamente, a participar en los actos protocolarios que organizaban sus respectivas ciudades pero asistiendo con mayor austeridad y frecuentes incumplimientos ante la mala situación económica por la que pasaban, que incluso determinó que en Santiago, por ejemplo, el consistorio compostelano solicitase ayuda para ellos ante el Consejo de Castilla[25]. Mayor auge cobran las Sociedades de Amigos del País, creadas con un fin de apoyo al comercio y a la industria. En Santiago el regimiento colaboró con ella, cediéndole, incluso espacio en las casas consistoriales para que celebrase sus reuniones.

---

[21] Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., pp. 109-110; Herminio MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, *Las reformas del régimen municipal de la ciudad de La Coruña en la segunda mitad del siglo XVIII*, tesis de licenciatura inédita, Santiago, 1986. En el caso ferrolano, desde su extinción en 1743 el consistorio era gobernado por el alcalde mayor y el procurador general. Será el Consejo de Castilla quien autorice la creación de seis regidurías trienales. Los vecinos presentarían tres nombres por puesto y el Real Acuerdo de la Audiencia eligiría; más adelante, los regidores, el alcalde mayor y el procurador presentarían dos regidurías cada año, véase Baudilio BARREIRO MALLÓN, art. cit., 87-88.

[22] Antonio GARCÍA-BAQUERO GONZÁLEZ, «Un aspecto olvidado del reformismo municipal carolino: la reinstauración de las regidurías añales en Cádiz», en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración: El Rey y la Monarquía*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1989, pp. 387-404; Francisco Javier GUILLAMÓN ÁLVAREZ, «La introducción de regidores añales en el municipio castellano: el caso de Palencia (1779-1820)», en *Actas del II Congreso de Historia de Palencia*, *III-1. Edad Moderna*, Diputación Provincial, Palencia, 1990, pp. 307-316; Gonzalo MARTÍN GARCÍA, *El Ayuntamiento de Ávila en el siglo XVIII. La elección de los Regidores Trienales*, Institución Gran Duque de Alba, Ávila, 1995; Fernando J. CAMPESE GALLEGO, *La representación del común en el Ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005.

[23] Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., p. 110.

[24] En el caso de Santiago de Compostela, el consistorio designó regidores encargados de proteger determinados gremios, así como aprobó reformas en algunas constituciones, véase Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, *El municipio de Santiago de Compostela…*, cit., pp. 534-536.

[25] Ibídem, pp. 536-537.

4. EDAD CONTEMPORÁNEA: LA NECESIDAD DEL CENTRALISMO PARA ASEGURAR EL ESTADO NACIONAL

La llegada de la etapa liberal, tras la Revolución francesa y sus principios de libertad, igualdad y fraternidad, podría ser propicia para un mayor autogobierno de los municipios teniendo en cuenta, además, los principios de soberanía popular plasmados en buena parte de los textos constitucionales decimonónicos. Sin embargo, la lucha por contener el poder de los estamentos otrora privilegiados –nobleza y clero– determinó que el aparato estatal ejerciese un férreo control del gobierno que culmina en un claro centralismo. De todos modos, este solo puede predicarse a partir de 1834 en que parece liquidarse definitivamente el Antiguo Régimen, desprendiendo a nobles y obispos de sus esferas de poder, con la desaparición, al fin, del señorío. Además, la necesidad de asegurar la unidad nacional y su protagonismo derivó en una organización político-administrativa demasiado dependiente del poder central. De este modo, la consolidación del estado nacional hacía necesaria la centralización, que era vista como sinónimo de autoridad, frente a la idea de descentralización que significaba mayor libertad[26]. A juicio del profesor Barreiro Fernández[27], no se puede hablar de una autonomía municipal en el siglo XIX puesto que tanto los gobiernos moderados como los progresistas fomentarán el centralismo, si bien discrepan en su forma de aplicación (en la representatividad, competencias y garantías). El jefe político controla los Ayuntamientos como representante del poder central, quien se encargará de diseñar las competencias del gobierno local. Los alcaldes, como señalaba Javier de Burgos, serán representantes del Gobierno. Es cierto que existió un populismo en la primera etapa liberal hasta 1833, pero que no puede entenderse como de autonomía municipal. Lo que sí parece producirse, al menos de *iure*, es la desaparición formal de todo un conjunto de privilegios y exenciones que caracterizaban al Antiguo Régimen.

Como es sabido, la constitución gaditana supuso un importante hito en la ruptura con el sistema político hasta ese momento vigente[28]. Como señala Márquez Cruz[29] –siguiendo a otros autores–, el diseño de la organización territorial

---

[26] Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS, «Centralización y descentralización en el pensamiento de Manuel Colmeiro», en *Actas del II Simposio de Historia da Administración*, Santiago de Compostela, 1994, pp. 109-110.

[27] Xosé Ramón BARREIRO FERNÁNDEZ, «La Administración municipal en la Galicia contemporánea», en *Actas del II Simposio de Historia da Administración*, Santiago, 1994, pp. 96-97.

[28] El Capítulo I del Título VI: *Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos* establecía la constitución de ayuntamientos constitucionales a través de la elección de sus alcaldes y el artículo 321 recogía competencias propias para los municipios.

[29] Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, «El sistema político local en España: De las Cortes de Cádiz a la Restauración (1810-1923)», en Lourenzo FERNÁNDEZ PRIETO, et álii (coords), *Poder local, élites e cambio social na Galicia non urbana (1874-1936)*, Universidade de Santiago, Santiago de Compostela, 1997, pp. 31-32.

plasmado en la Constitución de 1812 siguió el modelo revolucionario napoleónico y los principios del *pouvoir municipal*, movidos por la impronta del control estatal, en lo que constituye, para el autor, el primero de los paradigmas de sistema político local de la Edad Contemporánea. Tras la Revolución, tanto moderados como progresistas pactaron la subordinación de las autoridades locales al Gobierno.

Cal y Cortina ha puesto de relieve estas mismas ideas centralizadoras manifestando que en el Trienio Liberal se impulsó esta política con la intención de acabar con los restos del Antiguo Régimen sin tener en cuenta el apoyo que los municipios constitucionales habían prestado al liberalismo[30]. Salvo la Instrucción de 1823, muy poco tiempo en vigor por la vuelta del régimen absolutista, que aportaba soluciones descentralizadoras a los municipios al existir «asuntos municipales» (salubridad y beneficencia, abastos, obras del común…) el resto de la normativa –Instrucción de junio de 1813, Real Decreto de 10 de noviembre de 1833 y Real Decreto de 23 de julio de 1835– va en la línea centralizadora, claramente palpable en esta última disposición que caracteriza a la Administración municipal como cuasi periférica de la estatal[31].

Las leyes municipales de mediados de siglo –Ley de Ayuntamientos de 1840 y Ley Reguladora de los Ayuntamientos de 1845– incidían en el control del Gobierno y del rey sobre los municipios, reduciendo el número de electores y determinando el nombramiento directo de alcaldes por parte de los gobernadores políticos o del mismo rey. Los Ayuntamientos se configuran como instituciones de carácter administrativo que deben estar vigiladas e intervenidas por el Estado[32]. De ahí, que tras la *Vicalvarada* de 1854 los sublevados manifiesten que «queremos arrancar los pueblos a la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios…»[33]. Sin embargo, los vaivenes propios del siglo convertirían esta proclama en papel mojado. El Ayuntamiento moderado creado a partir de 1856 volvería al modelo centralizador. Habrá que esperar a la revolución de 1868 para encontrar, de nuevo, tintes descentralizadores que defendían una autonomía municipal y provincial. Su plasmación práctica vino de la mano de la Ley Municipal de 1870, si bien también contempló el control del Gobierno de estas instituciones.

A finales del siglo XIX, la designación de alcaldes por parte del Gobierno central a través de la Ley Municipal de 1877 vino a mermar la autonomía local. Por otra parte, el caciquismo imperante en Galicia determinó un clientelismo

---

30 Rosa María de CAL Y CORTINA, *Nacimiento y consolidación del municipio constitucional en Galicia*, Diputación Provincial, A Coruña, 1997, p. 311.

31 Ibídem, pp. 340-392.

32 Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, art. cit., pp. 65-71.

33 Ibídem, pp. 73-74.

donde el control de muchos municipios quedó en manos de determinadas familias, ahogando el autogobierno y plasmando en la práctica, si se me permite la expresión, una versión contemporánea del poder señorial[34]. Oligarquía y caciquismo –siguiendo la denominación del conocido libro de Joaquín Costa– son dos de los elementos que caracterizan a los municipios de la Restauración[35]. Ambos necesitan de un férreo control para operar a sus anchas.

Sin embargo, la autonomía municipal encontrará un fiel aliado en los movimientos regionalistas y nacionalistas que, poco a poco, irán alzando la voz desde la segunda mitad de este siglo y que encontrarán su campo de actuación más relevante en los primeros decenios del siglo XX.

Por lo que se refiere al ámbito gallego, será el regionalismo federalista[36], una de sus vertientes radicales, encabezado por Aureliano J. Pereira, el que plantee, por primera vez, una autonomía municipal dentro de una descentralización radical. De hecho, se trata del primer movimiento que plasmará un documento jurídico de organización político-administrativa del territorio gallego, aunque se configurará como un mero proyecto que nunca verá la luz. Pero marcará un hito importante en el camino de la descentralización, que será tenido muy en cuenta en propuestas que se llevarán a cabo en el futuro. Me estoy refiriendo al proyecto de *Constitución para el futuro Estado gallego*, elaborado en 1883 por una comisión presidida por Segundo Moreno Barcia, revisado después y discutido, finalmente, en la Asamblea de Lugo de 1887[37]. La ordenación territorial se organiza a través de una estructura de Estados dentro de un gran Estado, que será el único que goce de la categoría de nación y patria común. El título XIII de este texto se dedica a los municipios. Resulta particularmente curiosa la forma de organización de estos, que se recoge en el artículo 89 del proyecto, al otorgarles plena autonomía con los únicos límites de los derechos naturales del hombre y las soberanías del Estado y de la Nación. Así, podía –artículo 90– nombrar por

---

[34] Sirva como ejemplo el caso de Santiago de Compostela, en manos de Montero Ríos –el llamado «monterismo»– desde 1886 y que duraría hasta el primer decenio del siglo XX. El ilustre jurista y político gallego convirtió la ciudad en un «feudo clientelar», véase Margarita BARRAL MARTÍNEZ, *A administración local en Compostela na era monterista*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2006, p. 69.

[35] Márquez Cruz ha puesto de relieve cómo la legislación local de este período se desnaturalizó, no solo por el caciquismo imperante, sino también por otros dos factores: la incidencia de la legislación sectorial que afectaba a los municipios y la enorme masa de disposiciones inferiores que aclararon e interpretaron a su manera la normativa municipal, Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, art. cit. p. 123.

[36] Esta vertiente del regionalismo gallego surgió como escisión dentro del federalismo republicano y ante la insuficiente respuesta que este otorgaba a las peculiaridades territoriales, tal y como queda contemplado en la Constitución republicana de 1873.

[37] *Proyecto de Constitución para el futuro Estado Gallego*, La Coruña, 1887; para la versión en gallego, véase *Proxecto de Constitución para o futuro Estado Galego (1887)*, Museo do Pobo Galego, Santiago de Compostela, 2000.

sufragio universal autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, darse una constitución que sería aprobada por la Asamblea Regional y administrar sus bienes y rentas o establecer impuestos.

Por lo tanto, la autonomía configura una de las claves para entender este proyecto decimonónico. No solo se habla de autonomía municipal, sino también de la individual, artículo 1, de la del Estado gallego, artículo 2, y de la autonomía de la Nación, artículo 94[38].

Otro de los movimientos regionalistas, en este caso el tradicionalista, encabezado por Alfredo Brañas, ideará un sistema de organización político-administrativa de tintes corporativo-gremiales. Los gremios que conforman cada distrito se encargarían de elegir los compromisarios que nombrarán los oficiales al frente de la organización municipal. Estos se ocuparán, también, de designar al subgobernador y al Consejo de la Circunscripción, división que crea Brañas como elemento intermedio entre municipios y provincias[39]. Cuando en 1898 el eximio jurista gallego funde la Liga Gallega de Santiago defenderá la autonomía municipal y la desaparición de los Ayuntamientos rurales, foco fundamental de caciquismo según su parecer[40].

El nacionalismo emergente del siglo XX continuará con la defensa de la autonomía municipal, ahora sobre la base del reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia, idea que se afirmará en las principales asambleas y congresos de tinte nacionalista[41]. Cuando se inicien los trabajos de elaboración del futuro Estatuto de Autonomía, los diferentes anteproyectos también contemplarán la autonomía de los municipios. El texto definitivo, aprobado en 1932, confirmaba las dos grandes líneas que habían marcado el devenir de los municipios:

---

[38] R. MAÍZ, «Os proxectos xurídico-constitucionais de descentralización política na Galiza do século XIX», *Anuario de Historia Grial*, Vigo, 1982, pp. 156-157.

[39] R. MAÍZ, *O rexionalismo galego: Organización e ideología (1886-1907)*, Seminario de Estudios Galegos, Ed. Do Castro, A Coruña, 1984, pp. 390-391.

[40] «Queremos también la desaparición de los Ayuntamientos rurales, odiosos albergues del caciquismo que con tan terrible pesadumbre oprime a nuestros infelices labradores; siniestras guaridas donde se forjan contra la libertad y la propiedad atentados tan monstruosos, que aún en países donde jamás hubiesen penetrado las enseñanzas cristianas, parecieran inverosímiles. Cree la Liga Gallega de Santiago que los Municipios deben establecerse en los pueblos de cierta importancia y reclama para ellos la misma autonomía que pide para la región», Liga Gallega de Santiago¸ discurso al pueblo gallego, 24-6-1899.

[41] Con ocasión de la I Asamblea Nacionalista de Lugo celebrada en 1918 y tras propugnarse una autonomía integral para Galicia, en el segundo punto del capítulo dedicado a los «problemas constituyentes» se afirmará también la municipal. Las Juntas parroquiales, a través de sus presidentes, dirigirán el municipio y designarán al alcalde: «… El Ayuntamiento deberá ser, por lo tanto, más que una organización de carácter administrativo, una prolongación o complemento de las parroquias, como éstas lo son del hogar, que presidirá la vida económica y social de las mismas», Diario A Nosa Terra, 73-74, 18-11-1918 y 5-12-1918 (traducción mía). Las mismas ideas se plasmarán en el primer congreso de economía de Galicia celebrado en 1925.

su autonomía y la personalidad jurídica de la parroquia[42]. El exitoso golpe de Estado del general Franco supuso un parón en las libertades democráticas y, con ello, se frenó la autonomía municipal que, finalmente, se abriría paso tras la instauración del sistema democrático y la aprobación de la Constitución española de 1978.

Con todo, el examen de los diferentes movimientos que propugnaban una autonomía territorial para Galicia nos lleva a la conclusión de su escasa relevancia. En general, podemos afirmar que se trataba de grupos minoritarios y en los que las líneas programáticas de tinte político conformarán meros proyectos que nunca verán la luz. El único con visos de prosperar, el proyecto de autonomía de Galicia aprobado durante la Segunda República y plebiscitado en 1936, será frenado por la dictadura del general Franco.

Dejando al margen los grupos nacionalistas, la idea de autonomía municipal posee especial relevancia en el Estatuto Municipal aprobado en 1924 durante la dictadura de Primo de Rivera y elaborado por quien fue su director general de Administración, José Calvo Sotelo. Su exposición de motivos resulta clarificador en este sentido al comenzar señalando que: «El Estado para ser democrático ha de apoyarse en Municipios libres». Antonio Carro[43] ha puesto de relieve las claves políticas de esa autonomía, que no son otras que el pueblo, como fundamento de la soberanía, y un derecho de sufragio amplio que ponga de manifiesto la participación individual en la formación de la voluntad común del grupo a través de un procedimiento y sistema electoral bien organizados. Precisamente, este se hará descansar sobre una representatividad proporcional que sustituirá a la de mayorías, hasta ese momento predominante, con la que se pretenderá acabar con el fenómeno caciquil[44]. Prueba de esa autonomía lo constituye el sistema de democracia directa establecido para los municipios rurales de menos de 1.000 habitantes, que no será otro que el de Concejo abierto[45]. Des-

---

[42] Estatuto de Autonomía de Galicia de 1932, artículo 14: «Corresponde a la Región gallega: a) La organización y régimen local de Galicia, sobre las bases de reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia rural y plena autonomía del Municipio; y la división del territorio a dichos efectos».

[43] Entre los elementos descentralizadores cita el posible establecimiento de Concejos abiertos, el régimen de Carta, el sistema de cláusula general y enunciación específica a la hora de fijar obligaciones, el gobierno por Comisión o Gerencia y, por último, toda una serie de medidas económicas (reforzamiento de recursos, municipalización de servicios, impulso del crédito, mejora del presupuesto), véase Antonio CARRO MARTÍNEZ, «Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 156-157.

[44] Ibídem, pp. 161-164.

[45] Estatuto Municipal de 1924, exposición de motivos: «El reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal fluye a través del articulado con una persistente distinción entre el Municipio rural y el urbano. En el primero se instaura la forma más plena de democracia pura: el Concejo abierto, institución de castizo sabor nacional, que regirá en más del 50 por 100 de los

graciadamente, los preceptos recogidos en el Estatuto no se pudieron llevar a la práctica. Los avatares políticos no lo hicieron posible. No existió una voluntad clara, en un régimen dictatorial, de apostar por la autonomía y democracia locales. De hecho, no llegaron a convocarse elecciones y se dio la paradoja de presenciar un fuerte intervencionismo por parte del Gobierno. Por todo ello, Enrique Orduña ha calificado al Estatuto de 1924 como «mero ejercicio doctrinal»[46].

La llegada de la Segunda República no mejoró la situación de los municipios. Pese al reconocimiento constitucional[47] de la autonomía municipal, la ley aprobada para los entes locales en 1935 no plasmaba esta idea tan bien como el estatuto de Calvo Sotelo. Además, la Guerra Civil vino a paralizar cualquier intento de aplicación de esta norma.

Recapitulando, si en los períodos anteriores el régimen señorial y la patrimonialización y hereditariedad de los oficios provocó que el municipio no pudiese gobernarse autónomamente, será ahora, en la Edad Contemporánea, el centralismo el que determinará que los órganos de gobierno de las diferentes localidades actúen bajo el paraguas estatal. En este sentido, la progresiva y dificultosa implantación de la elección de oficios[48] allanará el camino para encontrarnos con unos dirigentes fuera de la oligarquía local, aunque el sistema de partidos imperante y el caciquismo pudiesen suponer, también, una suerte de sometimiento a los designios de unos pocos.

5. CONCLUSIONES

En definitiva, en el asunto que nos ocupa habría que preguntarse por el juego de poderes entre el rey, los señores y la oligarquía local para confirmar o no

---

Municipios existentes, o sea en todos los que no excedan de 1.000 habitantes»; artículo 42: «En los Municipios que no excedan de 500 habitantes serán Concejales todos los electores, en Concejo abierto. En los de más de 500 a 1.000 habitantes serán Concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo…».

46 Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias: Historia de la organización territorial española*, INAP-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 546-547.

47 Constitución de 1931, artículo 9: «Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto».

48 Como señalaba el malogrado profesor Tomás y Valiente refiriéndose a la normativa recogida en la Constitución gaditana: «La opción constitucional es clara: entre los derechos privados de algunos particulares sobre algunos oficios públicos y los derechos de la nación a recuperar la disponibilidad sobre tales oficios, se elige el segundo término de la alternativa, y una vez incorporados tales oficios –los del artículo 312 de la Constitución– se hacen, como todos los de igual naturaleza en el resto de la nación de carácter electivo», véase Francisco TOMÁS Y VALIENTE, «Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, 1983, p. 709.

la libertad municipal para dirigir la institución. La situación es compleja y diversa según épocas y lugares. Probablemente, en los escasos territorios gallegos en manos del rey, el autogobierno se abrió paso, al menos, en los siglos medievales. Esta época parece la más propicia para la autonomía municipal. Sin embargo, habría que matizar estas palabras para el caso gallego, ya que la fuerte implantación del señorío redujo las esferas de autogobierno.

La intromisión regia en todas las esferas de poder durante el período moderno habría provocado un cambio en esta tendencia general. Sin embargo, en el territorio señorial el férreo control ejercido habría dejado poco margen de maniobra a las autoridades municipales. El señor dirigiría las localidades a través de toda una serie de oficiales nombrados por él y que cumplirían sus deseos y acatarían sus órdenes. Poco a poco se iría conformando una pequeña oligarquía local donde pocas familias dirigían los municipios por su amistad y confianza con el señor de turno. Sin embargo, la Edad Moderna asistirá a desencuentros entre estos grupos y aquellos que los habían elevado a puestos de mando. Al menos, así se aprecia en la documentación municipal de algunos lugares. Incluso, habría que preguntarse si esos mismos dirigentes, otrora delegados del señor que los había designado, intervinieron en las campañas para lograr la reversión a la Corona de los territorios señoriales, actividades con escaso éxito en Galicia salvo excepciones como la de Orense. Lo más razonable sería pensar que conformaron el bando señorial frente al realista y que fuese este, integrado por oficiales que de diferente forma lograron introducirse en el cuerpo dirigente local, el que capitanease el rechazo al señor, pero las diferencias antes expuestas permiten un halo de duda.

Será, pues, en la Edad Moderna, cuando haya que preguntarse por el papel que juega la monarquía frente al señorío. ¿Deja hacer o introduce mecanismos de control? Parece que, al menos, intenta mermar el poder señorial mediante la actuación de toda una serie de instituciones regias, particularmente a través de sus altos representantes en ese territorio, capitán general e intendente, y también gracias a la labor de la Real Audiencia de Galicia quien ante las quejas que le llegaban de los posibles abusos señoriales solía manifestarse siempre en contra del dominio nobiliario y eclesiástico defendiendo la posición de los vecinos.

También el análisis de las oligarquías locales parece complejo. Su apoyo al monarca o al señor no resulta fácil de concretar en Galicia y, probablemente, cambie en el tiempo en función de determinadas condiciones y en atención a particularismos varios.

Por su parte, la Edad Contemporánea conformará una etapa caracterizada por el fuerte centralismo, necesario para apuntalar la construcción del Estado-nación y romper los lazos con el Antiguo Régimen. Pese a los vaivenes del período, los proyectos que busquen un municipio con cierto grado de autonomía serán escasos y de poca vigencia. La línea general vendrá marcada por la idea de

dependencia de las autoridades locales –y con ello de la propia institución– del Gobierno central a través de sus oficiales en el territorio.

En todo caso, tal y como señala el legislador en el Preámbulo de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985[49]: «La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos… la historia tardía de nuestro régimen local es la historia de una prolongada, creciente y devastadora frustración. Cuando, como ocurrió de manera particularmente aleccionadora a partir de mediados del ochocientos, se coarta la participación vecinal, se adultera la representación, se usa y abusa de la centralización, las instituciones locales languidecen hasta agotarse».

Coincidiendo con el legislador y, tras este rápido viaje en el tiempo, todo apunta a que los municipios vivieron, en general, con escasos márgenes de autogobierno, dirigidos y controlados por poderes variados según el momento, lo que determinó un escaso protagonismo de estas instituciones territoriales a lo largo de la historia.

[49] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*BOE* de 3 de abril), p. 8947.

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 357-388
ISSN: 1132-8975

AUTONOMÍA MUNICIPAL Y CONTROL JURÍDICO DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN NAVARRA

Roldán JIMENO ARANGUREN
Universidad Pública de Navarra

1. INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES SOBRE UN DESIGUAL ESTADO DE LA CUESTIÓN[1]

Pretendemos estudiar la autonomía municipal de Navarra a través del análisis de la evolución histórica del control de los actos de la Administración local desde su regulación en el *Fuero General* hasta el Derecho positivo actual, en el que el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra constituye una de las mayores singularidades del Derecho administrativo foral.

Carecemos de estudios relativos al Derecho medieval, salvo las consideraciones que en torno a las leyes del *Fuero General* publicamos en el primer volumen de *Textos histórico-jurídicos navarros*[2]. Por lo que respecta a la Edad Moderna, la abundante historiografía de la Corona de Castilla relativa al régimen municipal histórico contrasta con un paupérrimo estado de la cuestión en el Reino de Navarra conquistado (1512) e incorporado a Castilla (1515)[3], de ahí que

---

[1] Deseo hacer constar mi agradecimiento a Juan Cruz Alli Aranguren por su decisiva orientación a la hora de plantear este trabajo, así como por los materiales que puso a mi disposición para llevarlo a cabo.

[2] Gregorio MONREAL ZIA y Roldán JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia Antigua y Medieval*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2008, pp. 963-964.

[3] Véanse las consideraciones sobre el estado de la cuestión sobre el municipio navarro de la Edad Moderna desarrolladas por Jesús María USUNÁRIZ GARAYOA, «Las instituciones del reino de Navarra durante la Edad Moderna (1512-1808)», *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 46-2 (2001), pp. 727-728.

uno de los objetivos del trabajo sea avanzar en los estudios sobre la autonomía de los municipios navarros para que, con otros desarrollados en un futuro, se puedan establecer análisis comparativos entre dos culturas políticas de signo opuesto que conviven en la misma Corona: el voluntarismo o decisionismo regio castellano frente al pactismo político navarro, al que habría que sumar el vascongado.

Fijaremos nuestra mirada en la concreción jurídica y política de la autonomía de los municipios navarros respecto de la Corona y su evolución a lo largo del Antiguo Régimen, aspecto sobre el que encontramos un estado de la cuestión prácticamente yermo, cuyas únicas notas positivas se circunscriben a las monografías sobre los valles de Roncal y Salazar realizadas por Juan Cruz Alli (1989) y Carlos Hernández (1990), respectivamente[4]. Contamos también con la edición de ordenanzas correspondientes a otros municipios, acompañados generalmente de trabajos analíticos, que suelen pasar por alto nuestro objeto de estudio, lo mismo que las numerosas monografías elaboradas por historiadores locales, entre cuyas páginas de erudición meritoria habremos de rebuscar con ahínco para extraer datos sobre el control de los actos municipales. Existen, por lo tanto, fuentes editadas y material historiográfico local, que, tras su análisis y criba, constituyen el punto de partida obligado para el desarrollo de estudios de mayor envergadura completados, necesariamente, por una importante labor archivística, tarea que desearíamos poder ver realizada en un futuro próximo a partir de esta primera aproximación.

Las únicas reflexiones iushistoriográficas que en las últimas décadas han abordado la autonomía municipal de la Navarra del Antiguo Régimen corresponden a Gregorio Monreal Zia (1990 y 1994)[5] y Lourdes Soria Sesé (2002)[6], pero ninguno de los dos se ha preocupado por el control de los actos administrativos. Por su parte, Joaquín Salcedo Izu (1964)[7] trató el papel tutelar del Consejo Real sobre los municipios en el siglo XVI, aspecto este que se echa en falta en las tesis doctorales sobre esta institución relativas a los siglos XVII y XVIII, realizados por M.ª Dolores Martínez Arce y José M.ª Sesé Alegre, respectivamente. Sorprende también negativamente la carencia de estudios generales sobre los juicios de residencia en Navarra, suplidos, parcialmente, por el relativo a la residencia

---

4 Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989; Carlos HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del valle de Salazar*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990.

5 Gregorio MONREAL ZIA, «El régimen tafallés de Derecho público histórico», *Cuadernos de Cultura Tafallesa,* 5 (1990), pp. 57-92; «Del municipio foral al municipio concertista», en *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994, pp. 249-254, aunque centrado sobre todo en la Vasconia occidental.

6 Lourdes SORIA SESÉ, «Entre Derecho tradicional y Derecho recibido: las repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna», *Iura Vasconiae,* 2 (2005), pp. 95-98.

7 Joaquín SALCEDO IZU, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI,* Universidad de Navarra, Pamplona, 1964, pp. 173-175.

señorial desarrollado por Jesús María Usunáriz (1998)[8]. Un último aspecto de este período que no abordaremos, pero que conviene dejar apuntado es el control de los procesos electorales en los municipios ejercido por el Consejo Real a través de los jueces de insaculación, sobre el que puede acudirse a los artículos de Begoña Domínguez Cavero y Francisco José Alfaro Pérez (2000)[9].

Al igual que ocurre en las Provincias Vascongadas, la concreción de la autonomía municipal navarra en el Estado constitucional español y más específicamente el control de los actos administrativos, constituye uno de los aspectos cruciales del sistema foral, de ahí que sus rasgos fundamentales hayan sido objeto de análisis en trabajos de conjunto desarrollados por historiadores del Derecho como Joaquín Salcedo Izu (1990)[10] y Gregorio Monreal Zia (1994)[11], o por administrativistas preocupados por los antecedentes históricos, como Demetrio Loperena Rota (1988)[12], Juan Cruz Alli Aranguren (1999, 2004 y 2005)[13] y Miguel Izu Belloso (2004)[14].

La trascendencia de esta figura en el desarrollo de la foralidad contemporánea ha generado toda una serie de trabajos doctrinales iuspositivistas desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad. Destacan, en un primer momento, los libros de José Yanguas y Miranda (1846)[15], José Alonso (1848-1849)[16], la

---

8 Jesús María USUNÁRIZ GARAYOA, «Señores y municipios: el juicio de residencia señorial en Navarra y el control del poder local», *Anuario de Historia del Derecho Español,* 68 (1998), pp. 491-522.

9 Begoña DOMÍNGUEZ CAVERO y Francisco José ALFARO PÉREZ, «La organización municipal de Navarra en el Antiguo Régimen (1512-1841): el sistema inseculatorio y su relación con Aragón», *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, 75 (2000), pp. 7-36; «Inseculación, élites locales y organización municipal de la Merindad de Tudela en el Antiguo Régimen», *Revista del Centro de Estudios Merindad de Tudela*, 10 (2000), pp. 103-136.

10 Joaquín SALCEDO IZU, «Historia institucional de Navarra desde la Edad Moderna hasta la actualidad», en *Historia de Navarra*, vol. 5, Ediciones Herper, Pamplona, 1990, pp. 216-222.

11 Gregorio MONREAL ZIA, «Del municipio foral al municipio concertista», art. cit., pp. 259-273.

12 Demetrio LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988.

13 Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *Navarra, comunidad política diferenciada*, Sahats, Pamplona, 1999; «El municipio en la Comunidad Foral de Navarra: historia, tradición y principios», *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198; «Historia y fuentes del Derecho local de Navarra», en Martín M.ª Razquin Lizarraga y Francisco Javier Enériz Olaechea (dirs.), *Derecho local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005, pp. 31-100. Y con su hijo Juan Cruz ALLI TURRILLAS, «La administración de la Comunidad Foral de Navarra», en Martín Bassols Coma (coord.), *La Administración pública de las Comunidades Autónomas,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, pp. 724-726.

14 Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Gobierno de Navarra, Departamento de Administración Local, Pamplona, 2004.

15 José YANGUAS Y MIRANDA, *Manual para el gobierno de los Ayuntamientos de Navarra. Comprende todos los negocios y disposciones legislativas que tocan á las facultades de dichos Ayuntamientos*, Imprenta de Francisco Erasun, Pamplona, 1846.

16 José ALONSO, *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*,

Diputación Foral de Navarra (1867)[17], y Fulgencio Toni (1902, 1907)[18]. El jurista que más páginas dedicó al tema fue Luis Oroz Zabaleta, autor de una obra capital sobre nuestro objeto de estudio[19]. El Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 de Bases para armonizar el régimen de Navarra con el Estatuto Municipal de 1924, así como este texto legal de Calvo Sotelo, fueron analizados por Oroz Zabaleta en sus *Apéndices* de aquellos años[20]. La labor del que fuera secretario de la Diputación Foral, extendida hasta finales de los años cincuenta, fue completada en 1959 por Raimundo Aldea Eguílaz[21], José Ángel Zubiaur Alegre[22] y José Úriz Beriáin[23]. Desde una perspectiva historiográfica, la adaptación del Estatuto Municipal de 1924 en Navarra ha sido analizada por Alfredo Gallego-Anabitarte (1975)[24] y Francisco Miranda Rubio (1992)[25].

En virtud del Real Decreto-Ley de 1925, la Diputación garantizaría la autonomía municipal a través del Consejo Administrativo de Navarra –creado, aunque no activado, en 1898–, y al que Francisco Gómez Antón dedicó una monografía (1962)[26]. Por diversas razones, la puesta en marcha del Tribunal Administrativo se demoró hasta 1964. Su peculiaridad hizo que, a partir de entonces y hasta la actualidad, haya sido objeto de numerosos estudios que, en

---

Estab. literario-tipográfico de Saavedra y Compañía, Madrid, 1848-1849, 2 vols. Reed. Aranzadi, Pamplona, 1964, 2 vols.

17 DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *Manual para la administración municipal de los pueblos de la provincia de Navarra,* Imprenta Provincial, Pamplona, 1867.

18 Fulgencio TONI COMPAINS, *Novísimo manual para la administración municipal de los pueblos de Navarra y recopilación de todas las circulares y acuerdos de carácter general*, Imprenta Provincial, Pamplona, 1902, con un apéndice en 1907.

19 Luis OROZ ZABALETA, «Aplicación del principio de Autonomía municipal en el Derecho histórico de Navarra y en el régimen actual», en *Asamblea de Administración Municipal Vasca*, *San Sebastián 1919*, Imprenta Provincial, San Sebastián, 1920, pp. 229-250. Reed. en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de *Cuadernos de Sección. Derecho*, 3 (1986), pp. 25-42. *Legislación administrativa de Navarra*, Artes Gráficas, Pamplona, 1917 y 1923, 2 vols.

20 Luis OROZ ZABALETA, *Legislación administrativa de Navarra*. *Apéndice de 1924*, Imprenta Provincial a cargo de M. Falces, Pamplona, 1925; *Legislación administrativa de Navarra*. *Apéndice de 1925*, Imprenta Provincial a cargo de M. Falces, Pamplona, 1926.

21 Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, «Organismos municipales», en *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959, pp. 59-85.

22 José Ángel ZUBIAUR ALEGRE, «Procedimientos y recursos», en *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho Público,* Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959, pp. 154-176.

23 José ÚRIZ BERIÁIN, «Diputación Foral de Navarra: sus organismos administrativos», en *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho Público*, Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959, pp. 33-58.

24 Alfredo GALLEGO-ANABITARTE, «La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 685-706.

25 Francisco MIRANDA RUBIO, «Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924», *Príncipe de Viana*, LIII, 195 (1992), pp. 227-252.

26 Francisco GÓMEZ ANTÓN, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Rialp, Madrid, 1962.

ocasiones, abordan también un análisis de conjunto sobre la autonomía municipal navarra. Destacamos, en este sentido, los elaborados por Raimundo Aldea (1965, 1971)[27], Edorta Cobreros (1983)[28], Héctor Nagore (1983)[29], José Miguel Arriaga (1986)[30], José Antonio Razquin Lizarraga (1986)[31], Martín M.ª Razquin Lizarraga (1986, 1995, 2001, 2005)[32], M.ª Asunción Erice (1996)[33] y Javier Abeti (2003)[34], a los que habremos de añadir los ya mencionados de Juan Cruz Alli Aranguren, Miguel Izu Belloso y Demetrio Loperena Rota.

2. DE LAS ALZAS DEL FUERO GENERAL A LAS APELACIONES DEL CONSEJO REAL

El *Fuero General de Navarra* dedica el título 8 del libro segundo a las *alzas*, nombre que en romance navarro significa *apelaciones*. En concreto, el capítulo 1 regula la apelación del juez menor ante el mayor y su plazo: «Si alguno pide apelación del juez menor al juez mayor en el mercado, deberá dar ocho días de plazo; y si apela a la Curia, deberá hacerlo en el plazo de diez días. Y si apela por otras cosas a otro lugar, deberá hacerlo en el plazo de diez días, por Fuero». Y el segun-

---

27 Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, «El Tribunal Administrativo de Navarra», *El Secretariado Navarro*, núm. 3.076 (6 de marzo de 1965), núm. 3.077 (14 de marzo de 1965); *Divulgación de los Fueros*, Industrial Gráfica Aralar, Pamplona, 1971.

28 Edorta COBREROS MENDAZONA, «La autonomía municipal en Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral», *Revista Vasca de Administración Pública*, 7 (1983), pp. 259-292.

29 Héctor Miguel NAGORE SORABILLA, «La autonomía municipal en Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral», *Revista Vasca de Administración Pública,* 7 (septiembre-diciembre 1983), pp. 259-291.

30 José Miguel ARRIAGA SAGARRA, «El recurso de alzada sobre el ordenamiento jurídico de Navarra», en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de *Cuadernos de Sección. Derecho*, 3 (1986), pp. 185-194.

31 José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, «Reflexiones sobre el Tribunal Administrativo de Navarra», en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de *Cuadernos de Sección. Derecho*, 3 (1986), pp. 195-210.

32 Martín M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, «El nuevo régimen de impugnación de acuerdos locales en Navarra», en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de *Cuadernos de Sección. Derecho*, 3 (1986), pp. 259-273; «Recursos administrativos y Administración local. Régimen general y régimen especial de Navarra», *Revista Vasca de Administración Pública,* 41 (enero-abril, 1995), pp. 439-462; «El Tribunal Administrativo de Navarra», *Anuario del Gobierno Local*, 1 (2001), pp. 91-113; «Régimen jurídico de las entidades locales de Navarra», en Martín M.ª Razquin Lizarraga y Francisco Javier Enériz Olaechea (dirs.), *Derecho local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005, pp. 263-335.

33 M.ª Asunción ERICE ECHEGARAY, «Una singularidad de nuestra Comunidad Foral: el Tribunal Administrativo de Navarra», *Concejo*, 140 (noviembre, 1996), pp. 35-36.

34 Javier ABETI PÉREZ, «La competencia en los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra», *Belena. Boletín del Colegio de Abogados de Pamplona*, 9 (2003), pp. 23-27.

do trata la manera en que debe apelar el villano y ante qué juez («Todo villano puede apelar del juez menor al juez mayor, pero del juez mayor a la Curia no pueden apelar los villanos. Si por casualidad sucediera que hidalgo litigare con villano, o villano con hidalgo, en tal caso pueden apelar a la Curia, por Fuero»)[35]. La regulación del *Fuero General* se completó con las Ordenanzas sobre alzas elaboradas por Carlos II (1351), que muestran el interés del monarca y del Consejo por el control legislativo de un aspecto de enorme trascendencia, prescindiendo de las Cortes[36].

Esta regulación legal de apelaciones procesales no oculta una realidad común a Europa, y es que en la Edad Media existe una auténtica autonomía municipal, libre de las interferencias de poderes superiores que controlen los actos administrativos. Ocurre en los territorios como Navarra donde impera el Derecho consuetudinario, pero también en el *Ius commune.* Baste recordar que Bartolo de Sassoferrato, en su intento de reconstruir las relaciones centro-periferia dentro de los nacientes Estados territoriales, elaboró hacia 1343 su conocido comentario a D. 1,1,9[37]. Como es sabido, pretendió fundar la autonomía estatutaria de las *civitates liberae* respecto a los todavía inminentes poderes universales sin negar su supremacía formal. Para definir el estatus jurídico de los entes sometidos a un superior inmediato respecto a las *civitates liberae* que reconocían solo al alto dominio imperial, introdujo una distinción destinada a indicar definitivamente la reflexión jurídica sucesiva, es decir, aquella entre una actividad de los órganos del municipio (*pertinens ad causarum decisiones*) y calificables como *iurisdictio*, y otra de sus actividades que consiste, en cambio, en la gestión de los bienes y de las rentas patrimoniales de la *universitas*, que denominó *administratio*. Ahora bien, desde la constatación objetiva de que cada *populus liber* administraba normalmente la justicia a sus miembros a través de oficiales propios (hubiese adquirido tal derecho por concesión imperial o por simple prescripción), Bartolo concluyó que eso era suficiente para hacerlo titular incluso de una potestad normativa, independientemente de cualquier investidura explícita en ese sentido por parte del Imperio o del Papado. Mientras que, por el mismo motivo, el pueblo sometido a la jurisdicción de otra *civitas* o de cualquier otro señor resultaba privado de cualquier autonomía estatutaria, y obligado a implorar la *adprobatio superioris* para cada nueva norma que hubiera querido introducir en su ordenamiento. En cambio, la doctrina de Bartolo no veía dificultades en dejar la *administratio rerum ipsius popul*, a la

---

35 FGN, lib. 2, tít. 8, caps. 1 y 2. Edic. de Gregorio MONREAL ZIA y Roldán JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros…*, cit., núm. 98.6, pp. 963-964.

36 Ibídem, p. 422.

37 BARTOLO DE SASSOFERRATO, D. 1,1,9. (I. Omnes populi, ff. De iustitia et iure), In primam Digesti veteris partem comentaría, Venetiis, 1585, ff. 9-10.

comunidad sometida pues no implicaba ninguna potestad imperativa o que incumbiera a cualquier particular[38].

Será en la Edad Moderna cuando desde el *Ius commune* postbartolista se desarrolle una importante doctrina en torno a la tutela administrativa sobre los municipios, superando el dualismo medieval *iurisdictio-administratio.* En la praxis, el poder central, sin quitar a los municipios la titularidad de sus derechos, los irá sometiendo al ejercicio de su control[39]. En ese contexto, la Navarra conquistada e incorporada a Castilla sufrió en el ámbito municipal la penetración creciente y constante del poder regio, en detrimento de la autonomía que las instituciones locales habían tenido durante la Edad Media. A pesar de ello, y desde una perspectiva comparativa, la importancia de la autonomía municipal navarra queda reflejada en la aseveración de Luis Oroz Zabaleta, cuando en 1919 afirmaba que «es de notar cómo en los tiempos de mayor absolutismo lograron nuestros municipios conservar la libertad para su administración en grado superior a los del resto de España, valiéndose para ello del apoyo decidido que en todo tiempo les dispensaron las Cortes y cómo también fue aspiración constante de éstas el limitar todo lo posible la intervención del poder político en los negocios de los pueblos»[40].

Por influencia de Castilla, a partir de las Ordenanzas de Estella de 1535, los municipios navarros fueron introduciendo paulatinamente el sistema insaculatorio, supervisado por el Consejo Real a través de los jueces de insaculación que observaban los procesos electorales en los municipios. Esta institución será, precisamente, la encargada del control administrativo de la vida local en cuestiones económicas y gestión de bienes y exacciones, adoptando en Navarra la posición del Consejo de Castilla en aquel reino. Las Cortes fijaron por ley unas Ordenanzas elaboradas probablemente por el Consejo Real que organizaban la vida de los municipios según unas normas generales (1547). Su normativa no se observó por igual en todos los municipios, pues no se aplicaron en los que iban contra sus fueros y privilegios particulares, ni siquiera afectaron a las localidades pequeñas que carecían de alcalde y escribano o los municipios de señorío. La jurisdicción administrativa del Consejo Real sobre los municipios, aunque de carácter extraordinario, comenzó a ser una tímida realidad a partir de estas Ordenanzas, algo que, según observó José María Lacarra, fue considerado una intromisión por las Cortes de Navarra[41]. En efecto, los Tres Estados protestaron reiteradamente cuando el virrey o el Consejo Real se inmiscuían en la gestión municipal.

---

[38] Luca MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento administrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII),* Giuffrè Editore, Milano, 1994, pp. 97-101.

[39] Ibídem, pp. 137-143.

[40] Luis OROZ ZABALETA, «Aplicación del principio de Autonomía municipal…», art. cit., p. 35.

[41] José María LACARRA, *Guía del Archivo General de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1954, p. 108.

La asamblea navarra no pudo frenar la erosión de la autonomía municipal acaecida con la implantación del juicio de residencia y la rendición de cuentas. Estos dos procedimientos desarrollados desde el Consejo Real, según ha observado Lourdes Soria, tenían la finalidad común de descubrir si los que venían desempeñando los cargos habían cumplido bien con su oficio, actuando sin negligencia y conforme a las normas que lo reglamentaban; inspiraban, a su vez, cierto freno en el ejercicio de la autoridad; y, en lo que a nuestro objeto de estudio concierne, atendían las querellas y reclamaciones suscitadas, con objeto de reparar los abusos de autoridad[42]. Interesa fijarnos en los juicios de residencia. Se trata de un procedimiento de inspección creado por el monarca para controlar la labor jurisdiccional y gubernativa de los oficiales regios que desempeñaban sus actividades en el marco territorial y municipal[43]. Nacidos en Castilla como consecuencia de la recepción del *Ius commune* como control de la función pública por parte del rey, se implantaron en Navarra a partir de 1536. Los jueces de residencia los nombraba el Consejo Real, y sobre ellos existe una prolija ordenación legislativa de Cortes[44] y normativa del propio Consejo, recogida en el título 3 («De las residencias y cuentas») del libro 4 de las *Ordenanzas* compiladas por Martín de Eusa (1622)[45]. Las actas de las Cortes y diferentes leyes reflejan la queja constante de los Tres Estados por el envío de jueces, sobre el argumento del elevado gasto que suponía para los pueblos el pago de sus emolumentos y la indebida intromisión competencial, de ahí que soliciten una regulación en la forma de realizar las residencias.

En lo concerniente a las apelaciones por actos administrativos municipales, la función de vigilancia para la corrección de las actuaciones irregulares recayó en el Consejo Real, que tomó las funciones encomendadas al Tribunal de la Corte en el *Fuero General.* El Consejo Real mantuvo las instituciones relativas al control del régimen municipal medievales a través de las apelaciones o alzas que estaban recogidas en el *Fuero General de Navarra* contra las decisiones del alcalde menor ante el mayor, y de las de este ante el Tribunal de Corte[46], según establece

---

42 Lourdes SORIA SESÉ, *Derecho Municipal Guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales,* Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992, p. 100.

43 Ibídem, pp. 100-101.

44 Plasmada en diferentes leyes recopiladas en el tít. 10 del libro 1.º de la *Novísima Recopilación* de Joaquín de ELIZONDO (1735). Seguimos la edic. de Amparo Zubiri Jaurrieta, Col. Textos jurídicos de Vasconia, Navarra, núm. 2, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia/San Sebastián, 2009. 2 vols.

45 Martín de EUSA (comp.), *Ordenanças del Conseio Real del Reyno de Navarra*, Nicolás de Assiayn, impressor del Reyno de Navarra, Pamplona, 1622, pp. 344r-356r.

46 José YANGUAS Y MIRANDA, *Diccionario de los Fueros del Reino de Navarra y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 1818, inclusive,* Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, San Sebastián, 1828, p. 300; Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «Historia y fuentes…», art. cit., p. 50.

una ley de Cortes de 1536, que recuerda, recogiendo una Patente de la reina, que «las apelaciones sean para ante los quatro alcaldes de la Corte, como siempre se ha hecho, a menos que en el dicho reino haya otra nueva manera de jueces ni govierno»[47]. La misma asamblea estableció por ley las causas que podía conocer el Consejo Real en primera instancia: en la petición de los Tres Estados, se recordaba que «según ordenanza, y agravio reparado de este reino, todas las causas, assí criminales como civiles se deben conocer ante los alcaldes de Corte [Mayor], y remitir el conocimiento de ellas del Consejo a la Corte, exceptando que en Consejo de prima instancia se pueden introducir y conocer las causas de fuerzas, en quanto a lo possessorio, y quando se tratase de interpretación y validación de nueva gracia y merced, o sobre cosas de alimentos, y no en otros casos. Y contraviniendo a esto vuestro Real Consejo retienen muchas causas civiles y criminales en primera instancia»[48]. El decreto ordenaba cumplir el reparo de agravio.

Los escasos estudios del municipio navarro del siglo XVII apenas se han fijado en lo que para Castilla se ha venido denominando la crisis o decadencia del régimen local, fruto de la mala gestión y de las deudas contraídas, que llevó a la Monarquía a un interés creciente por controlar los municipios. Navarra vivió una realidad similar, como lo demuestra la conocida ley de 1604 por la que los Ayuntamientos deben rendir cuentas de la administración de los propios y rentas al Consejo de Navarra[49], que envía comisionados a los pueblos para fiscalizar su gestión, a imitación de lo que hace la Corona en Castilla.

En las Ordenanzas de 1622 se normativizó el control e intervención por parte del Consejo Real, incluidos los recursos ante él en relación con las decisiones municipales y con los juicios de residencia. Así, por ejemplo, la ordenanza 12.5 del título 3 del libro 4, regulaba las apelaciones a las sentencias de las residencias: «Y hecho esto, si alguna persona se tuuiere por agrauiada y apelare de vuestra sentencia, le otorgad apelación para ante el regente y los del nuestro Consejo, para que dentro de los cincuenta días de la ley la pueda proseguir, con aperceuimiento que se les haze, que passado el dicho término, sin ser más recebido a prueba, se dará la causa por conclusa, y se verá y determinará la dicha residencia»[50]. Esta ordenanza se completaba con otras cuatro elaboradas a partir de diferente legislación del reino recogida en la *Recopilación* de las leyes de Cortes. La ordenanza 38 determinaba que se admitieran las apelaciones en los casos que, conforme al derecho y ordenanzas del reino hubiere lugar, «salvo en los casos donde huuiere de auer pena corporal, que en tal caso no decidan, sino remitan el processo concluso al Real Consejo». La ordenanza 29 establecía que las condenas de más de cuatro ducados se

---

47 Joaquín de ELIZONDO, *Novísima Recopilación*, Lib. 2, tít. 1, ley 28.
48 Ibídem, Lib. 2, tít. 1, ley 19.
49 Ibídem, Lib. 3, tít. 4, ley 12.
50 Martín de EUSA (comp.), *Ordenanças del Conseio Real…*, cit., p. 348v.

otorgasen «las apelaciones sin executar, y las que fueren de quatro ducados abaxo puedan executar, con que sea en los casos que fueren notorios, y que no admiten ni tienen ningún descargo, y no en otros. Y en lo que fueren convictos y confiessos los residenciados, se pueda executar la condenación que fuere de restitución o descargo de la hazienda o bolsa del Consejo, en cualquiera cantidad que sea». A lo que añadía la número 30: «Y si las condenaciones que se hizieren a cada residenciado todas juntas passaren de los dichos quatro ducados, y el residenciado apelare, no se ejecuten las tales condenaciones, hasta que visto en Consejo el processo allí se fenezca la causa». La ordenanza 41 indicaba el plazo para seguir la apelación: «En grado de apelación de las sentencias de los juezes de residencias, las partes tengan en el Real Consejo cincuenta días peremptorios para alegar y probar, y para ojetar los testigos, y pressentar escripturas. Con lo qual quede conclusa la causa dentro del dicho término a sentencia definitiva, sin embargo de lo proueydo por otra prouisión, la qual se guarde en lo demás»[51].

Las reformas en el régimen municipal del siglo XVIII no afectaron, que sepamos, a las apelaciones de los actos municipales. Las Cortes tampoco legislaron nada al efecto, a pesar de que, como es sabido, intentaron limitar la influencia del Consejo Real sobre los pueblos, pretendiendo que la Diputación supervisase las insaculaciones, que el reino ejerciese cierto control en el examen de las cuentas anuales elaborado por el Consejo y que estas se concediesen con el visto bueno de la Diputación. En la segunda mitad de aquella centuria y comienzos de la contemporaneidad el juicio de residencia y el control de los municipios por parte del Consejo Real fueron entrando en decadencia. Por su parte, la Diputación fue intentando hacerse con las competencias municipales que poseía el Consejo, y las Cortes solicitaron constantemente la suspensión de los juicios de residencia (Ley 56 de las Cortes de 1794-1797, Ley 88 de las Cortes de 1817-1818 y Ley 46 de las Cortes de 1828-1829).

3. LA CONCRECIÓN DEL CONTROL JURÍDICO DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL[52]

3.1. La crisis de la foralidad (1808-1841)

La crisis de los regímenes forales abierta por el constitucionalismo y que desembocará en el final del Reino de Navarra y de sus principales instituciones,

---

[51] Martín de EUSA (comp.), *Ordenanças del Conseio Real…*, cit., p. 357v.

[52] Los textos legislativos que citaremos están, en su mayor parte, reproducidos en la obra de Tomás Ramón FERNÁNDEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX,* Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, pp. 691-974.

supondrá una transformación radical del régimen municipal y de su autonomía. Como se sabe, es Turgot quien en su *Mémoire sur les municipalités* (1775) pone las bases del municipalismo contemporáneo[53]. Sus principios fundamentales son asumidos por la Asamblea Constituyente francesa, que formula el principio del *pouvoir municipal* en su Decreto de 14 de diciembre de 1789. Sin embargo, en Francia se produce una contradicción entre la autonomía municipal pretendida por el *pouvoir municipal* heredero del iusnaturalismo fisiocrático y el centralismo administrativo[54], pues la Asamblea también adoptó los criterios uniformizadores institucionales impulsados años atrás por la Monarquía (municipalidades, alcalde, cuerpo municipal) y, en lo que a nosotros respecta, una rigurosa jerarquía administrativa, definida de manera precisa y en la que el municipio queda subordinado a la Administración departamental y esta al poder central[55].

La Ley Fundamental de Napoleón (18 de febrero de 1800), confería al Gobierno el control estricto de las instituciones locales, aunque este texto apenas tuvo plasmación en la *Constitución de Bayona* (1808), más allá del art. 51[56]. En lo que concierne a nuestro territorio, desconocemos qué solución darían a los municipios vasco-navarros las futuras Cortes encargadas de examinar «los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava» encargadas de «determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación» (art. 144)[57]. En todo caso, la España bonapartista tuvo una acomodación casi directa de la Ley Fundamental de 1800 a través de la *Real Orden de 4 de noviembre de 1809*[58], sobre la que habría que analizar si se aplicó o no en la Navarra ocupada por el ejército napoleónico, aspecto no abordado por la historiografía.

La *Constitución gaditana* (1812) también creó un modelo uniforme y centralista del régimen local, por el cual se conservaba expedita la acción del Gobierno a través del establecimiento de una ordenación jerárquica. Triunfaron las tesis

---

[53] Robert Jacques TURGOT y DUPONT DE NEMOURS, «Mémoire sur les municipalités» [1775], en *Oeuvres de Turgot et documents le concernant*, IV, Alcan, Paris, 1922.

[54] Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *Revista de Administración Pública*, 33 (1960), pp. 79-110.

[55] Gregorio MONREAL ZIA, «Del municipio foral al municipio concertista», art. cit., p. 257.

[56] *Constitución de Bayona* (1808)*,* art. 51: «Sólo el Senado, a propuesta del Rey, podrá anular como inconstitucionales las operaciones de las juntas de elección, para el nombramiento de diputados de las provincias, o las de los Ayuntamientos para el nombramiento de diputados de las ciudades».

[57] Este artículo es fruto de la presión de los representantes de los territorios forales en una junta de notables celebrada en Bayona, donde expusieron al emperador que las provincias ya tenían una constitución histórica y deberían, por ello, quedar exentas de la Constitución de nueva planta que se creaba entonces. Véase Gregorio MONREAL ZIA, «Los Fueros vascos en la Junta de Bayona de 1808», *Revista Internacional de los Estudios Vascos. Cuadernos, 4. Les origines du constituionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 2009, pp. 255-276.

[58] Gregorio MONREAL ZIA, «Del municipio foral al municipio concertista», art. cit., pp. 257-258.

de Argüelles y del conde de Toreno, que en el debate constituyente abogaron por la subordinación y el control existente en el Antiguo Régimen, ahora legitimada revolucionariamente por la legislación francesa. Para ello, los Ayuntamientos eran meros «agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos», entes «esencialmente subalternos del poder ejecutivo», por lo que cercenaron la vía del autonomismo municipal, considerado como un peligro por su posible desviación hacia principios federales[59]. El control del régimen municipal establecido por la Constitución de Cádiz correspondía exclusivamente a la Diputación Provincial (art. 323)[60]. A diferencia de Bayona, los debates que precedieron al texto gaditano soslayaron la cuestión de los fueros vascos, y la Constitución, que ignoraba los fueros, supuso la anulación como sujeto político de las comunidades históricas del Reino de Navarra y de las Provincias Vascongadas.

El control municipal confiado al jefe político se concretó en los *Decretos de 23 de mayo de 1812* y de *23 de junio de 1813*. En Navarra, último territorio peninsular liberado, apenas pudo haberse puesto en la práctica el mecanismo tutelar sobre los municipios, pues en junio de 1814 se suprimió el régimen constitucional al regreso de Fernando VII.

El Trienio Liberal reinstauró la Constitución gaditana, y a partir de lo establecido en este texto, el control municipal se desarrolló en la *Ley para el gobierno económico-político de las provincias*, promulgada por el *Decreto de 3 de febrero de 1823*. Los municipios eran considerados simples creaciones legales, situadas jerárquicamente bajo la Diputación Provincial, a quien se recurría. Se estableció un recurso de alzada –denominado *queja*– frente a los acuerdos municipales, que podía ser interpuesto por los vecinos o por cualquier otro interesado «agraviado». Los Cien Mil Hijos de San Luis hicieron caer el régimen constitucional (finales de septiembre de 1823), y, con él, la Ley Municipal, aunque el texto volvió a tener vigencia en los períodos dominados por el liberalismo progresista (octubre 1836-julio 1840, octubre 1840-diciembre 1843, agosto 1854-julio 1856). La Ley de 1823 fue la base sobre la que en la Navarra convertida en provincia se entendió que la Diputación era el superior jerárquico de los Ayuntamientos y tenía, por lo tanto, facultad para entender sobre todos los recursos de alzada que se formularan contra cualquier acto municipal en relación con cualquier materia[61].

Pero volvamos atrás en el tiempo para retomar nuestro recorrido diacrónico. Restablecidos los Fueros, Navarra continuó ostentando su tradicional siste-

---

[59] Gregorio MONREAL ZIA, «Del municipio foral al municipio concertista», art. cit., p. 258.

[60] *Constitución de Cádiz* (1812), artículo 323: «Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido».

[61] Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra…*, cit., p. 21.

ma municipal a partir de octubre de 1823, tal y como se puso de manifiesto en la últimas *Cortes (1828-1829)*, que se afanaron en garantizar la autonomía de los municipios frente a las injerencias del Consejo Real y de los jueces de residencia que inspeccionaban la gestión local. Estas Cortes actualizaron y aseguraron el funcionamiento de las Administraciones locales, estableciendo con la ley 25 el control de la administración de los propios y rentas de los pueblos, salvo los que por privilegio no le rendían cuentas (16 de febrero de 1829)[62]. La siguiente ley, relativa a la conservación, fomento y replantación de montes, plantíos y viveros, preservaba todavía el papel tutelar del Consejo Real sobre las Juntas municipales, según recoge el Decreto del virrey, duque de Castro-Terreño:

> Siendo mi Real ánimo dar el mayor impulso al fomento de los arbolados, vengo en concederos por Ley lo que solicitáis en los sesenta y ocho artículos de este pedimento, adicionando al art. 3.º que si la exoneración de los individuos de las Juntas, dimanare de quejas contra la persona, quede su decisión a juicio del regente de nuestro Consejo […][63].

Años después, la vieja tutela del Consejo Real era vista por José Yanguas y Miranda como algo insoportable, costoso y perjudicial para la Administración municipal, pues «los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación al Tribunal»[64]. En todo caso, todavía las facultades del Consejo Real y de la Diputación del Reino sobre los Ayuntamientos «estaban estrictamente tasadas y limitadas dentro de la administración económica de los pueblos, sin que existiera un principio general de sujeción jerárquica a ninguna de ambas instituciones»[65].

3.2. El final del control tradicional del municipio navarro

En 1833 comenzó la primera guerra carlista que acabó con la existencia del el Reino de Navarra. El control tradicional del municipio navarro tocaba a su fin. La supresión de los Consejos llevada a cabo por Martínez de la Rosa en febrero de 1834 supuso el final del Consejo Real de Navarra. En virtud del principio de la separación de poderes, se pretendía dotar de plena autonomía a los tribunales y conferir personalidad propia a la Administración. A pesar de respetar la denominación de Consejo Real, este órgano fue reorganizado profundamente y equiparado a una Audiencia Territorial, cuando hasta entonces, además de ejercer

---

62 Demetrio LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y Régimen Local de Navarra,* cit., pp. 67-68. Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., pp. 18-19.

63 Cortes de 1828-1829, Ley 26. Edic. *Cuadernos de las Cortes del Reino de Navarra. Cuadernos de las leyes y agravios reparados*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1964, vol. 2, p. 471.

64 José YANGUAS Y MIRANDA, *Manual para el gobierno…*, cit., p. 9.

65 Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., p. 19.

funciones varias en el campo judicial –como tribunal supremo–, también tenía funciones gubernativas. La reforma de Martínez de la Rosa suprimió también el tribunal de la Corte Mayor.

En plena coyuntura bélica, por *Real Decreto de 8 de diciembre de 1836* se restablecieron los Decretos de 10 de julio de 1812 y de 11 de agosto de 1813 de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, que regularon la formación de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales[66]. Acabada la guerra y desaparecido el reino, la *Ley confirmatoria de los fueros de 25 de octubre de 1839* confirmó los Fueros de Navarra y las Provincias Vascongadas «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía» (art. 1). Apenas pudo concretarse el diseño del régimen municipal foral pues, meses después, se promulgó la *Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840*, suspendida tres meses después por Decreto de 13 de octubre para reformarla «en armonía con la Constitución de la Monarquía y los principios en ella consignados»[67], aunque posteriormente fue restablecida de diciembre de 1843 a enero de 1845.

Con la *Ley de Fueros de 16 de agosto de 1841*, se dispuso que los Ayuntamientos se elegirían y organizarían por las reglas generales que rigen o se adopten para toda la Nación (art. 5), con las atribuciones de la ley general (art. 7). Se estableció, asimismo, que las atribuciones de los Ayuntamientos relativas «a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación Provincial, con arreglo a su legislación especial» (art. 6), reconociéndole a la propia Diputación las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino (art. 10). Se reconoció, pues, que en Navarra existía una organización local con elementos diferenciados de la general y una competencia de la Diputación. La relación jerárquica de la Diputación Foral sobre los municipios dio lugar a las alzadas del resto del siglo XIX y de principios del XX. Se truncaba así la tradición histórica de Navarra y nacía una nueva tradición que pasaría a convertirse en una de las piedras angulares del régimen foral: la dependencia jerárquica de los Ayuntamientos de la Diputación y su recurso de alzada[68].

El artículo 73 de la *Constitución de 1845* suprimió la atribución a los Ayuntamientos del gobierno interior de los pueblos. La subsiguiente *Ley de 5 de enero de 1845*, que se aplicó en la provincia de Navarra sin ninguna cortapisa, explicitó el criterio centralizador y de dependencia jerárquica. La Diputación se

---

66 Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «Historia y fuentes…», art. cit., p. 53, nota 59.

67 Ibídem, p. 53, nota 59.

68 *Cfr.* Luis OROZ ZABALETA, «Aplicación del principio de Autonomía municipal», art. cit., pp. 35-37; Demetrio LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y Régimen Local de Navarra,* cit., pp. 60-62 y 107-108; Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., pp. 15-17, 20-23 y 28.

convertía en el superior jerárquico de los Ayuntamientos y, el alcalde, se constituía en delegado del Gobierno y administrador del pueblo. Además, el denominado *jefe político* –precursor de la futura figura del gobernador civil–, podía suspender de oficio o a instancia de parte los actos municipales que se dictasen con infracción de ley y reglamento[69].

La *Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856*, aprobada al final del bienio progresista y de vigencia breve, estableció la facultad de la Diputación para resolver las reclamaciones contra acuerdos municipales (art. 132), y consagró el principio general de que los Ayuntamientos estaban «bajo la autoridad y dirección administrativa de la Diputación» (art. 238).

Como ha observado Miguel Izu, no parece que el régimen local navarro, al menos en lo que toca a la dependencia de los Ayuntamientos respecto de la Diputación y al régimen de recursos administrativos contra los acuerdos municipales, se diferenciase mucho respecto del resto del Estado. En este sentido, recuerda que el *Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 24 de agosto de 1867* no introduce ninguna alteración al régimen establecido en las leyes municipales. Este Reglamento, centrado en materia presupuestaria, no contiene otra disposición sobre recursos administrativos que la de establecer que las cuentas podían ser impugnadas ante la Diputación. Los actos municipales que no se referían a la administración económica parece que se recurrían ante el jefe político o gobernador, aunque no siempre están claramente señalados los límites entre la jurisdicción de este y la Diputación, según se desprende del examen de las actas de la Diputación y del *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra* de las últimas cuatro décadas del siglo XIX[70].

El Sexenio Democrático alumbró la *Ley Municipal de 21 de octubre de 1868*, que atribuía conjuntamente al gobernador y a la Diputación algunas facultades de control de los Ayuntamientos. En esa misma fecha se promulgó la *Ley Orgánica Provincial*, que en su artículo 14 atribuía a las Diputaciones la resolución de las reclamaciones contra acuerdos municipales en materia económica.

La *Constitución de 1869* mantuvo la tutela estatal, previendo la intervención del rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones y los Ayuntamientos se extralimitasen «de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes» (art. 99.4). En esta línea, la *Ley Municipal de 20 de agosto de 1870*, promulgada por Amadeo de Saboya, mantuvo el criterio centralista de conservación expresa de las alzadas frente a los acuerdos municipales ante la Comisión provincial (art. 161). Sin embargo, la singularidad del régimen

---

[69] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en evolución del régimen local constitucional», en *El Municipio constitucional. II Seminario de Historia de la Administración,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pp. 239-268.

[70] Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., p. 23.

de impugnación de los acuerdos municipales en Navarra parte del *Real Decreto de 21 de enero de 1871*, cuyo artículo 31 disponía que «La Diputación provincial de Navarra desempeñará todas las atribuciones que las Leyes de 20 de agosto de 1870, la electoral y otras confieren a la Comisión provincial». A diferencia de otras provincias donde los recursos de alzada se resolvían en la Comisión provincial, en Navarra correspondían a la Diputación[71].

La Restauración dio lugar a una nueva legislación local establecida al amparo de la Constitución de 1876 y la *Ley Municipal de 2 de octubre de 1877*, que traspasó al gobernador la facultad de resolver los recursos de alzada previa audiencia de la Comisión provincial (art. 171). Este texto legal contemplaba también otros medios de tutela que remarcaban la subordinación jerárquica de los Ayuntamientos respecto de las Diputaciones y las autoridades superiores, tales como aprobaciones, autorizaciones, suspensiones de acuerdos, sistema de recursos impropios, supervisión genérica del gobernador civil y del Ministerio de Gobernación y, finalmente, suspensión y separación de alcaldes, tenientes de alcalde y regidores[72]. En Navarra también se aplicó esta Ley, y el examen de las actas de la Diputación de finales del siglo XIX indica que, en efecto, el Gobernador recababa el informe de la Diputación Foral en la función de ésta como Comisión provincial[73]. La Ley de 1877 prolongó su vigencia hasta los Estatutos de Calvo Sotelo (1924).

En las décadas finales del siglo XIX y comienzos del XX se hacía necesaria la reforma del régimen local español, marcado por el caciquismo y las oligarquías que ya denunciaran Joaquín Costa y los regeneracionistas. El revulsivo foral de la Gamazada (1893) pudo ser acicate para que la Diputación comenzase a plantearse recuperar la competencia que tenía el gobernador. De hecho, el *24 de enero de 1896* la Diputación dictó una *Circular estableciendo términos para los recursos de alzada contra los diversos actos de la administración municipal de Navarra*, circunscrita a los «recursos de alzada en materia económico-administrativa» (art. 1), cuyas facultades descansaban en la Ley de 16 de agosto de 1841. A pesar de la amplitud del enunciado, la mayor parte del contenido se refería a los recursos contra acuerdos de las Juntas de Catastro[74].

Dos años después se creó el *Consejo Administrativo de Navarra* (16 de junio de 1898). En su momento careció de relevancia, pues la institución permaneció inactiva, pero posteriormente fue el precedente al que se acogió la Diputación para regularlo a través del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de

---

71 Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., p. 24.

72 Francisco LLISET BORRELL, *Manual de Derecho local,* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1985, p. 92. Piedad GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA, *Praxis administrativo. Entidades locales*, Praxis, Barcelona, 1987, p. VIII.

73 Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., p. 24.

74 Ibídem, p. 24.

1925, de Bases para armonizar el régimen de Navarra con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, si bien no se materializó hasta la puesta en marcha del Tribunal Administrativo (1964)[75].

Entrados en el siglo XX, por *Real Orden de 17 de julio de 1903* se estableció la imposibilidad de suspensión de la ejecución de los acuerdos dictados en asuntos de competencia municipal, aun cuando por ellos y en su forma se infringiese alguna de las disposiciones de la Ley Municipal u otras especiales, en cuyos casos se hallaba establecido el recurso de alzada. El *Real Decreto de 15 de noviembre de 1909* también continuó manteniendo las alzadas contra los actos municipales.

En Navarra, la Diputación aprobó el *Reglamento del procedimiento para las reclamaciones contenciosas que se promuevan ante la Excma. Diputación Foral y provincial de Navarra* (*4 de agosto de 1905*). Argüían su necesidad por el vacío existente y la confusión producida por la normativa dispersa. El Reglamento era de aplicación general a todos los recursos resueltos por la Corporación foral, incluidos los presentados contra actos de las entidades locales. En este sentido, no establecía excepciones relativas al ámbito de aplicación y, en opinión de Miguel Izu, fue a partir de entonces cuando probablemente se elaboró la teoría de que todos los recursos contra acuerdos municipales deberían seguir el procedimiento establecido en este Reglamento, habida cuenta de la sumisión jerárquica de los municipios a la Diputación. De hecho, las actas de la Diputación de este año acuerdan informar expedientes de recurso que resolverá el gobernador civil –sobre todo relativos a multas–, pero, a su vez, la Corporación reclama su competencia sobre algunos asuntos y no emite el informe solicitado por el gobernador, alegando que son cuestiones de orden económico[76].

La provincia foral necesitaba modificar el marco legal. En 1919 Luis Oroz Zabaleta expuso la situación de sometimiento de los municipios a la Diputación y propuso introducir reformas en el régimen local con el fin de que «en dicha reforma deben formularse de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación»[77]. El secretario de la Diputación concretó los asuntos de control a los

> de interés capital para la vida del municipio como son los referentes a la enajenación y gravamen de los bienes comunales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados en forma general, etc., y a aquellos otros actos que afecten un interés

[75] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *Navarra, comunidad política diferenciada*, cit., p. 392.
[76] Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., p. 25.
[77] Luis OROZ ZABALETA, «Aplicación del principio de Autonomía municipal», art. cit., p. 250.

> general y público como el fomento y conservación de los montes, exigiendo en los demás casos el examen o cumplimiento de la ley, sin perjuicio de que dicha intervención se extienda a otros actos de la vida municipal cuando sean los mismos municipios quienes lo soliciten[78].

Nueve años después el Reglamento de Administración Municipal de 1928 incluyó en el control por la Diputación estos y otros asuntos más, tal y como veremos a continuación.

4. CONSAGRACIÓN DEL RECURSO DE ALZADA: REAL DECRETO-LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925 Y DISPOSICIONES POSTERIORES

4.1. Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925

El sistema constitucional español no conoció una auténtica autonomía municipal hasta la promulgación del *Estatuto Municipal de Calvo Sotelo*, aprobado por *Real Decreto de 8 de marzo de 1924*. Aquel texto, hijo de la dictadura de Primo de Rivera, concibió la autonomía como capacidad de autogobierno, con un ámbito claro de competencias y con la supresión de los controles jerárquicos desde el Gobierno; se abría así una vía impugnatoria directa ante los Tribunales de Justicia. Con el fin de superar el caciquismo de la Restauración, el nuevo régimen local eliminaba el poder jerárquico o de tutela sobre los Ayuntamientos, la fiscalización de sus actos en vía del recurso administrativo, el control de sus finanzas y la dependencia de las entidades locales de otras administraciones (Diputaciones o Gobierno). Aquel nuevo régimen era incompatible con el de las provincias forales, pues las Diputaciones poseían un claro predominio y control sobre la vida local mediante la fiscalización de los actos y acuerdos municipales. Se abrieron las negociaciones entre la Diputación y José Calvo Sotelo[79]. Intentando salvar el principio de autonomía del régimen local general, el ministro buscó para Navarra una fórmula análoga a la existente en Vascongadas. En sus Memorias, afirmaba: «Me interesaba, ante todo, salvar el principio de la autonomía municipal, plenamente garantizado en las Vascongadas con la total vigencia en su territorio del libro primero del Estatuto, hube de recabar en Navarra otra fórmula análoga»[80]. La finalidad tutelar de la Diputación

---

[78] José CALVO SOTELO, *Mis servicios al Estado*, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1931, p. 81.

[79] Analizadas por Alfredo GALLEGO-ANABITARTE, «La adaptación del Estatuto Municipal…», art. cit., pp. 685-706; Francisco MIRANDA RUBIO, «Adaptación a Navarra del Estatuto Municipal del año 1924», art. cit., pp. 227-252; y Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., pp. 30-37.

[80] José CALVO SOTELO, *Mis servicios al Estado*, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1931, p. 81.

sobre los municipios fue establecida en el Informe de la Comisión del Consejo Administrativo que propuso las Bases para la adecuación del régimen municipal al Estatuto.

La adecuación del régimen local navarro al contenido del Estatuto Municipal se plasmó finalmente en el *Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925*, de Bases para armonizar el régimen de Navarra con el citado Estatuto. El objetivo de Calvo Sotelo se concretó en tres extremos que trataban de limitar la jerarquía para acercar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto Municipal: plasmar la soberanía legisladora del Estado sobre la elección y organización local común en toda la Nación (Base 1.ª)[81] sustraer a la Diputación los recursos, encomendándolos a un Tribunal Administrativo delegado (Base 11.ª), y encomendar al Consejo Administrativo la normación local (Base 12.ª)[82].

El recurso de alzada se consagró en Navarra por la Base 11.ª al decir que «a los recursos administrativos que se promuevan ante la Diputación, y en su caso ante el Tribunal Delegado que se constituya, precederá el recurso de reposición». Esa misma Base señalaba que:

> La Diputación organizará un Tribunal Administrativo, con funciones delegadas de la misma, para resolver los recursos en que atiende esta Corporación, a petición:
> *a*) de los Ayuntamientos que, cualquiera que sea su número, representen la mayoría de los habitantes de Navarra.
> *b*) de las dos terceras partes de Ayuntamientos de las mismas.
> *c*) de la mayoría de los electores de Navarra, acordada por los trámites del referéndum.
> También habrá de organizarse el Tribunal cuando lo acuerden las dos terceras partes de los vocales que deban constituir el Consejo Administrativo.

La minuciosa regulación del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 fue justificada en el Preámbulo, donde se rechazaba que pudiera considerarse como un límite de autonomía y se afirmaba que era necesaria «porque de otro

---

[81] La Base 1.ª reiteró lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley de 1841: «Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación, y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal con arreglo a las bases siguientes».

[82] La Base 12.ª configuró un órgano con competencia sobre el establecimiento y modificación del régimen local, a fin de reducir las amplias facultades de la Diputación en la materia: «Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor. En el Consejo Administrativo tendrá mayoría absoluta la representación de los Ayuntamientos, pudiendo la Diputación designar otros vocales representantes de fuerzas vivas, a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los Ayuntamientos».

modo la autonomía degeneraría fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende». En definitiva, con el Real Decreto-Ley la Diputación garantizaría la autonomía municipal a través del Consejo Administrativo de Navarra. Los acuerdos, Ordenanzas y Reglamentos Generales que la Diputación aprobase sobre administración y régimen municipal quedarían sometidos a esta nueva institución, donde siempre tendrían mayoría los representantes municipales. La exigencia de creación del Consejo pudo justificarse, como ya hemos indicado, por la creación previa de esta institución, el 16 de junio de 1898. Sin embargo, la falta de desarrollo del Real Decreto-Ley hizo que se dilatase nuevamente la creación del Tribunal Administrativo. Contribuyó a ello la turbulenta historia posterior, con cambios de regímenes de signo opuesto, por lo que en Navarra no se llegó a aplicar el nuevo régimen local que consagraba la autonomía municipal.

4.2. Reglamento de Administración Municipal de Navarra (1928)

El Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 fue el punto de partida del régimen local que desarrolló, en 1928, el Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN), auténtico código del régimen local navarro que sentó las bases técnicas de la relación de la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado sobre los Ayuntamientos, como había reconocido expresamente el Preámbulo de la Ley de 1925[83]. El propio Preámbulo del RAMN, reservaba a la Diputación «la alta inspección que como *superior jerárquico* de los Ayuntamientos» le correspondía para vigilar e intervenir en la Administración municipal, cuando existieran pruebas notorias de que la actuación de las Corporaciones municipales era «irregular o desordenada».

En cuanto a su función jurisdiccional, como Tribunal Administrativo delegado de la Diputación se le encomendó «resolver los recursos de alzada e impugnaciones de que ha entendido la Corporación», promovidos «contra decisiones autorizadas y Organismos municipales y Entidades Administrativas de Navarra en general, entendiendo igualmente en los recursos que se entablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las Ordenanzas a que se refiere el artículo 394 de este reglamento». En el artículo 709, la Diputación se reservó «como materia perteneciente a la *jurisdicción* retenida propia» las reclamaciones contra la legalidad de los presupuestos, el establecimiento de contribuciones, tasas y arbitrios,

[83] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «El municipio en la Comunidad Foral…», art. cit., pp. 159-167; «Historia y fuentes…», art. cit., pp. 61-66.

y las cuestiones de declaración de responsabilidad e imposición de sanciones del artículo 692 del RAMN.

La jerarquía quedaba, asimismo, reflejada en las autorizaciones y aprobaciones, bien como elementos previos a la formación de la voluntad municipal en el primer caso, bien como requisito de eficacia en el segundo. El propio RAMN contempló numerosos supuestos, singularmente en materia patrimonial y económico-financiera, donde la competencia residía en los Ayuntamientos y Concejos aunque sometida al control del superior jerárquico de la Diputación, que la otorgaba[84]. Y así lo reconoció en su Preámbulo, cuando además de enumerar numerosos supuestos de control, indicaba que «sólo se exige la sanción de la Diputación para los acuerdos municipales cuando afecten al patrimonio comunal o al estado de la deuda de los pueblos interesados». La función tutelar se realizaba por medio de técnicas de información, inspección, revisión de cuentas, control presupuestario, y otras.

4.3. La autonomía municipal navarra en la Segunda República

La *Constitución de 9 de diciembre de 1931* concibió el «Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones» (art. 1), y proclamó el principio de la autonomía municipal «en las materias de su competencia» (art. 9). Capítulo aparte merecería el análisis de la autonomía municipal en los textos estatutarios vasco-navarros, reflejo de la tradicional reivindicación de la reintegración foral. Como se sabe, Navarra se descolgó del proceso estatutario vasco y, a pesar de no haber desarrollado un estatuto navarro, la *Ley Municipal de 31 de octubre de 1935* dispuso en su disposición transitoria undécima la continuación en Navarra del «régimen de administración municipal establecido en virtud de la ley de 16 de agosto de 1841, de las bases aprobadas por Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 y demás disposiciones complementarias».

Por otra parte, la Segunda República conservó para España la supresión de las alzadas del Real Decreto de 8 de marzo de 1924, aunque la Diputación navarra continuó teniendo importantes facultades de control sobre la vida local, incluida la revisión de sus actos por medio del recurso de alzada ante la misma.

4.4. La autonomía municipal navarra en las primeras décadas de la dictadura franquista

El sistema político-administrativo instaurado en la España de la posguerra se caracteriza por su fuerte centralismo, concretado en un control directo de la

---

[84] Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, «Organismos municipales», art. cit., pp. 80-84.

vida local, tanto desde las instancias administrativas de la Administración del Estado, como desde las políticas del Gobierno y del Partido Único. Por el contrario, la Navarra laureada por Francisco Franco por su lealtad al bando nacional, mantuvo su particular sistema foral. La vigencia del régimen local propio de Navarra fue asumida por la legislación estatal a través de la *Ley de Bases de 17 de julio de 1945* (Base 68), desarrollada por *Ley de 16 de diciembre de 1950*, y modificadas por *Ley de 18 de diciembre de 1953*, que finalmente se plasmó en la aprobación del *Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de 1945 y 1953, por Decreto de 24 de junio de 1955*, cuyo artículo 209 dispuso que «en Navarra solo se aplicará la presente Ley en lo que no se oponga al régimen que para su Diputación Foral y Provincial y los Municipios navarros establece la Ley de 16 de agosto de 1841».

Por su parte, el *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952* (ROF) reconoció la vigencia del régimen local propio navarro, cuando dispuso que «en los Municipios de Navarra solo se aplicará este reglamento en cuanto no se oponga al régimen que establece la Ley de 16 de agosto de 1841 y demás disposiciones de su derecho peculiar reconocidas por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925» (art. 416).

5. CREACIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA (1964)

5.1. Acuerdos del Consejo Foral de 24 de junio de 1964 y de la Diputación Foral de 29 de diciembre de 1964

En sesión de 24 de junio de 1964 el Consejo Foral Administrativo aceptó la propuesta que le formuló la Diputación Foral y, de acuerdo con la Base 11.ª del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, encomendó a esta institución que organizase el Tribunal Administrativo de Navarra (TAN), con funciones delegadas de la Diputación.

El TAN se articuló con arreglo a once *Bases*. Nació con funciones delegadas de la Diputación Foral como organismo de actuación de esta en la materia de su competencia (Base 1.ª). Las funciones delegadas se le conferían por tiempo indefinido, aunque en cualquier momento podría dejarse sin efecto la delegación, a petición de la representación que solicitó la organización del Tribunal, siempre que otra –por los cauces señalados en la base 11.ª del RDL de 4 de noviembre de 1925–, no se opusiese a ello (Base 2.ª). Era competencia del Tribunal Administrativo Delegado resolver los recursos de alzada en que entendía la Corporación y que se promovieran contra decisiones de las autoridades y organismos municipales de Navarra, Concejos y entidades administrativas en general. También correspondería al Tribunal conocer de recursos contra aplica-

ción individualizada de las normas relativas a los presupuestos, contribuciones, impuestos y ordenanzas (Base 3.ª). La Diputación seguiría conociendo y resolviendo, como materia propia y perteneciente a su jurisdicción, de las reclamaciones que se formalizasen contra la legalidad de los presupuestos, y el establecimiento de contribuciones, tasas, arbitrios e impuestos (Base 4.ª). El Tribunal Administrativo, como Delegado de la Diputación y órgano suyo de actuación, no podría plantear a la Corporación cuestiones de competencia. En caso de que terceros recurrentes, recurridos o con interés directo en el acuerdo, suscitasen cuestiones de competencia en relación con el recurso de alzada correspondiente, se establecía un procedimiento para resolverlas, consistente en que, una vez planteada la cuestión de competencia ante la Diputación por medio de escrito, sería el Pleno del Consejo Foral Administrativo el que, con informe previo de la Comisión Permanente y de régimen municipal, resolvería dicha cuestión de competencia (Base 5.ª). El Tribunal tendría facultades suspensivas de los actos o acuerdos objeto del recurso, siempre que de la ejecución de los mismos se pudieran derivar daños de reparación imposible o difícil (Base 6.ª). Las sentencias que dictase el Tribunal Administrativo causarían estado en vía administrativa, y contra ellas cabría el recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial (Base 7.ª). Y, finalmente, en el caso de que se dejara sin efecto la delegación a que se refiere la Base 2.ª, las funciones resolutivas del Tribunal Administrativo Delegado volverían automáticamente a ser ejercitadas de modo directo por la Diputación (Base 8.ª).

En cuanto a su *naturaleza*, el Acuerdo del Consejo Foral de 24 de junio de 1964 establecía que el TAN nacía «para que con la independencia necesaria y tradicional en los tribunales constituya una valiosa ayuda, una clara garantía de seguridad jurídica y un instrumento eficaz de desconcentración funcional». La declaración de intenciones del Acuerdo fundacional choca en principio con la propia naturaleza del TAN, pues en el mismo acuerdo se decía claramente que dicho órgano tendría funciones delegadas de la Diputación Foral de Navarra, especificando que, a pesar de que estas funciones se le confiaran por tiempo indefinido, no obstante podrían dejarse sin efecto en cualquier momento. El Acuerdo determinaba con claridad la naturaleza administrativa del órgano, al decir que ejercía funciones delegadas de la Diputación y al recordar que sus resoluciones agotaban la vía administrativa.

Por otra parte, resulta llamativa la misma denominación de «Tribunal» y, sobre todo, el que sus resoluciones sean denominadas «sentencias», cuando hubiera sido más apropiado hablar de actos, decisiones o resoluciones. Este hecho, junto con las intenciones que se expresaban en la exposición de motivos y en la que se hablaba de «la independencia necesaria y tradicional de los tribunales», llevan a pensar que el legislador pretendía crear un órgano que, si bien formaba parte de la Administración, ofrecería unas ciertas garantías de independencia y seguridad jurídica.

Por lo que toca a la *competencia*, el Acuerdo establecía que correspondía al TAN conocer de los recursos de alzada e impugnaciones que se promovieran contra decisiones de autoridades y organismos de municipios, Concejos y entidades administrativas de Navarra, así como de los recursos que se entablasen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los presupuestos, y aplicación de las ordenanzas e impuestos. Correspondía al TAN el conocimiento de una parte importante de la actuación llevada a cabo por las entidades locales navarras. Se establecía, además, la obligatoriedad de este recurso de alzada ante este Tribunal para las cuestiones en que era competente, con el fin de agotar con ello la vía administrativa.

En la sesión de la Diputación Foral de 29 de diciembre de 1964 la Corporación aprobó el *Reglamento Orgánico del Tribunal Administrativo*, en el que se reguló tanto la composición como su actividad. En este Reglamento Orgánico se atribuyó al Tribunal y al procedimiento un carácter jurisdiccional, hablando de «recurso judicial» y denominando «sentencias» a sus resoluciones (arts. 18 y 24), en el sentido apuntado, años atrás, por Raimundo Aldea, quien fundamentó esta valoración en el hecho de que la Diputación era heredera de las funciones jurisdiccionales del Consejo de Navarra conforme a la atribución que a este hizo la ley 25 de las Cortes de 1828-1829[85]. Estas denominaciones fueron cuestionadas por el Tribunal Supremo[86], que en la sentencia de 7 de abril de 1969 (R. 2530) calificó la denominación de

> sentencias de terminología inadecuada, […] pues la decisión por sentencia está reservada, en rigor, a los órganos estrictamente jurisdiccionales o encuadrados en el Poder judicial, lo cual quiere decir que solamente por acuerdo o resolución expresa (las denominadas «sentencias») podrá poner fin a la vía administrativa la actuación del citado Tribunal al conocer en vía de alzada.

Esta Sentencia, además, declaró que el Tribunal Administrativo de Navarra

> la función cuasi-jurisdiccional de resolver recursos administrativos del desconcentrada o encomendada con carácter de estabilidad a un Órgano que se configura como jurisdiccional, bien sean los precitados Tribunales Económico-Administrativos, bien sea, el denominado Tribunal Administrativo de Navarra, […] configurarse el mismo con un cierto carácter de judicialidad, si bien no se trata de puridad de auténtico Tribunal, ni su ejercicio suponga función jurisdiccional.

---

[85] Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, «Organismos municipales», art. cit., p. 82.
[86] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «Historia y fuentes», art. cit., pp. 63-64, nota 75.

Más adelante, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1976 (R. 1786) denominó al recurso de alzada del TAN «impropio», pues lo relacionaba con la tutela[87]. A partir de aquí, hay quien, incluso, lo ha denominado «recurso de alzada impropiamente impropio»[88]. Sin embargo, lo cierto es que desde su origen era *propio*, pues, como hemos visto, el Preámbulo del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 reconoció que los Ayuntamientos estaban «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado», y el recurso de alzada era manifestación de tal relación. En opinión de Miguel Izu, lo impropio sería la denominación de alzada, mantenida por simple inercia histórica, por lo que hoy sería más exacto calificar al recurso de alzada ante el TAN como un medio de impugnación especial, alternativo al recurso de reposición en el sentido establecido por el artículo 107.2 de la LRJAP-PAC[89].

5.2. El recurso de alzada contra las resoluciones municipales

Contra los acuerdos de las corporaciones que no tuvieran señalado régimen especial, se podría interponer recurso de alzada ante la Diputación, previo el de reposición. Se interponía ante el órgano que dictó el acto y a él correspondía la decisión, para que por medio del acto resolutorio del recurso revocase o no el acto o decisión. En Navarra se mantuvo el recurso de reposición como previo al de alzada ante la Diputación o su Tribunal Administrativo Delegado, siendo este último recurso el que agota la vía administrativa. Por lo tanto, no cabía un nuevo recurso de reposición previo al contencioso, ya que fue planteado antes de agotar la vía administrativa. Sin embargo, los actos de la Diputación causaban estado en vía administrativa y contra ellos solo cabía el contencioso, según las disposiciones generales, es decir, con recurso previo de reposición ante la propia Diputación.

Para interponer recurso de alzada sería en todo caso necesario que le hubiera precedido el de reposición. Este recurso se presentaría ante el órgano que hubiera de resolverlo en el plazo de un mes a contar del día siguiente a la fecha de notificación o publicación del acto que trataba de impugnarse. La falta de interposición del recurso de reposición como previo a la alzada daría lugar a la inadmisibilidad de esta. Si la reposición se resolvía de modo expreso, se interponía la alzada en un plazo de 30 días naturales desde el siguiente a la fecha de notificación del fallo. En caso de que no fuera notificada resolución de la reposición en el plazo de un mes, el particular podría interponer recurso de alzada

---

87 Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1976 (R. Aranzadi 1786), en el que afirma que el TAN «actúa en rigor como órgano de control no jerárquico aunque mediante un recurso de alzada impropio». Véase Raimundo ALDEA EGUÍLAZ, *Divulgación de los Fueros*, cit., p. 157.

88 Héctor Miguel NAGORE SORABILLA, «La autonomía municipal en Navarra…», art. cit., p. 277.

89 Miguel IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, cit., pp. 95-96.

dentro de los 120 días naturales siguientes a la fecha en que se presentó el recurso de reposición. No obstante, si antes de presentarlo se le hiciere notificación de resolución expresa, el plazo para interponer recurso de alzada sería de 30 días naturales a continuar desde el día siguiente al de la notificación oficial. Podían interponerlo los que tuvieren interés directo en el asunto y cualquier vecino, aunque no le afectase personalmente la resolución municipal.

El recurso de alzada obedecía siempre a una relación, bien de jerarquía o bien de tutela, que permitía al superior jerárquico o al ente tutelante conocer de los actos del inferior o del tutelado y modificar su contenido si no los consideraba conformes a derecho.

6. EL AUTONOMISMO

6.1. Adaptación del régimen local de Navarra a la Constitución de 1978

El advenimiento de la democracia puso sobre la mesa la cuestión de la autonomía local[90]. Existían unas importantes bases en las que inspirarse, establecidas en la Carta Europea de las libertades municipales, suscrita por la Primera Asamblea General de los Municipios de Europa el 18 de octubre de 1953, y que en 1970 se convirtió en la Declaración de principios de la autonomía local del Consejo de Europa (Recomendación 615). La *Constitución española* configuró la organización territorial del Estado basada en la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2) y en la autonomía local (arts. 137 y 140). El gobierno y administración de las Corporaciones públicas territoriales se realizarían conforme al principio representativo democrático (arts. 140 y 141). Por su parte, la autonomía local era considerada como «garantía institucional». Constitucionalmente, los municipios forman parte de la distribución territorial del poder, gestionando autónomamente los intereses de los grupos sociales de su territorio.

La acomodación del régimen local navarro a la Constitución comenzó con la autorización para negociar con la Diputación la reforma de la composición y atribuciones del Consejo Foral Administrativo de Navarra (disposición adicional segunda del *Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero*). Un año después, el *Real Decreto 121/1979, de 26 de enero*, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, transformó aquel Consejo Foral Administrativo en Parlamento Foral, integrado por parlamentarios elegidos por sufragio universal, directo y secreto el mismo día de celebración de las elecciones de concejales. Esta institución se encargó de elaborar las bases para la posterior negociación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen

[90] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «La autonomía local en Navarra», en Rafael Domingo y Mercedes Galán (edits.), *Presente y futuro del Derecho Foral*, Eunsa, Pamplona, 1999, pp. 285-288.

Foral, y realizó una importante labor de acomodación progresiva de la vida institucional en general y local en particular[91].

6.2. Artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y artículo 53 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril

La vía navarra hacia la democracia, culminada en el *Amejoramiento del Fuero*, hubo de conjugar el derecho histórico y el principio de la autonomía local constitucional. Como venimos analizando, los derechos referentes a la Administración Local habían sido reconocidos en la Ley de 1841, en el Real Decreto-Ley de 1925 y en diferentes disposiciones complementarias. Sin embargo, aquel conjunto de tutelas, controles y fiscalizaciones que sobre las entidades locales de Navarra venía realizando la Diputación Foral no podía reconocerse. Aquella contradicción que afectaba de lleno al recurso de alzada ante el TAN se resolvió incorporando el apartado 3 del artículo 46 de la *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (LORAFNA)[92]. Se establecía así una garantía de que «los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación». El sistema de fiscalización de los actos se salvó con el apartado 2 del mismo precepto, en el que se admitió el control de legalidad y del interés general por parte de la Diputación Foral.

El artículo 46 del Amejoramiento regulaba, por lo tanto, las competencias referentes a un derecho histórico plenamente reconocido, que establecía una diferenciación con el régimen general, incluso en lo relativo al control y fiscalización de las entidades locales. Ese derecho histórico de la impugnación de los actos de las entidades locales en un recurso de alzada ante la Diputación Foral ya había sido reconocido y mantenido por la Ley de 1925, cuya Base 11.ª previó, como vimos, la creación de un Tribunal Administrativo. De ahí que el apartado 2 del artículo 46 LORAFNA dispusiera que «La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra de acuerdo con lo que disponga una ley foral». Se mantenía así el principio jerárquico de la Diputación sobre los municipios, a pesar de su incompatibilidad con los principios constitucionales de autonomía, posteriormente resuelta, como veremos más abajo.

---

[91] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «El municipio en la Comunidad Foral», art. cit., pp. 168-169.

[92] Un estudio detallado de este artículo en Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «El artículo 46 LORAFNA y el régimen local navarro», *Anales de Derecho. Colección Huarte de San Juan*, 6 (2005), pp. 39-60.

El siguiente paso legislativo se concretó en el artículo 53 de la *Ley Foral 23/1983, de 11 de abril*, que establecía la posibilidad de que el TAN conociera de los recursos de reposición y de los recursos de alzada que se interpusieran contra las disposiciones reglamentarias y las resoluciones administrativas del Gobierno, y contra los actos dictados por los restantes órganos de la Administración de la Comunidad Foral. Como han observado los profesores Alli, la teleología consistía en «separar la resolución del estricto ámbito del propio órgano administrativo que haya dictado la resolución recurrida o de su superior jerárquico, para objetivar al máximo la resolución de los recursos»[93].

6.3. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local

Promulgada la LORAFNA, se hacía necesario adaptar el régimen local histórico basado en las relaciones jerárquicas a los principios constitucionales. Así ocurrió en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBLR), que en su disposición adicional tercera tuvo que recoger la competencia de Navarra en la materia, invocando el artículo 46 del Amejoramiento, y añadiendo que, «a estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley».

La LRBLR no solo definió el marco estatal en el que debía desenvolverse la normativa foral, sino que contempló, a través de su disposición adicional tercera, el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo.

6.4. Ley Foral 2/1986, de 17 de abril y Decreto Foral 194/1986, de 1 de agosto

Culminada la vía Navarra de la Transición, la regulación del TAN y sus competencias se vio en parte modificada por la *Ley Foral 2/1986, de 17 de abril*, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra, y por el *Decreto Foral 194/1986, de 1 de agosto*, que contiene el reglamento. Poco después, la *Ley Foral 14/1986, de 14 de noviembre* reguló el Estatuto de los vocales del TAN.

Se creaba así el instrumento para superar la situación de jerarquía y tutela ejercidas por la Diputación, incompatibles con el principio constitucional de autonomía. Fueron suprimidos los actos de control y se redujo al mínimo el de interés general. Se configuró, asimismo, un nuevo sistema de examen de lega-

[93] Juan Cruz ALLI ARANGUREN y Juan Cruz ALLI TURRILLAS, «La administración de la Comunidad Foral de Navarra», *op. cit.*, p. 734.

lidad conforme a la legislación básica estatal, en el que se hicieron optativos el recurso directo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y el recurso potestativo de alzada ante el Tribunal Administrativo, previo al contencioso, suprimiendo el carácter preceptivo anterior. Con esta doble posibilidad se incrementaron las garantías de impugnación y acceso a los Tribunales, debido a que el contenido, cuantía o coste de la impugnación de actos no eran los propios de un recurso contencioso-administrativo ante un Tribunal de naturaleza administrativa, sin dependencia jerárquica con el Gobierno de Navarra.

La ley pretendía potenciar la autonomía propia de los entes locales mediante la supresión de diversos actos de fiscalización y tutela contenidos en la legislación foral, si bien contenía una parte importante de disposiciones que reconocían la facultad del Gobierno de Navarra para impugnar ante la jurisdicción contenciosa-administrativa aquellos actos de las entidades locales que incurrieran en infracción del ordenamiento en materias propias de la competencia de la Comunidad Foral.

A partir de la Ley Foral de 1986, el recurso de alzada de los acuerdos y actos de las entidades locales de Navarra pasó a tener carácter potestativo. Este recurso podría fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso en la desviación de poder. La ley contenía las líneas básicas de la regulación del recurso de alzada ante el TAN, que posteriormente fue desarrollado por el mencionado Decreto Foral 194/1986, de 1 de agosto.

En cuanto a la competencia del TAN, la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, no contenía –como sí lo hacía el acuerdo del Consejo Foral de 1964–, una limitación de las materias en las que dicho tribunal tenía competencia. Mientras en 1964 la Diputación Foral se reservaba una serie de cuestiones en las que seguía conociendo y resolviendo como materia perteneciente a la jurisdicción retenida propia, la Ley Foral no reservaba para el Gobierno de Navarra un conocimiento exclusivo en recurso de alzada de una serie de materias, sino que potestativamente podrían todas ellas ser planteadas en alzada ante el TAN.

6.5. Culminación del proceso normativo

No parece pertinente realizar un análisis iuspositivista sobre el control de los actos administrativos municipales en Navarra, aunque conviene recordar, siquiera sucintamente, que con la *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra* (LFALN), se consolidó la democratización de las instituciones locales de Navarra, adecuando la regulación a las características del nuevo régimen constitucional. Su disposición derogatoria afectó, entre otras, al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, y a todo el entramado de normas que se habían dictado a partir de la entrada en vigor del Amejoramiento y que pretendían adecuar el régimen local a los principios constitucionales, como la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, por incorporación de su

contenido a la nueva Ley Foral de Administración local. El artículo 1 de la LFALN concretaba los principios inspiradores de la Administración local: «autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución de la confianza de los ciudadanos». Mantenía el recurso de alzada contra los actos de las Administraciones locales de carácter potestativo. En concreto, el artículo 333 indicaba que «los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativo podrán ser impugnados por algunas de las siguientes vías»: recurso contencioso-administrativo previo recurso de reposición; y recurso de alzada ante el TAN, cuya resolución pone fin a al vía administrativa y abre nuevamente el camino ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El recurso de alzada ante el TAN fue desarrollado por *Decreto Foral 6/1990, de 2 de julio*, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en lo relativo a impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra. Este Decreto Foral fue modificado posteriormente por *Decreto Foral 56/1994, de 7 de marzo*. Por su parte, el Reglamento orgánico del TAN fue aprobado por *Decreto Foral 31/1998, de 9 de febrero*. Conviene advertir, asimismo, que el recurso de reposición desapareció en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del ProcedimientoAdministrativo Común* (LRJPAC), por lo que el recurso de alzada ante el TAN quedó como único recurso administrativo posible contra los actos de las entidades locales. Así pues, a partir de los Decretos Forales 56/1994 y 20/1998, se acentuó el carácter puramente administrativo del recurso ante el TAN. El interesado puede acudir directamente a la vía contenciosa, o interponer recurso de alzada previo y facultativo a esta. En cualquier caso, el recurso de alzada no altera el régimen de los actos locales de Navarra, ajustados a la legislación general, por lo que no se suspende su ejecución ni siquiera durante la tramitación del recurso.

La aprobación de la nueva *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (LJCA) y la modificación de la LRJPAC por la *Ley 4/1999, de 13 de enero*, permitió a la regulación navarra mantenerse en los principios básicos de la LFALN de 1990. Se recuperó el recurso de reposición, pero con carácter potestativo. Esto hizo que el recurso de alzada recuperase su carácter de recurso ordinario y potestativo, configurándose como una vía alternativa frente al recurso de reposición[94]. Así pues, las resoluciones del TAN ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la jurisdicción

---

[94] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *La reforma del procedimiento administrativo. La Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* Federación Navarra de Municipios y Concejos, Pamplona, 1999, pp. 105-111.

contencioso-administrativa, sin que se alteren las reglas de distribución de competencias previstas en la LJCA. Para adaptarse a las modificaciones introducidas en la legislación estatal, se procedió a una nueva reforma reglamentaria a través del *Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo*[95]. Por su parte, la *Ley Foral 15/2002, de 31 de mayo*, modificó el artículo 333 de la LFALN de 1990, cuya redacción ha quedado fijada así:

> Art. 333. 1. Los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa podrán ser impugnados por alguna de las siguientes vías:
>
> *a*) Mediante la interposición ante los órganos competentes de los recursos jurisdiccionales o administrativos establecidos en la legislación general.
>
> *b*) Mediante la interposición ante el Tribunal Administrativo de Navarra del recurso de alzada establecido en la Sección Segunda de este Capítulo. Las resoluciones, expresas o presuntas, de dicho Tribunal, pondrán fin a la vía administrativa foral y serán impugnables ante los órganos competentes de la jurisdicción contencioso-administrativa.
>
> 2. Lo dispuesto en el número 1 b) y en la Sección Segunda de este Capítulo se entiende sin perjuicio de los recursos que procedan contra los actos y acuerdos de las entidades locales dictados en ejercicio de competencias delegadas por la Administración del Estado o de la Comunidad Foral y de la Resolución de los mismos por la Administración delegante.

7. UNA REFLEXIÓN FINAL: LA PECULIARIDAD FORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA Y DE SU RECURSO DE ALZADA «IMPROPIO»

El recorrido histórico del control jurídico de los actos municipales y el análisis del recurso de alzada actual ante el Tribunal Administrativo de Navarra nos demuestra que la autonomía local está sujeta a nuevas concepciones y significados, según la conciencia y necesidades sociales de cada momento. Por ello, tal y como subrayó Juan Cruz Alli Aranguren[96], no se puede concluir afirmando que los municipios navarros hayan logrado el nivel máximo de autonomía, pues en la vida local subsisten todavía actos de tutela y control que ponen de manifiesto una cierta desconfianza sobre la capacidad de autogobierno local. Debido a su adecuación constitucional, esas vinculaciones jerárquicas no suponen hoy un atentado al concepto de autonomía, aunque pudieran constituirlo más adelante. En cualquier caso, también es cierto que los municipios de Navarra no han goza-

---

[95] Martín M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, «El Tribunal Administrativo de Navarra», art. cit., pp. 104-105.

[96] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *Navarra. Comunidad política…*, cit., pp. 395-396.

do desde el fin del Antiguo Régimen de un sistema de autonomía como el que actualmente poseen con base en el principio constitucional.

El propio Tribunal Administrativo de Navarra recibe la adjetivación de «Administrativo», y conoce de lo que se denomina un «recurso de alzada». El acuerdo de creación del Tribunal, del Consejo Foral, de 24 de junio de 1964, lo denominó «órgano de actuación de la Diputación». Además, la Diputación –hoy Gobierno de Navarra–, mantiene respecto del Tribunal una cierta posición de superioridad, y así no cabe que aquel le plantee cuestiones de competencia. Se trata, por lo tanto, de una institución propia del régimen foral navarro, en cuanto que únicamente puede encontrar su explicación partiendo de las circunstancias históricas que atravesó el antiguo Reino de Navarra, aunque su hechura actual es fruto de una formulación institucional novedosa. Sin embargo, y al margen de cualquier consideración historicista, como ha apuntado Martín Razquin[97], sería posible una articulación jurídica en las comunidades autónomas de figuras similares al TAN, tomando como base lo dispuesto en el artículo 107.2 de la LRJPAC, y siempre que se recogiera la creación de un órgano similar o equivalente dentro de la Ley autonómica correspondiente.

En el marco constitucional, el TAN se presenta como una institución peculiar por su significación y naturaleza en el derecho positivo español: su regulación legal muestra su condición de tribunal, con potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que su función principal bascula en torno a un recurso de alzada, y es, a su vez, un órgano de Administración local dependiente del Gobierno de Navarra. ¿Es, por lo tanto, un órgano jurisdiccional o administrativo? En España, la característica principal de los recursos administrativos de alzada es su jerarquía administrativa, de ahí que en ocasiones también se hayan denominado jerárquicos. Pero el recurso de alzada es propio de la Administración general, central o estatal, y nunca municipal, pues no existe jerarquía en los diferentes órganos de cada ente municipal ni, salvo excepciones, entre los órganos de las corporaciones locales y los de la Administración estatal[98]. Sin embargo, esto no siempre ha ocurrido así en España, tal y como se puede observar a través de la evolución histórica del control jurídico de los actos de las corporaciones municipales. Ni tampoco ocurrió en Navarra, y fruto de ello es la pervivencia, hoy, de la particularidad foral del recurso de alzada ante el TAN.

---

[97] Martín M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, «El Tribunal Administrativo de Navarra», art. cit., pp. 109-110.

[98] *Cfr.* Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, Madrid, 2004, Tít. VII, cap. II. Enrique LINDE PANIAGUA, *Procedimientos, actos y recursos administrativos: Cuestiones prácticas*, Colex, Madrid, 2006, pp. 213-216.

VARIA

Ivs Fvgit, 16, 2009-2010, pp. 391-413
ISSN: 1132-8975

EL FUNCIONAMIENTO DE UN TRIBUNAL DE LA JUSTICIA ORDINARIA DE LA RESTAURACIÓN: LA AUDIENCIA DE LO CRIMINAL DE MANRESA (1883-1892)

Juan Marcos Estarán Peix

1. LA JUSTICIA A FINALES DEL SIGLO XIX. LOS COMIENZOS DE LA MODERNIZACION JUDICIAL Y LA LPOPJ DE 1870

Cuando en 1985 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial, que sustituyo a la más que centenaria Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial de 1870 (en adelante LPOPJ), se dio un paso importante hacia la modernización judicial en España. Con esta norma orgánica se pusieron los principios esenciales para que en 1883, existieran unas bases legales mínimas, con las cuales se pudo poner en marcha la reforma del procedimiento penal y la entrada en funcionamiento de las Audiencias de lo Criminal. Sin embargo, faltaba ver sobre el terreno cómo se llevó a cabo esta reforma y cuál fue su verdadero alcance. Esto ha sido posible por encontrarse casi íntegra la documentación de la Audiencia de lo Criminal de Manresa, radicada en el territorio de la extinta Audiencia Territorial de Barcelona, y con la cual se pudo realizar la tesis doctoral cuyo resumen se expone en este artículo[1].

Con el fin del reinado de Fernando VII y la subida al trono de Isabel II, se instauró el régimen constitucional liberal. En el nuevo Estado los poderes ejecutivo y legislativo quedaron claramente diferenciados en sus ámbitos de competencia, ejerciendo cada uno de ellos sus facultades constitucionales con mayor o menor acierto en la política de la época. Con el llamado poder judicial la cues-

[1] Juan Marcos ESTARÁN PEIX, «La Justicia a finales del siglo XIX Un caso concreto: la Audiencia Criminal de Manresa (1883-1892)». Teseo https://www.educacion.es/teseo.

tión fue distinta, pues no fue nunca una de las prioridades del nuevo Estado. Solo las Constituciones de 1812 y de 1869 se refirieron a la justicia como poder judicial, mientras que en los demás textos constitucionales la justicia fue simplemente designada como administración. Esta distinta concepción de la justicia, tenía como fondo lo que debía entenderse como poder judicial, según procediera del liberalismo conservador o del liberalismo progresista. A grandes rasgos, para los primeros la justicia se concebía como una administración más del Estado donde el juez lo único que debía hacer era aplicar estrictamente el derecho, mientras que para los segundos la justicia era un poder más del Estado con su propia administración, disponiendo los jueces de más capacidad de maniobra e independencia.

Estas diferentes formas de concebir la justicia han sido una constante a lo largo de la historia del constitucionalismo español, como muy bien expuso en su día Miguel Ángel Aparicio en *El status del poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*[2]. El resultado de esta situación no ha podido ser otro que el de una justicia con graves carencias personales y materiales, situada en un segundo plano dentro de los poderes del Estado, sometida a los constantes cambios políticos, y muy lejos de los ciudadanos a los que en teoría debería amparar.

Si bien la justicia era objeto de muchos proyectos de reforma, estos nunca llegaban a materializarse o llegaban muy tarde, a pesar de las solemnes y retóricas declaraciones de algunos textos constitucionales sobre la inamovilidad, la independencia y la responsabilidad judicial. Fue una etapa de estancamiento constitucional en materia de justicia, en palabras del profesor Aparicio, sin apenas inversiones presupuestarias importantes y en la que por ejemplo, el cierre por decreto de órganos judiciales fue algo habitual.

Los estudios sobre esta primera etapa constitucional en materia judicial eran, por otra parte, casi inexistentes, y ello redundaba en un desconocimiento profundo de lo que pasó en esta primera etapa histórica. Salvando la obra de Lasso Gaite y algún que otro trabajo como el de Adolfo Carretero, apenas existían obras que permitieran visualizar y analizar con profundidad la justicia en los primeros años del régimen liberal[3]. Esta cuestión dio un giro importante cuando el profesor alemán Scholz, en sus escritos, ya planteó la necesidad de superar la investigación de lo que denominó monopolio medievalista, y recomendó orientar la investigación histórico-jurídica a los periodos con-

---

[2] Miguel Ángel APARICIO, *El status del poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936),* Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995, pp. 91-180.

[3] Juan F. LASSO GAITE, *Crónica de la Codificación Española*, *Organización judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1970 pp. 1-130; Adolfo CARRETERO PÉREZ, «La Administración de Justicia desde 1808 A 1833», *Revista de Derecho Judicial*, 21 (1965) pp. 159-170; «La Administración de justicia de 1833 a 1868», *RDJ*, 22 (1965), pp. 117-128; Antonio AGÚNDEZ, *Historia del Poder Judicial en España*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 117-125.

temporáneos de la historia judicial[4]. Esta «ignorancia deliberada» de la historiografía oficial hacia estas etapas contemporáneas a las que alude Scholz en sus escritos, tuvo su fundamento en los recelos ideológicos que la historiografía oficial del franquismo manifestó hacia estas etapas constitucionales que consideró como el origen de todos los males que llevaron a la Guerra Civil. Fue, sin embargo, Tomás y Valiente a finales de los años sesenta quien comenzó a trabajar sobre temas histórico-jurídicos de estas primeras etapas del primer liberalismo, rompiendo esta tendencia medievalista, que fue continuada por sucesivos autores, en una cada vez más extensa bibliografía sobre la cuestión.

Siguiendo esta tendencia, en la década de los noventa la justicia decimonónica comenzó a conocerse gracias a las obras de Javier Paredes *La Organización de la Justicia en la España Liberal* y *Los Orígenes de la Carrera Judicial 1834-1870 (1991*) y de Juan Sainz Guerra *La Administración de Justicia en España (1810-1870*, además de la obra colectiva sobre la justicia contemporánea dirigida por Scholz, *El Tercer Poder,* donde la búsqueda de los fondos documentales judiciales es considerado como algo fundamental para cualquier trabajo de investigación[5]. Otras obras han abordando instituciones y empleos de esta primera etapa liberal. Así, sobre el Ministerio Fiscal cabe destacar la obra de Manuel Marchena, la de J. Ramón Fernández Torres sobre el origen histórico de la jurisdicción contencioso-administrativa y la de Martínez Pérez sobre los primeros jueces del constitucionalismo[6].

Con la aprobación de la LPOPJ de 1870 se pusieron las bases para iniciar un camino hacia la modernidad después de muchas décadas de proyectos sobre la organización judicial. Fue una ley surgida al amparo de la Constitución progresista de 1869, y cuyo autor intelectual, Montero Ríos, quiso dotar a la organización judicial de una mínima autonomía como poder del Estado, mucho más racionalizada y con un grado de independencia mayor que el precedente. Sin embargo, este espíritu progresista fue prontamente corregido por la Ley Adicional del Poder Judicial de 1882 (en adelante LAPJ), que volvió a reforzar las competencias y atribuciones del poder ejecutivo, dejando al llamado poder judicial como una simple administración fuertemente centralizada, jerarquizada y funcionarizada.

---

4 Johanes Michael SCHOLZ, «Acerca de la Historia del Derecho en España y Portugal», *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, 548 (1982) pp. 633-661.

5 Javier PAREDES, *La organización de la Justicia en la España Liberal*. Los Orígenes de la Carrera Judicial, 1834-1870, Editorial Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1991; Juan SAINZ GUERRA, *La Administración de Justicia en España (1810-1870),* Editorial Eudema, Madrid, 1992; Johanes-Michael SCHOLZ, «Á la recherche de la justice espagnole; le groupe Spanjus», en El *Tercer Poder* (ed. a cargo de J. Scholz), Rechtsprechung Vittorio Klosteman, Fráncfort, 1992.

6 Fernando MARTÍNEZ PÉREZ*, Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Sin embargo, y pesar de que la LAPJ supuso un cierto retroceso respecto a la constitución de un poder judicial más autónomo, bastantes principios esenciales de la LPOPJ de 1870 se mantuvieron vigentes. Como más significativos fueron el reconocimiento del principio de inamovilidad judicial, que garantizaba al juez una estabilidad en su cargo, así como un grado mínimo de independencia judicial a la hora de dictar las sentencias. Se mantuvo el sistema de acceso ordinario a la carrera establecido por la LPOPJ de 1870, que fue la oposición libre entre licenciados. Ahora bien, se abrió una forma extraordinaria de ingreso sin oposición, solo por concurso que no estuvo nunca exenta de polémica, no por los requisitos de ingreso, sino porque fue fuente de favores políticos y colocación en la carrera judicial de amistades, muy propio del sistema político desarrollado a partir de la Restauración[7].

La amplísima facultad que la LPOPJ de 1870 concedía al Ministerio de Gracia y Justicia en lo relativo a la organización judicial, fue uno de los motivos principales de su largo periodo de vigencia, y que fue aprovechado interesadamente por los diversos regímenes políticos que han regido España desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX. Esta ley ha sido hasta 1985 la norma organizadora básica de la justicia, y, sin embargo, no ha sido objeto de grandes estudios, pues durante mucho tiempo se la siguió considerando como la norma que rompió un pasado histórico, y abrió las puertas a la racionalización de la organización judicial. Mientras estuvo vigente pocos halagos recibió, y ahora que forma parte de las leyes históricas, tal vez es el momento de valorar su gran aportación a la modernización de la Administración de Justicia.

2. LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN 1882, Y LA CREACIÓN DE LAS AUDIENCIAS DE LO CRIMINAL. LAS ESTADÍSTICAS DE LOS NUEVOS TRIBUNALES

2.1. La reforma del procedimiento penal

A lo largo del siglo XIX y a medida que se iba consolidando el Estado liberal, este se iba dotando de una legislación sustantiva y procesal adecuada al nuevo sistema político. El modelo que se siguió fue la codificación normativa, publicándose los Códigos de Comercio de 1829, los Códigos Penales de 1822 y de 1848, y la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855. Sin embargo, la reforma del procedimiento penal tuvo que esperar, a pesar de los muchos proyectos redactados y propuestos, hasta la publicación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (en adelante LECR). Mientras tanto las leyes procesales penales seguían siendo una mezcla de arcaísmos

[7] Alicia FIESTAS LOZA, «La quiebra de la independencia del poder judicial. La Ley adicional a la Orgánica de 14 de octubre de 1882 y el cuarto turno», *Revista del Poder Judicial*, 14 (1985) pp. 57-67.

jurídicos, regulaciones provisionales y normas de muy variado origen, que hacían que la práctica judicial se rigiera más por la costumbre que por la norma jurídica.

El retraso en la codificación del proceso penal se produjo principalmente por la diversa concepción ideológica de lo que debía ser la justicia penal, según el proyecto correspondiente procediera de las filas moderadas o de las progresistas. Para los sectores moderados o conservadores, el proceso penal que debía implantarse era el llamado modelo francés o napoleónico, o inquisitivo, caracterizado por atribuir amplísimos poderes al juez de instrucción, dejando la labor de enjuiciar y fallar a un Tribunal Colegiado profesional, excluyendo el del jurado Este sistema se regía por una organización judicial muy centralizada y jerarquizada, en la que el Ejecutivo se reservada a través del Ministerio Fiscal el ejercicio de la acción penal. En cambio para el liberalismo progresista el modelo que se debía seguir era el anglosajón, o acusatorio puro, siendo el jurado la pieza fundamental del sistema. La instrucción de las causas se dejaba al Ministerio Fiscal o a los ciudadanos a través de acciones publicas. El juez en todo el proceso pasaba a ser un árbitro, con la misión fundamental de velar por los derechos y garantías de todas las partes. Este modelo llegó incluso a proponerse en los debates parlamentarios en los que se aprobaron la LECR y la LAPJ que creó las Audiencias. Sin embargo, fue rechazado con el argumento principal de su elevado coste económico, si bien la causa real fue que se optó de forma consensuada por un modelo mixto entre los dos grandes partidos de la Restauración, dando prevalencia al sistema inquisitivo en la fase de instrucción y dejando el sistema acusatorio para la fase del juicio oral, lo que permitió no realizar grandes cambios en la organización judicial y que esta se efectuara con el mínimo coste posible. Esto fue posible, sobre todo, al empuje que le dio Alonso Martínez, que consiguió así sacar adelante la LECR de 1882, y la LAPJ de 1882 que creo las Audiencias de lo Criminal. Más adelante y como concesión a los sectores más progresistas se aprobó la Ley del Jurado de 1888, regida en su fase enjuiciadora por principios más cercanos al sistema acusatorio puro.

Los principios fundamentales sobre los que se sostenía la nueva LECR eran básicamente una mayor protección de los acusados, unas mayores garantías procesales, una mayor objetividad en la labor juzgadora al separar la labor de instruir de la de fallar, y la implantación del juicio oral y público como símbolo de mayor transparencia y garantía en la justicia penal, creando para ello los tribunales colegiados que se denominaron Audiencias de lo Criminal. Sin embargo, se mantuvo un amplísimo poder en manos del juez instructor en la fase sumarial, el cual podía, por ejemplo, decretar prisión provisional para los acusados, sin demasiados límites legales[8], y sin que el fiscal tuviera un papel trascendente en

[8] Joaquín COSTA, *Oligarquía y Caciquismo del Gobierno de España. Urgencia y Modo de combatirla*, *Tomo I,* Zaragoza, 1982, p. 153. «Jueces de Instrucción designados *ab initio* desde el Ministerio de Gracia y Justicia a satisfacción del cacique, del cual reciben instrucciones directas y a quien prestan obediencia ciega lo mismo para ofender a los contrarios que en cuanto a la

la tramitación del sumario[9], manteniéndose algunas situaciones de privilegio respecto al procesamiento de determinadas personas en función de su cargo o empleo publico.

2.2. El control de los nuevos Tribunales y de la reforma: las estadísticas judiciales

Puso el Ministerio de Gracia y Justicia un interés especial en la aplicación práctica de la reforma, de manera que esta se fuera desarrollando sin demasiadas complicaciones, haciendo un seguimiento serio y científico, a través de las estadísticas judiciales. Este tipo de estudios, ya existentes en países próximos, como Francia, Bélgica o Alemania, se consideraban esenciales para poder tener una visión más real de la tipología delictiva y de los aspectos sociológicos de los delincuentes, para así poder en su caso llevar a cabo las reformas necesarias del sistema penal. Por ello y ya en vísperas de la entrada en vigor de la reforma, el Ministerio de Gracia y Justicia, influido por estas corrientes de la criminología, reactivó y reorganizó el adormecido servicio de estadísticas judiciales, dotándolo de una nueva regulación y de unos contenidos más amplios que le permitieran obtener unos resultados aceptables. Se elaboraron para ello unos nuevos boletines estadísticos que contenían una amplísima petición de datos sobre el nuevo proceso penal, la actividad de los nuevos tribunales, los juicios celebrados, las sentencias, así como de las condiciones de los presos y penados. Se encomendó su elaboración trimestral a los tribunales, los cuales debían remitirlos al ministerio para su posterior publicación. Esta labor fue desarrollada principalmente por las nuevas Audiencias y Salas de lo Criminal, que puntualmente iban remitiendo todos los datos solicitados.

Con estos datos, que son por ahora los únicos conocidos, se tiene una importantísima fuente de información, mediante la cual podemos conocer hoy en día y de una forma global la actividad desarrollada por estos tribunales en relación con la aplicación del nuevo proceso penal que trajo la LECR de 1882, en sus diez años de existencia. Son datos referidos al número de asuntos tramitados

---

defensa de los amigos. En cambio el Juez que es digno, recto, que resiste los halagos y las imposiciones caciquiles, o sufre cien traslados en un año o se ve envuelto en una causa por haber revocado la sentencia del inferior, más o menos agrario criminal, pero seguramente inculto y malintencionado cacique, hasta que, sumido en la miseria y vencido por la repugnancia que le inspira el ambiente de corrupción introducido en la vida curialesca por los engendros de la política, decídase a perder la carrera».

9 Manuel COLMEIRO, «Memoria del Fiscal del Tribunal Supremo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 73 (1888) p. 326. Ponía de relieve el Fiscal del Supremo que en muchas ocasiones no se podía constituir el Fiscal en el Juzgado, para llevar a cabo la inspección de los sumarios, por falta de personal suficiente y por las dificultades de llegar a algunas localidades.

por cada Audiencia, de sumarios, de delitos y penas, de procesados, de sentencias, ejecuciones, indultos, reincidencias, rebeldías, sobreseimientos, suicidios, recurso de casación y causas especiales. Son datos muy completos para la época, indicando un importante esfuerzo modernizador, que no fue suficientemente valorado en sus resultados, a la hora de seguir afrontando reformas legislativas relativas al proceso y la justicia penal.

Otro objetivo de estas nuevas estadísticas fue dar a conocer de una forma general, cómo se iba desarrollando la reforma penal y la actividad de estos nuevos tribunales. Como lo más significativo de la reforma fue el juicio oral y público, sus estadísticas fueron tenidas en cuenta de forma especial, pues en relación con el antiguo procedimiento escrito suponía una agilización de la causas penales Así, por ejemplo, se celebraron 127.447 juicios orales en los diez años de actuación de los nuevos tribunales, mientras las causas del antiguo procedimiento pasaron de 2.948 en 1883 a apenas 63 en 1892. Igualmente, mejoró el tiempo de tramitación y resolución de los procedimientos penales, que en general pasaron de una media de más de un año con el antiguo proceso, a una media de seis meses a un año con los nuevos tramites del juicio oral.

En cuanto a los tipos de delito más frecuentes, según el Código Penal de 1870, los delitos mas comunes fueron los delitos de lesiones contra las personas, contra la propiedad y contra el órden público. Tomando, por ejemplo, los datos de 1886, observamos que de los 23.219 delitos reseñados correspondieron de forma mayoritaria a estas tres categorías (9.620 delitos contra la propiedad, 7.984 contra las personas, y 1.653 contra el orden público).

También es destacable el uso que paulatinamente se fue haciendo del recurso de casación penal, que se generalizó con la LECR, pasando de 1.071 asuntos recurridos en 1883 a los 8.488 en 1892.

Las peticiones de indultos, muy numerosas, supusieron un total de 20.191 en los diez años de actuación de las Audiencias, si bien el ministerio solo concedió 6.399, es decir menos de la mitad de las solicitadas. Un dato significativo y que se reflejaba en un apartado propio eran los indultos en causas en que se imponía la pena capital. Aquí se puede ver como la tendencia en su aplicación en la justicia ordinaria se fue reduciendo, reservándola a los culpables de delitos más graves, con trascendencia pública, como asesinatos u homicidios agravados (de 477 peticiones de indulto con pena de muerte solo se denegaron 120, en los diez años de las Audiencias).

Por último, los datos de los procesados y penados son un amplísimo retrato sociológico de la delincuencia de la época. A grandes rasgos se puede obtener una radiografía del delincuente de la época, cliente habitual de las Salas y Audiencias de lo Criminal, que lo describe como un varón, de entre 18 y 40 años, sin apenas instrucción, cuando no analfabeto total, residente en el territorio del tribunal, jornalero sin calificación profesional, y al que se le solía imponer, cuando era condenado, una pena media de entre seis meses a un año de prisión.

2.3. Las Audiencias de lo Criminal

Con la constitución y puesta en marcha el día 1 de enero de 1883 de las Audiencias de lo Criminal, la Administración de Justicia a finales del siglo XIX dio un importante paso adelante hacia un sistema penal más racional, con mas garantías y, sobre todo, menos oscuro que el sistema precedente, al dilucidarse las causas en el acto del juicio oral y público, y ante un tribunal colegiado, cuyo origen se remontaba a los primeros proyectos de justicia liberal de las Cortes de Cádiz de 1812. Y es que la idea de que las causas penales fueran vistas y sentenciadas por órganos colegiados, siempre fue una de las reivindicaciones del liberalismo más progresista, llegando incluso a llevarse a cabo una experiencia provisional en el ámbito de la Audiencia de Madrid, a mediados del siglo XIX, que debido a la situación política entonces reinante no pudo consolidarse.

No fue, sin embargo, hasta la LPOPJ de 1870 cuando se planteó ya seriamente la implantación de estos tribunales como ejes del nuevo sistema procesal penal y a los cuales se les propuso diversos nombres. Todavía hubo que esperarse algunos años más, y ya con Alonso Martínez como ministro de Gracia y Justicia, se dio el impulso final, buscándose los máximos consensos posibles para poder aprobar la LECR y la LAPJ, que además de reformar el proceso penal, creó las Audiencias y Salas de lo Criminal. La reforma fue criticada generalmente de forma positiva por la doctrina y los profesionales jurídicos de la época, pero no obstante tuvo una gestación no exenta de improvisaciones, pues por las prisas por poner en marcha una reforma largamente esperada, se hizo con nula o escasa planificación, con personal insuficiente teniéndose que acudir por la vía de urgencia al nombramiento de muchos jueces y personal de forma provisional, delegando en los Ayuntamientos la financiación, construcción y puesta en marcha de los nuevos tribunales, por falta de presupuestos suficientes por parte del ministerio. En la primera cuestión, la distribución de los nuevos tribunales no fue precedida de estudios previos sobre qué territorios debían desplegarse, en función de su población o grado de conflictividad, sino sencillamente se tuvo en cuenta exclusivamente como regla general los territorios de los partidos judiciales existentes, o bien también las presiones corporativistas, políticas, o de simples intereses electorales de un determinado diputado o senador, que representaba a un determinado Ayuntamiento. Esto trajo como consecuencia que la actividad de algunas Audiencias fuera amplísima, y con una abundante carga de trabajo para la época, mientras que en otras fuera más bien escasa. Esta desigual distribución en la relación territorio-población, fue objeto de críticas por considerarla, entre otras cosas, un gasto innecesario. Si tomamos como ejemplo los datos de 1883, año primero de la actuación de las Audiencias, vemos efectivamente esta desigual distribución, y así nos encontramos que la Sala de lo Criminal de Madrid celebró 595 juicios, seguida a mayor distancia por la Granada con 211 y la de Valencia con 218, mientras que la de Pamplona solo celebró 49 juicios. Esta ten-

dencia fue la misma solo, que después de la de Madrid era la Sala de lo Criminal de Barcelona, con 379 juicios celebrados en 1885 la segunda que más actividad desarrollaba. Esta actividad de las Audiencias también era distinta en función del territorio donde abarcaba su ámbito de competencia, pues, por ejemplo, y con los datos de 1883, la de Málaga celebró 213 juicios, abarcando un extenso territorio judicial que incluía la serranía de Ronda por entonces con un amplísima actividad delictiva, frente a los escasos 20 juicios de La Seo de Urgel.

Sin embargo, y a pesar de las criticas vertidas, la presencia de estos tribunales a lo largo del territorio estatal supuso realmente que la justicia penal llegara a extensos territorios y grupos de población, que hasta entonces estaban bastante alejados en espacio y tiempo de la actividad judicial. Y es que en relación con la situación anterior a la reforma, el hecho de acudir a la justicia, solo beneficiaba a quien tenía medios suficientes, o estaba próximo a la sede de los tribunales. En los procesos tramitados antes de la reforma las causas penales solían iniciarse ante un único juez de un único partido judicial, que en muchas ocasiones estaba muy lejano de bastantes poblaciones de su territorio, que a su vez suponía en muchas ocasiones recursos ante tribunales con sedes todavía más alejadas, y con trámites todavía más dilatados en el tiempo. Esto hacía que en muchas ocasiones las causas no pudieran continuar, por falta de testigos o partes, o porque sencillamente los costos eran inasumibles por la mayor parte de la población. A esto se añadía el pésimo estado de las comunicaciones, pues a muchos territorios no llegaba el ferrocarril, por entonces en fase de expansión, o bien porque también el estado de los caminos públicos era lamentable e inseguro. Además, se unía el hecho de que el pago de las indemnizaciones a peritos y partes, cuando las había, no estaba garantizado, no se pagaban, eran insuficientes, o tardaban en ser recibidas. Así, por ejemplo, a un labriego testigo de un delito si tenía que desplazarse con motivo de un juicio al pueblo cabecera de partido, o incluso si tenía que viajar a la capital de provincia donde radicara el tribunal que le citaba, le suponía días y incluso semanas, lo que hacía que prefiriera al final hacer caso omiso de la citación, pues le implicaba dejar la actividad agrícola de la que dependía su subsistencia. Y eso a pesar de que era práctica de los tribunales, para evitar precisamente estas ausencias, señalar los días de juicio cuando acababan las siembras y las recogidas, para asegurarse un mínimo de testigos en las causas. Por eso uno de los grandes logros de la LECR y de la LAPJ que creó las Audiencias, fue que comenzó a solucionar estas dificultades históricas, acercando un poco más la justicia penal al ciudadano a través de la proximidad territorial, pero además se establecieron mecanismos más ágiles para los pagos de indemnizaciones a testigos, peritos y, posteriormente, a los jurados, por su intervención obligatoria en las causas, como así también reflejan estas estadísticas. Estos pagos se hacían en los mismos tribunales, y de los documentos consultados en los primeros años estos en relación con la época anterior, se realizaron de forma más ágil.

La segunda cuestión sobre la que se improviso fue con las dotaciones de personal de las nuevas Audiencias. Si bien ya en 1882 existía la oposición libre para acceder a la carrera judicial, a la fiscalía, o al recién creado cuerpo de secretarios judiciales, en enero de 1883 no había suficiente personal para cubrir estas plazas de nueva creación, pues no se había convocado ningún proceso de selección extraordinario. Ante tal carencia de funcionarios de carrera suficientes para cubrir las plantillas de los nuevos tribunales, el ministerio acudió por otras vías, bien ascendiendo a los jueces de entrada a magistrados y presidentes de las nuevas Audiencias, o bien donde no era posible completar la plantilla se procedió al nombramiento de jueces, fiscales y secretarios sustitutos de forma masiva, entre licenciados en Derecho cuya única experiencia era un despacho de abogados, o que sencillamente acababan de concluir sus estudios de Derecho. Esto produjo una importante intervención gubernamental que fue aprovechada por el Gobierno para colocar a muchos letrados, cuyo único mérito era su clientelismo político, y que fue una de las lacras que arrastró la política judicial de la Restauración[10]. Fue lo que definió acertadamente Alicia Fiestas como «la colocación de los amigos políticos», y que queda claramente reflejado cuando se analizan los expedientes personales conservados de jueces, fiscales o secretarios judiciales de la época, donde se colocó a toda prisa a quien, sin ni siquiera haber aprobado la oposición, tenía un padrino en el Ministerio de Gracia o Justicia o en los Tribunales[11]. Este grado de amistad a la vista de los expedientes personales consultados, se puede clasificar en dos tipos: los amigos agradecidos que ocupaban los cargos directivos de la justicia (léase de presidente o fiscal de Audiencia para arriba, de los demás integrantes de la judicatura), y los amigos que podemos denominar «alimentistas» cuyo único objetivo era sobrevivir en el espinoso mundo de la Administración de Justicia de finales de siglo, y que se defendían como podían, y cuya obsesión profesional era poder llegar lo mejor posible de salud a la jubilación[12]. Fue así con esta mezcla de personal profesional y personal provisional cómo los nuevos tribunales se pusieron en marcha en enero de 1883, y a pesar de que incluso algunos no acabaron de dotar sus plantillas hasta algunos meses después. Con el transcurso de los años la justicia fue profesionalizándose gracias a las mínimas garantías de inamovilidad que se aseguró a los jueces de carrera con el Decreto de Canalejas de 1889, y también el Decreto de julio de 1892 que fijó por primera vez una plantilla judicial con su escalafón, siendo ya des-

---

[10] Alicia FIESTAS POZA, «Codificacion procesal y estado de la Administración de Justicia (1875-1915)», en *La España de la Restauración, I Coloquio sobre Historia Contemporánea de España* dirigida por Manuel Tuñon de Lara, 1.ª ed., Siglo XXI Editores, Madrid, 1985, p. 431.

[11] Alicia FIESTAS POZA, «La quiebra de la independencia del poder judicial…», art. cit., pp. 64-67.

[12] Alicia FIESTAS POZA, «Justicia y amigos políticos», en *Poder, Economía, Clientelismo*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 255.

pués la oposición libre la forma ordinaria de ingreso en la Administración de Justicia, aunque siguió subsistiendo la provisionalidad.

Sobre la tercera cuestión, como fue ubicación y la dotación material de los nuevos tribunales así como de los edificios judiciales que debían albergarlos, se optó por dejarlo en manos de los Ayuntamientos. Estos de forma general y desde el principio prestaron su apoyo y colaboración, en la puesta en marcha de los nuevos tribunales, a pesar que debieron a su costa financiar su instalación, y sufragar todos los demás gastos ordinarios, como enseres y material de oficina. Lo cierto es que esta cuestión fue con el tiempo una de las reclamaciones que más realizaron los Ayuntamientos al Ministerio de Gracia y Justicia, cuando se disolvieron las Audiencias, pues muchos de ellos todavía estaban pagando facturas de cuando se constituyó el tribunal en 1883, y que después en 1892 se tuvieron que quedar con esos edificios judiciales y sus enseres, después de realizar inversiones importantes.

Sin embargo, transcurridos los primeros años y a medida que la labor de las Audiencias se iba normalizando, fue decayendo el entusiasmo oficial por la reforma, pues había otros temas que tenían más preferencia política que la justicia. Esto fue así si se leen, por ejemplo, los discursos de apertura del año judicial cada 15 de septiembre, en los que la oratoria fácil y grandilocuente, llena de pompa y circunstancia, no abordaba casi nunca los problemas cotidianos a los que se tenia que enfrentar la Administración de Justicia. Así, por ejemplo, las cuestiones relativas a las dotaciones judiciales ni se mencionaban, cuando la realidad es que muchos tribunales no tenían presupuesto suficiente para libros jurídicos, teniendo los jueces que comprárselo de su propio bolsillo, y eso cuando por falta de local y en algunas poblaciones con órgano unipersonal tenían que ejercer sus funciones en su propio domicilio. Tampoco o casi nunca estaban completas las plantillas de jueces, fiscales o secretarios judiciales titulares, siendo numerosos los de nombramiento provisional, o se debía acudir al sistema de libre contratación para parte del personal auxiliar.

Lo que sí era interesante desde el punto de vista político y social de la justicia penal era su aspecto más popular y sensacionalista, como los grandes casos criminales, que se seguían en la prensa como una novela por entregas, o acudiéndose a las puertas del tribunal para intentar entrar en alguna sesión del juicio, y donde se exageraba el morbo por el delito cometido y por las circunstancias personales del acusado y de su víctima. Y ya si se imponía la pena de muerte y se llevaba a cabo la ejecución pública del condenado, el espectáculo judicial estaba asegurado. A título de ejemplo había verdugos más populares que otros, por la manera cómo daban garrote a los reos, y el día de la ejecución al igual que una zarzuela o una corrida de toros, era una fecha especial en la ciudad donde acontecía. Mientras, el régimen carcelario de cumplimento de las penas privativas de libertad se veía oscurecido por unas instalaciones más parecidas a las mazmorras medievales que a las de un Estado moderno.

2.4. El proceso de supresión de las Audiencias

Las Audiencias a pesar de todos estos problemas duraron diez años, y cuando funcionaban de una forma estable, fueron suprimidas por un acto puramente arbitrario del ministro Cos Gayón, que primó criterios económicos frente a cualquier otra razón, pues los presupuestos del Estado tenían en 1892 que destinar muchas partidas a financiar las guerras de ultramar en Cuba y Filipinas. No obstante, el decreto de disolución de las Audiencias de lo Criminal de 1892 fue una demostración histórica de que hasta qué punto la estrechez de un gobierno de turno, y de un tosco ministro de Justicia, pudieron, con estos pueriles argumentos economistas y simplistas, dejar sin efecto la importantísima reforma efectuada en 1883, pues no era la Administración de Justicia el principal gasto del ministerio.

Esta reforma, que se iba aplicando y con buen resultado, de haber continuado vigente, tal vez hubiera puesto los cimientos de una Administración de Justicia más modernizada que la que continuó posteriormente. Pero en el siglo XIX la politización arbitraria de la justicia, por la constante intromisión del poder ejecutivo, como señaló en su día Azcarate cuando se refirió a la desnaturalización del poder judicial, siempre iba en beneficio de unos pocos y en perjuicio de la mayoría[13].

Se suprimió así un modelo descentralizado, para dejar paso a un modelo centralizado en la línea del modelo provincial del Estado a finales del siglo XIX, homologando la Administración de Justicia a la administración civil y militar de la época.

Después de la supresión de las Audiencias de lo Criminal, no se avanzó casi nada en materia de reformas de la justicia penal y la situación ha seguido así más de cien años. Solo se ha salvado la LECR, que por ahora no ha encontrado sustituta pero sí muchos remiendos.

En la actualidad se ha planteado la posibilidad de constituir Secciones Penales de las Audiencias Provinciales, a pesar de ciertas reticencias de colectivos de profesionales jurídicos[14]. Es decir, volver al proyecto original de la Ley de Enjuiciamiento descentralizando la labor de las Audiencias Provinciales, como lo que en su día fueron las Audiencias de lo Criminal[15].

---

[13] Gurmensindo AZCARATE, *El Régimen Parlamentario en la practica*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, pp. 88-92.

[14] *Diario de Noticias, la Ley*, 112 de 14 de octubre de 1998, p. 3. En particular se quejaban los Colegios de Abogados de La Coruña o Pontevedra o el Consejo de Colegios de Procuradores de Andalucía, en oposición al proyecto de segregación de las Audiencias Provinciales.

[15] Antonio AGUILAR GARCÍA, «Organización de Tribunales», *Revista General Legislación y Jurisdicción*, 84 (1894) p. 124: «No es punto para tratarlo en pocas líneas, como ahora me propongo hacerlo, el del desprestigio que fácil y lamentablemente cayó sobre las Audiencias de lo Criminal a los pocos días de crearlas […] Nos hallamos acostumbrados a tolerar un Poder ejecutivo tan absorbente que invade todas las esferas de la vida pública», y luego con referencia a

3. EL CASO PARTICULAR DE LA AUDIENCIA DE LO CRIMINAL MANRESA (1883-1892). UN TRIBUNAL PENAL EN LA EPOCA DE LA RESTAURACIÓN

La Audiencia de lo Criminal de Manresa fue uno de estos tribunales históricos a quienes les correspondió llevar a cabo la aplicación de la nueva LECR, dentro de un territorio concreto. Fue otro órgano judicial de los casi cien de nueva creación que figuró en los datos estadísticos y que generó su propia documentación a lo largo de sus casi diez años de existencia. Lo que le hace especial y diferente desde el punto de vista histórico-jurídico, es que se ha conservado casi toda su documentación a pesar de la desastrosa política de conservación de archivos judiciales seguida hasta tiempos casi actuales[16]. De hecho y hasta el momento de elaboración de la tesis doctoral ya referida, ha sido el único tribunal colegiado de esta clase radicado en su día en el ámbito territorial de la extinta Audiencia Territorial de Barcelona que se ha podido estudiar casi en su totalidad.

3.1. La Constitución del Tribunal. El ámbito social de actuación del Tribunal

El día 2 de enero de 1883, después de no pocas dificultades, se constituyó la Audiencia de lo Criminal de Manresa, con todas las solemnidades propias de la época, tal como consta tanto en el acta de constitución del Tribunal como en las reseñas de los periódicos locales. Con ello se daba por concluido de forma satisfactoria el proceso de instalación del Tribunal en la ciudad. Fue decisivo para su implantación tanto el interés mostrado por el Ayuntamiento y los letrados de la ciudad, como la decisiva intervención de un exjuez y diputado políti-

---

los magistrados de las extintas Audiencia decía: «Los Magistrados inferiores, esos a quienes la insensatez y las burlas del vulgo apodaron de perra chica, administraban la justicia solo en lo criminal […] Para que el daño fuese completo, hubo la circunstancia de que el personal de las Audiencias se improvisaba aprovechando el turbio y la mayor revuelta en el río».

16 Sobre el estado de nuestros archivos judiciales véase Joanes-Michael SCHOLZ, «Á la recherche de la justice espagnole: le groupe SPANJUS», art. cit., pp. 67-74; Sobre la regulación de las normas sobre archivos judiciales: Julián SÁNCHEZ MELGAR, «Algunos aspectos de la problemática de los Archivos Judiciales», *BMJ* 1750 (1995), pp. 145-150; José M.ª Álvarez CIENFUEGOS, «La informatización de los archivos judiciales», en *Actas de la VI Jornadas de Archivos Aragoneses*, Diputación General de Aragon, Zaragoza, 1996, p. 213; Salvador CRUZ ARTACHO, «Los archivos de Audiencia para el estudio de la conflictividad social rural en la Restauración: las fuentes sobre criminalidad», en *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía*, Córdoba, 1996, p. 456; María Isabel SIMO RODRÍGUEZ, «El archivo de la Real Audiencia de Extremadura, doscientos años de historia», *HID*, 25 (1998), pp. 653-675, donde la autora pone de manifiesto los expurgos efectuados sin sentido de causas criminales del siglo XIX; *La Administración de Justicia en la Historia de España*, *Actas de las III Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en Archivos*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Guadalajara, 1999.

co, con muy buena posición en Madrid, y que maniobró convenientemente para que Manresa poseyera su propio Tribunal.

El ámbito de competencia territorial de la Audiencia comprendía los partidos judiciales de Manresa y de Berga, con una extensión territorial de 2.626 kilómetros cuadrados y con una población de 62.829 habitantes según el censo de 1887, sujeto además a un constante aumento de población debido al creciente proceso de industrialización, que atraía a la inmigración interior procedente de las zonas rurales de la Cataluña interior no solo a la ciudad, sino a toda la comarca del Bagés[17]. Esto hacía que la comarca tuviera el 53 por ciento de la población activa trabajando en el sector industrial, y que no fuera ajena a los conflictos sociales y continuas huelgas de los trabajadores del textil en demanda de mejoras laborales, que incluso llegaron a poner a la ciudad en estado de guerra y bajo la autoridad militar en más de una ocasión.

La vida política giraba en torno al Ayuntamiento, en el cual se iban turnando los liberales y conservadores, siguiendo el modelo electoral censatario propio de la Restauración. En la mayoría de estos cargos municipales había una fuerte presencia de los letrados de la localidad, que por un motivo u otro también intervinieron de forma activa en la vida de la Audiencia de lo Criminal, bien como magistrados, fiscales o secretarios sustitutos, o letrados defensores. Este sistema rigió sin muchos problemas hasta 1891, en que se introdujo el sufragio universal.

En la época de la Audiencia los conservadores ejercieron el poder hasta 1885, y de esta fecha hasta 1891 gobernaron los liberales, recuperando en ese año el poder los conservadores. Los procesos electorales no fueron por cierto ajenos a la actividad de la justicia, pues en algunas localidades se dieron casos flagrantes de fraudes electorales típicos de la época, abriéndose los sumarios correspondientes con resultados diversos.

La ubicación física de la sede del Tribunal fue el Palacio de la Seo junto a la catedral, y cuyas obras de acondicionamiento y mantenimiento corrieron a cargo del Ayuntamiento, al igual que el mobiliario y el material de oficina. El local no solo era la sede del tribunal, sino que además en la planta baja servía de prisión, en unas instalaciones que fueron constantes, causas, de quejas y de problemas. A lo largo de la existencia de la Audiencia fueron también constantes las peticiones del Tribunal al Ayuntamiento para efectuar reparaciones o peticiones de compra de material, las cuales las atendía siempre que podía de acuerdo con los presupuestos municipales.

La organización interna del Tribunal se regía por un curioso reglamento interior elaborado por el presidente del Tribunal, que contenía una serie de dis-

---

[17] Joseph Oliveras i Samitier, *Desenvolupament Industrial i Evolució Urbana a Manresa (1800-1870)*, Obra cultural de la Caixa d Estalvis de Manresa, Manresa, 1985.

posiciones encaminadas a su buen funcionamiento. Como particularidad cabe señalar que en teoría la Audiencia, al ser un tribunal penal, estaba habilitada todo el año, lo cual y dado lo exiguo de la plantilla hacía que en la practica no hubiera vacaciones, teniendo que utilizarse las licencias por enfermedad como medio de ausentarse temporalmente del destino. Entonces se procedía a nombrar un magistrado suplente para que el tribunal pudiera continuar ejerciendo sin problemas. El horario de trabajo del personal debía empezar a las ocho de la mañana y tenía que durar hasta que el Tribunal concluyera sus sesiones.

La Audiencia además de su actividad jurisdiccional como órgano de la justicia ordinaria estaba presente en determinados actos oficiales de acuerdo con la LPOJ, pero de forma muy estricta, y no acudiendo, por ejemplo, a actos religiosos. Durante toda su vida activa fue objeto de noticias en la prensa local, gracias a lo cual se ha obtenido información adicional sobre el funcionamiento del tribunal. Eran muy populares los juicios con delitos de sangre o de injurias en los que intervenían personajes públicos, y no en cambio los tipos delictivos más comunes como hurtos y robos.

3.2. La Planta del Tribunal. Las dificultades de provisión de personal

La LAPJ dispuso que la plantilla de la Audiencia de Manresa estuviera formada por un Presidente, dos Magistrados, un Fiscal, un Teniente Fiscal, un Secretario, un Vicesecretario, un Oficial de Sala, un portero, dos alguaciles y un mozo de estrados, autorizándose posteriormente en 1889 a aumentar la plantilla con un segundo Oficial. A lo largo de los años fue constante que para atender las vacantes se tuviera que acudir al nombramiento de sustitutos de forma bastante habitual.

La máxima representación del Tribunal tanto interna como externa era ejercida por el Presidente, el cual además tenía a su cargo el gobierno interno del tribunal. Tenía facultades disciplinarias tanto sobre los demás integrantes de la sala, como del resto del resto del personal. Además le correspondía proponer a los secretarios suplentes y demás personal auxiliar del tribunal. Como novedad tecnológica de la época, tenía siempre en su poder el libro de claves telegráficas que se utilizaban para las comunicaciones más urgentes. Las funciones judiciales eran no obstante las más importantes, pues además de presidir las sesiones del tribunal y dirigir los debates, le correspondía efectuar los señalamientos de juicios y acordar todas las medidas necesarias para que el acto del juicio oral se desarrollara con normalidad. Sobre los cuatro presidentes que tuvo el Tribunal, todos de libre designación por parte del Ministerio de Gracia y Justicia, obtuvieron tres de ellos el cargo como premio final a su carrera, o bien como el caso del primero que le sirvió como trampolín para un ansiado puesto en la Audiencia Territorial. En cuanto a las dos plazas de magistrados, desde la constitución de la Audiencia, hubo problemas para completar la plantilla, por lo que en los

primeros años se tuvo que acudir a nombrar suplentes, entre los abogados de la localidad para que el Tribunal pudiera funcionar con normalidad.

El empleo de Magistrado de Audiencia de lo Criminal era de nueva creación, y tuvo que improvisarse en los primeros años sus dotaciones en la mayoría de los nuevos Tribunales, con jueces recién ascendidos y letrados que accedieron por el cuarto turno.

El cargo de Secretario de la Audiencia tampoco fue ajeno a la falta permanente de personal, especialmente en los primeros años del Tribunal, por lo que se tuvo que acudir a nombrar secretarios suplentes de forma bastante habitual, y solo en los últimos años se estabilizó el cargo. Respecto al resto de la plantilla no hubo tantos problemas, pues al ser empleos de libre contratación por el presidente de la Audiencia, se pudo completar la plantilla más fácilmente.

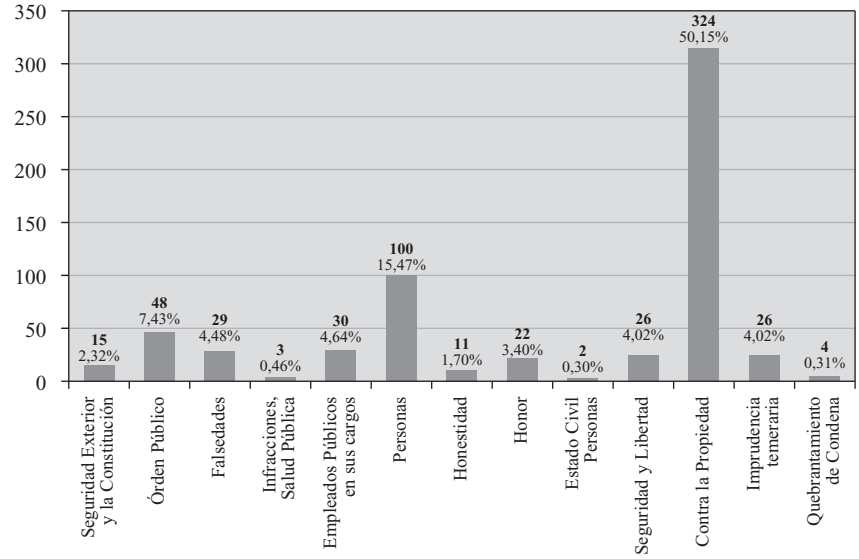
La Fiscalía de la Audiencia también sufrió desde sus inicios la falta constante de personal, teniendo que acudirse a nombrar fiscales sustitutos, durante mucho tiempo, no estabilizándose las plantillas hasta los últimos tiempos de actuación del Tribunal. Como anécdota significar que uno de los Fiscales murió mientras ejercía el cargo, algo que no era tan especial dada la medicina de la época, en que muchos profesionales de la justicia no llegaban a la ansiada jubilación pues fallecían antes de los setenta años que era la edad de la jubilación obligatoria. Circunstancia esta que al disolverse las Audiencias, fue tenida en cuenta por el ministro que disolvió estos tribunales, el cual dijo que respecto a los jueces y fiscales excedentes, que contaba que muchos fallecerían antes de que tuvieran que recolocarlos y antes de su jubilación obligatoria (*sic*).

3.3. Los diez años de actividad del Tribunal. Los resultados de sus estadísticas

Al igual que las estadísticas de las Audiencias anteriormente mencionadas, las de la Audiencia de Manresa son un índice objetivo de la actividad de este Tribunal en sus diez años de existencia.

Al ser un territorio geográficamente extenso, la actividad del Tribunal era alta en comparación con las otras Audiencias próximas, excluyendo claro está la de Barcelona capital, viniendo a instruir una media de más de 220 asuntos anuales, frente por ejemplo a los 112 de Igualada o los 176 de Vic. Los tipos de delitos más comunes y que más se instruían eran los delitos contra la propiedad (50,15%) siendo la mayoría robos y hurtos, le seguían los delitos contra las personas donde la mayoría de las causas eran por lesiones (15,47%), y por último los delitos contra el órden público (7,43%) siendo los mas frecuentes los atentados, desacatos y amenazas a agentes de la autoridad. El resto de los delitos, o apenas se instruyó alguna causa o simplemente no hubo lugar porque no se produjeron. Si acaso sí es significativo que sobre el delito de coacciones conoció el Tribunal algunas causas derivadas de los conflictos laborales que se produjeron en la zona, especialmente motivados por las huelgas.

Grafico n.º 1
Estadística de los delitos de la Audiencia de Manresa (1883-1892)



FUENTE: Estadística de la Administración de Justicia de lo Criminal (1883.1892). Elaboración propia.

El Tribunal celebró en sus diez años de actividad 430 juicios orales, en una actividad creciente que fue desde los 16 del primer año, hasta ya los 80 del año 1889. También se celebraron después de aprobarse la Ley del Jurado en 1888 y hasta el año de su disolución 27 juicios con jurado. Además, se prepararon los primeros recursos de casación, siendo el año 1888 (19) que más hubo en casi todos ellos por infracción de ley.

Los demás datos de las estadísticas como sobreseimientos, suicidios, rebeldías, si bien son importantes, son sobre todo indicadores de una actividad procesal dirigida a la plena aplicación de la nueva LECR. El tipo de sobreseimiento que más se acordó fueron el total libre y el total provisional. Los suicidios eran más comunes en hombres que mujeres, siendo la pobreza o la enfermedad las causas más comunes de muerte.

Las estadísticas de procesados constituyen un retrato sociológico de la delincuencia local. Con los datos objetivos se puede decir que el prototipo de procesado y penado sujeto a la jurisdicción del tribunal, era un varón, nacido en el territorio de la Audiencia, analfabeto en la mayoría de las ocasiones, y sin calificación profesional. Sirva de ejemplo el resumen estadístico del año 1888 que se expone a continuación.

Tabla 1

Estadística de los procesados, condenados y absueltos de su profesión, sexo y territorio de la Audiencia de Manresa de 1888

ESTADÍSTICA DE LA CLASIFICACIÓN ENTRE EL TERRITORIO DE LA AUDIENCIA Y LAS CONDICIONES DE LOS REOS EN 1888					
Clasificación de reos	*Procesados*	*Absolutorias*	*Condenados a penas aflictivas*	*Condenados a penas correccionales*	*Total*
Sexo: Hombres	167	92	3	72	75
Mujeres	12	6	0	6	6
Edad: Menor de 9	0	0	—	—	—
Mayor de 9 y menores de 15	8	8	—	—	—
Mayores de 15 y menores de 18	17	5	—	12	12
Mayores de 18 y menores de 25	41	13	2	26	28
Mayores de 25 y menores de 40	48	25	1	22	23
Mayores de 40 y menores de 60	13	37	—	15	15
Más de 60	0	10	—	3	3
Naturaleza territorio de la Audiencia	141	84	3	54	57
Territorio otra Audiencia	38	14	0	24	24
Instrucción saben leer y escribir	85	58	0	27	27
No saben leer ni escribir	94	10	3	51	54
Profesión: Propietario	9	7	0	2	2
Labrador	54	33	3	18	21
Industrial	5	4	0	1	1
Comerciante	2	2	0	0	0
Jornalero	70	30	0	40	40
Eclesiástico	0	0	0	0	0
Empleados civiles	3	3	0	0	0
Militares	0	0	0	0	0
Prof. científica, literaria y artística	3	2	0	1	1
Ser. doméstico	0	—	0	0	0
Otra profesión	20	10	0	10	10
Ninguna	10	5	0	5	5
Ignórase	2	1	0	1	1

FUENTE: Estadísticas de la Administración de Justicia de lo Criminal (1883-1892).

Por ultimo, en la estadística de indultos figuran a lo largo de los diez años estudiados unas veinticinco peticiones, de las cuales los informes del tribunal fueron positivos para su concesión, salvo dos casos, uno de bigamia y otro de coacciones. También consta un informe favorable al reo condenado a pena de muerte, y que se libró por unas horas del patíbulo[18].

3.4. Las sentencias como expresión final de la voluntad del Tribunal

A lo largo de sus diez años el Tribunal dictó más de 576 sentencias en causas ordinarias y 27 sentencias en causas con jurado. Si bien la competencia del Tribunal para imponer penas comprendía todas las de Código Penal vigente de 1870, las penas más comunes fueron el arresto mayor y la de prisión correccional, es decir, de un mes a seis años de prisión. Por tipos de delitos, la mayoría de ellas eran por delitos contra las personas (55,16%), siendo el tipo mas aplicado el de lesiones menos graves fruto de peleas por diversos motivos, aunque también se juzgaron casos graves de asesinato o de homicidio[19]. Los delitos contra la propiedad (19,46%) eran el otro grupo importante que sentenciaba el tribunal, y así los robos y hurtos constituían los hechos que mas enjuiciaba, si bien los hurtos de dinero, objetos o alimentos eran una demostración de las miserias de la vida cotidiana de un importante sector de la población[20]. El resto de los

---

[18] Archivo de la Corona de Aragón/Audiencia de lo Criminal de Manresa (ACA/ACM) Secretaria de la Audiencia. Libros. Sig. 40 «Libro Registro de Indultos».

[19] Algunos ejemplos sacados de los Libros de Sentencias: ACA/ACM Libro de Sentencias de 1885, n.º 17. En este caso el Tribunal impuso una pena de 17 años 4 meses y 1 día de reclusión mayor al condenado, «pordiosero, sin domicilio fijo, analfabeto y con antecedentes de mala conducta» por causar la muerte a otro en una discusión; ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1887, n.º 24 de 19 de abril, en que se impuso al procesado, de 35 años, mozo de carros sin instrucción la pena de reclusión temporal, ya que el día de hechos había bebido y disparó con un arma de fuego a la víctima, que murió cuando el Juzgado se personó en el lugar del hecho; ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1885, n.º 64 de 23 de diciembre, en que se impuso la pena de 17 años de prisión al procesado por la violación de una chica en pleno campo; ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1889, n.º 61 de 9 de diciembre de 1889, en la que al procesado, labrador de oficio, se le impuso la pena de cadena perpetua. Concretamente el veneno utilizado en este caso era de uso muy común y accesible, ya que era el arsénico, utilizado desde tiempos bien remotos pero de difícil prueba hasta la llegada de los modernos medios de análisis científicos, como aquí ocurrió con los efectuados en el laboratorio de Medicina Legal de Barcelona. El arsénico es un «polvo fino con sabor acre y ácido que reacciona lentamente en el agua hidratándose y transformándose en ácido arsenicoso», Alfonso VELASCO MARTÍN, *Los venenos,* Universidad de Valladolid, Valladolid, 1998, pp. 101-102, produciendo los efectos que se relatan en al sentencia que se recoge en el anexo documental.

[20] Algunos ejemplos sacado de los Libros de Sentencias ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1887, n.º 16 de 23 de marzo, en que se condenó a la pena de 2 meses y 1 día de arresto mayor al procesado de 22 años, labrador sin instrucción por sustracción de dinero en una casa; ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1884, n.º 15 de 1 de mayo de 1884, en la que se impuso una pena de mul-

delitos sentenciados eran contra el orden publico (4,42%), siendo el resto sentencias por delitos tan variados y distintos pero escasos, aunque sí que es significativo y dada la importante actividad industrial, la escasez de sentencias por imprudencia relativas a esta situación, y en los pocos casos en que se condenaba las indemnizaciones era por importes ridículos.

Sobre escasas 27 sentencias dictadas por el Tribunal del Jurado en Manresa entre 1889 y 1892, destacar que en los delitos contra la propiedad (15 sentencias) todas fueron condenatorias, mientras que nos encontramos tres sentencias absolutorias en delitos contra las personas, lo cual confirma lo expuesto por Alexandre en su libro sobre el Jurado[21].

Uno de los casos más graves que fue juzgado y sentenciado con pena de muerte por el Tribunal fue el crimen de Castellnou del Bagés. En dicha localidad y en una masía, el día 1 de diciembre de 1883 un jornalero asesinó con alevosía a la joven hija de los dueños cuando fue sorprendido robando unas monedas. Fue un juicio que acaparó el interés de la prensa local, llenándose la sala de vistas en las sesiones del juicio oral. Fue un crimen con todos los elementos propios de la época, cuya investigación correspondió a los Mozos de Escuadra, y cuyo resultado para su autor no podía ser otro que el patíbulo. La sentencia muy extensa y fundada es un auténtico documento histórico jurídico del derecho penal de la codificación[22]. El caso, además, contiene otros hechos indicativos del estado de la Administración de Justicia, como fue la curiosa correspondencia entre el Ayuntamiento y la Audiencia sobre quién tenía que pagar los gastos de la ejecución, cuyo relato correspondió a la prensa local que informó del hecho con toda clase de detalles.

3.5. El Colegio de Abogados y su relación con el Tribunal

La creación de la Audiencia de Manresa fue el motivo principal que impulsó la fundación del Colegio de Abogados de Manresa. Fue así porque con la Ley

---

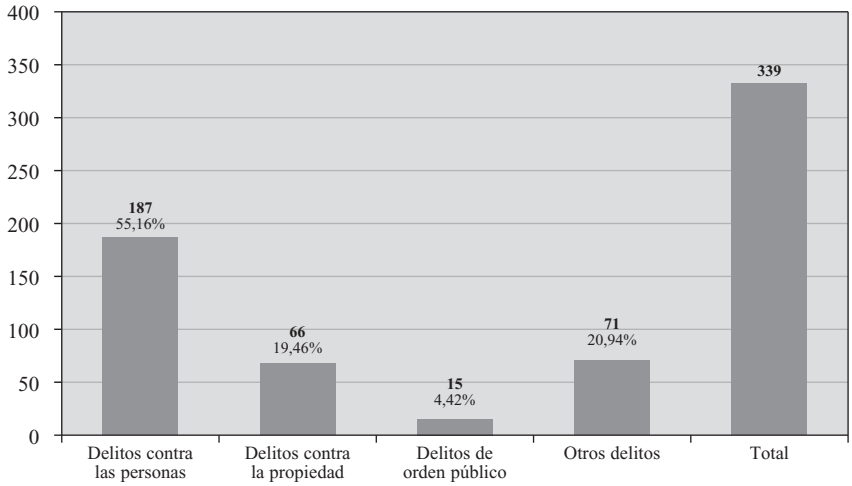
ta de 125 ptas. al acusado, criado de labranza por sustraer una manta vieja y una botella de vino; ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1885, n.º 29 de 22 de julio, por la que se condenó al procesado a tres meses por el hurto de un reloj de plata, con antecedentes por hechos semejantes; ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1888, n.º 64 de 22 de septiembre, en que se impuso la pena de 2 años y 2 meses a la procesada y de 4 meses al procesado. Los hechos consistieron en que apareció muerto el amo de la sirvienta que era la procesada, que era el encargado del cementerio. Esta a instancia del otro procesado se apoderó del dinero que había en la casa, sin poder determinar la cuantía exacta pero superior a 500 ptas. Alegó la defensa que si así lo hizo fue para cobrar los salarios de 11 años, ya que el amo le debía 925 pesetas.

[21] Juan Antonio ALEJANDRE, *La Justicia Popular en España. Análisis de una experiencia histórica: los Tribunales de Jurado,* Editorial Universidad Complutenses, Madrid, 1981, pp. 202-204.

[22] ACA/ACM, Libro de Sentencias de 1884, n.º 120 de 19 de febrero de 1884.

Grafico n.º 2

Audiencia de Manresa. Sentencias por tipos de delitos (1883-1892)



FUENTE: ACA/ACM. Libro de Sentencias.

Adicional se estimuló su creación allí donde se implantó una Audiencia de lo Criminal, aunque no fue de forma general[23].

La noticia de la creación del Colegio, según Josep M. Gassol, salió publicada en el periódico *La Prensa* que daba cuenta de una reunión de abogados el día 29 de octubre de 1882 acordando constituirlo**,** siendo inaugurado de forma oficial el 12 de noviembre del mismo año. En el acta fundacional de fecha 19 de noviembre se puede observar que muchos letrados que fundaron el colegio, posteriormente desempeñaron cargos en la Audiencia como magistrados, fiscales y secretarios suplentes[24]. Esto fue debido fundamentalmente a las siempre buenas

[23] LPOPJ de 1870, título XXI «De los Abogados y Procuradores», artículo 859: «En los pueblos en que haya Audiencia habrá un Colegio de Abogados y otro de Procuradores, cuyo principal objeto será la equitativa distribución de los cargos entre los que actúen en los Tribunales existentes en la localidad, el buen orden de las respectivas corporaciones y el decoro, la fraternidad y disciplina de los colegiados»; artículo 860: «Podrán además establecerse Colegios de Abogados y Procuradores: en las capitales de provincia donde no hubiere Audiencia. En las poblaciones donde hubiera 20 Procuradores ó Abogados en ejercicio».

[24] Josep M. GASOL, *I Centenari de l Il-lustre Col.legi d avcocats de Manresa, 1882-1982,* Caixa d Estalvis de Manresa, Manresa, 1984, pp. 3-5. Cita el autor el nombre de los veintitrés abogados fundadores del Colegio: Pere Arderiu i Brugues, Francesc Bohigas i Badía, Francesc Claret i Reguant, Josep Fabregas i Sola, Salvador Marcet i Soler, Ignasi March i Batlles, Josep Más i Martínez, Baltasar Oliveras, Joan Senpau i Roig, Lluís Soler i Mollet, Maurici Vidal y Josep Vintro, que eran los ejercientes. Junto con ellos los no ejercientes que eran Lluís Argemi Serarols, Salvador Herp

relaciones que mantuvieron el Tribunal y el Colegio de Abogados a lo largo de los años de existencia del Tribunal, materializándose en las continuas propuestas que hacía el Tribunal de nombramientos de cargos judiciales temporales entre los letrados de la ciudad, y que eran aprobadas sin problemas por el Ministerio de Gracia y Justicia[25]. Como en todo también hubo alguna excepción como fue la suspensión de funciones por unos meses del abogado Mauricio Fius, por estar procesado por un delito de imprenta y que la Audiencia confirmó. Dicho letrado era por aquella época director del periódico republicano *La Fraternidad*[26].

3.6. La cárcel de la Audiencia. Unas instalaciones polémicas

Desde que la Audiencia se instaló en la localidad dispuso de su propia cárcel, ya que se trataba de cumplir lo dispuesto por el Decreto de creación de las Audiencias, que establecía que todos los servicios de la Administración de Justicia estuvieran completos allá donde se instalara un Tribunal. En el caso de la Audiencia de Manresa se dispuso que la cárcel estuviera en los bajos del edificio, sin calcular en su momento debidamente las necesidades. En consecuencia la capacidad nunca fue grande y nunca hubo más de cuarenta presos, entre condenados a penas de hasta tres años de prisión y en situación de prisión provisional, siendo los demás trasladados a otros centros. Ya desde sus comienzos las quejas y los informes sobre su estado son puestos en evidencia por el juez de instrucción en 1883, y más adelante por el médico forense, en un informe cuya lectura ya impresiona por las condiciones sanitarias que presentaba el local[27]. Sin embargo, no fue hasta 1889 cuando se comenzó a plantear la reforma urgente de la cárcel, o la construcción de una nueva.

La cárcel era vigilada por el director y unos vigilantes que complementaban sus ingresos con la venta de comida y bebida a los presos, y que dio lugar a más de una queja que se reflejaba en las actas de visitas de la cárcel. Esos documentos que se han conservado son reveladores del estado real del recinto y de los presos, siendo las quejas más comunes la comida y el trato recibido. Constituían una obligación legal impuesta por la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que obligada a los Tribunales a ejercer sus facultades de inspección de los establecimientos penales[28].

---

i Vilarsau, Manuel Oms Prat, Joan Pelfort Cirera, Benet Puig Más, Joaquin Soler i Arola, Leonci Soler i March y Maurici Vidal Quer. ACA/ACM, Secretaria de la Audiencia, Legajo n.º 2, Expediente n.º 26/1883, «Expediente de Abogados en ejercicio de esta Ciudad». Los Letrados que podían intervenir en causas criminales eran el decano Salvador Marcet, el secretario Juan Pelfort, y los letrados Baltasar Oliveras, Franciso Bohigas Badía, José Vintro Soler, José Más Martínez, José Fabregas Sola, Ignacio March Batlles, Juan Senpau i Roig, Mauricio Vidal y Quer y Leoncio Soler.

25 ACA/ACM, Secretaría de la Audiencia, legajo n.º 2, expediente n.º 27/83, «Sobre propuesta de señores Magistrados Suplentes de esta Audiencia»; LAPJ de 1882, artículos 6.º y 7.º.

26 ACA/ACM, Secretaría de la Audiencia, legajo n.º 9, Expediente 2537/1892, «Juramento del Abogado Mauricio Fius».

27 ACA/ACM, Secretaría de la Audiencia, sig. n.º 10, «Comunicaciones y principios de expedientes».

3.7. El Decreto de disolución de la Audiencia. La oposición de la ciudad a su disolución

El rumor sobre la disolución de varias Audiencias, rápidamente movilizó a las fuerzas políticas y judiciales de la ciudad, con el objetivo de poder mantener el Tribunal, incluso organizando el Ayuntamiento y el diputado en Cortes por la ciudad, un viaje a Madrid para intentar mantenerla, pero sin resultado alguno[29]. La queja principal del Ayuntamiento fue que después de haber efectuado gastos importantes, a causa de una decisión arbitraria se dejaba a la ciudad sin Audiencia, y en un período en el que empezaba a consolidarse como una institución judicial propia de la ciudad. Esta propuesta también la realizaron, sin demasiado éxito tampoco, otras ciudades y villas a las que se les suprimieron estos Tribunales[30]. Pero al final el artículo 35 de la Ley de Presupuestos dejaba libertad al Gobierno en cuanto a suprimir o no tribunales, incluyéndose el de Manresa en la lista de Tribunales a suprimir. Se materializó la disolución mediante la Ley de 30 de junio de 1892, que suprimía las Audiencias con efectos de 1 de julio de 1892, complementándose con el Decreto de 16 de julio de 1892.

A finales de julio y ya con la Audiencia suprimida, el Ayuntamiento lo único que podía hacer era recuperar los gastos que la instalación del Tribunal le había ocasionado, iniciándose un conflicto administrativo con el Ministerio de Gracia y Justicia. El Decreto ordenaba entregar los restos de la Audiencia al juez de instrucción a quien se delegaba todos los trámites para la liquidación del Tribunal, tanto en lo relativo a sus medios materiales como con la documentación. Se ordenó al juez que hiciera un inventario para determinar qué bienes eran del Ayuntamiento y cuáles debían pasar al Estado[31]. El proceso de entrega de causas y presos a la Audiencia Territorial se dio por concluido en septiembre de 1892, mientras que el mobiliario al final fue entregado el Ayuntamiento en enero de 1893. La documentación de la Audiencia fue remitida a lo largo de 1892 a la Audiencia de Barcelona, la cual en los años setenta la transfirió al Archivo de la Corona de Aragón, donde permanece hoy en día.

---

[28] LECR de 1882, artículos 990 y 991. En particular el último párrafo del articulo 990 que disponía que «Los Tribunales ejercerán además las facultades de inspección que las leyes y reglamentos les atribuyan sobre la manera de cumplirse las penas»; ACA/ACM, Secretaría de la Audiencia, legajo n.º 4, expediente n.º 917/1884, «De la visita general de cárceles del día 24 de diciembre»; legajo n.º 5, expediente 108/85, de 1.º de abril de 1885.

[29] Archivo Histórico de la Ciudad de Manresa (AHCM), Audiencia. Correspondencia, legajo 510, Exposición de 20 de abril de 1889. Véase Apéndice, doc. n.º 71. También la Memoria elevada al Ministerio por el Ayuntamiento. Véase Apéndice, doc. n.º 73.

[30] AHCM, Audiencia, legajo 501. Véase Apéndice, doc. n.º 74.

[31] AHCM. Audiencia. Correspondencia, legajo 510, carta de 5 de agosto de 1892.

RESÚMENES
Y PALABRAS CLAVE

ABSTRACTS
AND KEY WORDS

MANUEL BERMEJO

La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: La insólita trayectoria de una vieja aspiración tratando de definir su contenido

Convertida en una de las principales demandas en las que se concretan los deseos y las propuestas de reforma del modelo educativo liberal que comienzan a ganar terreno a partir del último tercio del siglo XIX, los dúctiles contornos con los que la ensalzada noción de la autonomía universitaria se ha presentado en las décadas siguientes han admitido en su seno una amplia diversidad de planteamientos, que es consecuencia de la existencia y la confrontación entre diferentes concepciones sobre la función y la estructura organizativa de estas instituciones de enseñanza superior, y reflejo de la ausencia de una clara definición del contenido y el alcance de este pretendido régimen de autogobierno. En este trabajo se analiza, precisamente, este largo y sinuoso itinerario, tomando como punto de arranque las primeras manifestaciones de este anhelo durante el sexenio democrático, y transitando luego, sucesivamente, por: las políticas restrictivas de la Restauración; la revitalización de esta aspiración con el aliento del regeneracionismo y la Institución Libre de Enseñanza; el fallido intento de avance representado por el decreto de Silió de 1919; el reforzamiento del control y la centralización, el tímido reformismo y la conflictividad universitaria que caracterizan a la dictadura de Primo de Rivera; los modestos y efímeros progresos conseguidos en la Segunda República; la prolongada etapa de mutilación y adulteración de la propia idea de autonomía con el franquismo y la Ley de Ordenación Universitaria de 1943; el débil y tardío ensayo aperturista de la Ley General de Educación de 1970; y, finalmente, el complicado empeño por rescatar su significado y su vigencia durante el período de transición hacia la democracia, hasta llegar a su consagración como principio de rango constitucional. Si bien, ni esta ni su desarrollo posterior en la Ley de Reforma Universitaria de 1983 han bastado para fijar definitivamente su delimitación, siendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que más ha contribuido a determinarla.

Converted in one of the main demands in which the desires and proposals of reform of the liberal educational model were materialized and that began to gain ground in the last third of the 19th century, the malleable profiles with which the

praised notion of university autonomy was presented in the following decades admitted within their confines an ample diversity of approaches, as a consequence of the existence and the confrontation between different conceptions of the organizational function and structure of these institutions of higher education, and a reflection of the absence of a clear definition of the content and the reach of this alleged system of self-government. This paper will analyze precisely this long and winding path, taking as a starting point the first manifestations of this yearning during the democratic six years (*sexenio)*, and travelling successively through: the restrictive policies of the Restoration; the revitalization of this aspiration encouraged by the regenerationism and the *Institución Libre de Enseñanza*; the failed attempt to advance represented by the Silió Decree of 1919; reinforcement of the control and centralization, timid reforming policy and the university tensions and disputes which marked Primo de Rivera's dictatorship; the modest and fleeting progress made in the Second Republic; the prolonged period of mutilation and adulteration of the very idea of autonomy during Franco's rule and the *Ley de Ordenación Universitaria* of 1943; the weak and late liberalizing experiment of the *Ley General de Educación* of 1970; and, finally, the complicated determination to recover its significance and validity during the period of transition toward democracy, reaching its consecration as a constitutional principle. Nevertheless, not this nor even the later development of the *Ley de Reforma Universitaria* of 1983 has been sufficient to establish its limits definitely, but rather it has been the jurisprudence of the Constitutional Court that has most contributed to determine it.

PALABRAS CLAVE

Universidad. Autonomía universitaria. Centralización. Autogobierno. Libertad de enseñanza. Libertad docente e investigadora.

KEY WORDS

University. University autonomy. Centralization. Self-government. Teaching freedom. Academic and research freedom.

EDUARDO CEBREIROS ÁLVAREZ

Autonomía municipal versus poder regio y señorial.
Algunas consideraciones desde la perspectiva de Galicia

El artículo pone de manifiesto la dificultad de encontrar espacios de autogobierno en el régimen municipal existente en el territorio gallego durante los diferentes períodos históricos. Tanto los señores, verdaderos dueños de ciudades, villas y aldeas, como, más tarde, el absolutismo regio y el centralismo estatal, dejaron poco margen para una verdadera autonomía municipal que solo parece desarrollarse con cierto éxito en los primeros siglos medievales.

This article highlights the difficulty of finding space for self-government in the existing municipal system in Galicia during different historical periods. Both gentlemen, true owners of cities, towns and villages, and, later, the royal absolutism and centralism of the State, left little room for true municipal autonomy, which only seems to develop with some success in the early Middle Ages.

PALABRAS CLAVE
Municipio. Galicia. Señorío. Autogobierno. Historia.

KEY WORDS
Municipality. Galicia. Dominion. Self-government. History.

JUAN MARCOS ESTARÁN PEIX

El funcionamiento de un tribunal de la justicia ordinaria de la Restauración: la Audiencia de lo Criminal de Manresa (1883-1892)

La Audiencia de lo Criminal de Manresa , fue un tribunal penal de la Restauración que ejerció sus funciones en la comarca del Bagés en la Cataluña interior durante los años 1883 y 1892, en una zona caracterizada, además, por su creciente industrialización a finales del siglo XIX.

Le correspondió junto con otros casi cien de su misma clase, poner en marcha la importante reforma de los procedimientos penales que se produjo en España en 1882, al aprobarse la LECR del mismo año, que codificó las normas procesales penales, introdujo el juicio oral y público, y los Tribunales colegiados en la justicia penal, concluyendo un proceso que comenzó en Cádiz en 1812.Fue una de las últimas normas codificadoras del derecho español de la época y la que más costó que se elaboraran, pues, por ejemplo, el derecho penal ya se codificó en 1822, mientras las causas se seguían tramitando por una mezcla de leyes antiguas y reglamentos provisionales, que daban lugar a un proceso con pocas garantías. La norma fue fruto de un amplio consenso, y su impulsor fue el ministro de Justicia más significativo de la Restauración, Alonso Martínez

Es uno de los pocos de los que se ha conservado su documentación de forma casi intacta, y con ello el autor pudo elaborar su tesis doctoral, sobre la justicia de la Restauración, en un momento de cambio legislativo y orgánico, que puso las bases de la moderna justicia penal en España.

The criminal Court of Manresa was a criminal court in the restoration time in the region of Bages in Catalonia from 1883 to 1892, in an area distinguished for its growing industralization in late nineteenth century.

Together with almost a hundred others in its class took action in implementing the important reform of criminal proceedings happened in Spain in 1882, such

as passing the lecr the same year to codify the criminal procedural rules, introducing public and oral trial and collegiate courts in criminal justice, concluding a process started in Cádiz in 1812. Those codified rules were among the latest made in Spanish law and were the most expensive ones, since the spanish law already had been codified in 1822 while criminal cases were filed by the means of ancient laws and provisional regulations fostering few legal guarantees. The rule was the result of a broad consensus being mister Alonso Martínez his promoter as well as the most remarkable minister of justice in the restoration time.

The criminal court of Manresa is one of the few criminal courts capable of saving their documentation almost intact, and consequently the author was able to work on his doctorate, about the justice of the restoration in a time of legislative changes that stated the foundations of modern criminal justice in Spain.

PALABRAS CLAVE

Justicia. Restauración. Procedimiento Penal. Audiencias de lo Criminal. Manresa. Descentralización

KEY WORDS

Justice. Restoration time. Penal procedure. Criminal Court. Manresa. Decentralization

ESTEVE BOSCH CAPDEVILA

La compilación del derecho civil especial de Cataluña: génesis, significado y ¿defunción?

El trabajo expone, de manera sumaria, el papel que la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña (CDCC) ha desempeñado en la evolución del derecho civil catalán. A pesar de que la aprobación de la CDCC redujo el derecho civil catalán al derecho compilado, tuvo la virtud de sistematizar en un solo texto legal las instituciones esenciales del derecho civil catalán, facilitando, por lo tanto, su conocimiento y aplicación y, probablemente, evitando su desaparición. Tras la Constitución de 1978, con el reconocimiento a Cataluña de la competencia legislativa en materia de derecho civil, quedaba claro que el derecho compilado iría cediendo paso, paulatinamente, al derecho civil aprobado por el Parlamento de Cataluña. Y así ha sido. La aprobación de 5 de los 6 libros que han de constituir el Código Civil de Cataluña ha dejado casi sin contenido la CDCC, a la que, sin embargo, siempre quedará el mérito de haber puesto los cimientos de buena parte del nuevo derecho civil catalán.

The paper presents, in summary form, the role that the Special Civil Law Compilation of Catalonia (CDCC) has played in the evolution of Catalan civil

law. Although the adoption of the CDCC reduced the Catalan civil law to the law compiled, had the virtue of systematizing in a single legal text the essential institutions of Catalan civil law, thereby facilitating their knowledge and application, and probably preventing its disappearance. After the 1978 Constitution, with the recognition of Catalonia's legislative competence in matters of civil law, it was clear that the law compiled would be giving way, gradually, the civil law approved by the Parliament of Catalonia. And so it has been. The approval of 5 of 6 books which will form the Civil Code of Catalonia has left almost no content of CDCC, which however will always be credited with having laid the foundation for much of the new Catalan civil law.

PALABRAS CLAVE

Historia del Derecho. Derecho civil catalán. Codificación Civil.

KEY WORDS

Legal History. Catalan Civil Law. Civil Law Codification

JON ARRIETA ALBERDI

Entre monarquía compuesta y estado de las autonomías. Rasgos básicos de la experiencia histórica española en la formación de una estructura política plural

La idea de la España plural se repite hasta la saciedad. Seguramente hay varias formas de entenderla. Una respuesta adecuada, según la tesis aquí defendida, puede hallarse en la estructura constitucional de la España actual, teniendo en cuenta la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En la primera parte del trabajo se propone una explicación de la forma de presencia oscilatoria que la unidad y la pluralidad han tenido en la trayectoria histórica de España hasta la Constitución de 1978, que se considera en esta aportación como una buena síntesis entre ambas tendencias. En la segunda parte, manteniendo el hilo conductor de la historia y su tratamiento en el bloque de constitucionalidad, se procede a una revisión del estado de la cuestión de los llamados derechos históricos, mediante el análisis detenido de su abundante presencia en la renovación de varios estatutos de autonomía durante los últimos años. Para finalizar, se proponen algunas alternativas de aplicación en dos de los asuntos más complejos que en esta materia están de actualidad, como son la enseñanza de la historia y la convivencia lingüística.

The idea of a plural Spain has been repeated *ad nauseam* and there are undoubtedly a number of different ways of interpreting it. The approach advocated in this article is as valid as any and is based on the Constitution and the

statutes of autonomy of Spain. In the first part of the article we examine the swings between unity and plurality that have occurred during the history of Spain, since the introduction of the 1978 constitution which was widely held to contain a harmonious blend of both. In the second part, we continue to trace the development of the issue in recent times and its relationship with the Constitution. We also review current thinking on the so-called historical rights through their frequent presence in revised versions of a number of statutes of autonomy over the last few years. Finally, we propose a number of alternative approaches to two of the thorniest issues currently receiving a great deal of attention: the teaching of history and the coexistence of different languages in a single community.

PALABRAS CLAVE

Pluralidad de España. Derechos históricos. Nuevos estatutos de autonomía. Convivencia lingüística.

KEY WORDS

Plural Spain. Historical rights. Revised statutes of autonomy. Languages coexistence.

JOSEP M.ª LLOBET I PORTELLA

El Regiment de la Universitat de Cervera

Se analiza el regimiento de la Universidad de Cervera —institución de nueva planta creada en el año 1717 por el rey Felipe V, la cual existió hasta 1842— con la finalidad de conocer el grado de autonomía de que gozaba. Las fuentes de información principales han sido los estatutos universitarios.

Discusses the regiment of the University of Cervera —institution of new plant created in 1717 by the king Philip V, which existed until 1842— in order to know the degree of autonomy that enjoyed. The main sources of information have been the University statutes.

PALABRAS CLAVE

Universidad de Cervera. Estatutos universitarios. Imprenta universitaria. Gobierno municipal de Cervera.

KEY WORDS

University of Cervera. University statutes. University press. Municipal government of Cervera.

LLUÍS J. GUÍA MARÍN

Preeminència política, capacitat estatutària i jurisdicció. Drets històrics i autonomia municipal en València a mitjans segle XVII

El treball parteix de l'anàlisi d'un document de meitat del segle XVII, el memorial presentat pel Jurat en Cap i ambaixador de la ciutat de València a Felip IV, l'any 1656. La ciutat reivindicava els principis bàsics sobre els que tradicionalment s'havia afermat la seua capacitat d'autogovern, denunciant les ingerències dels poders de la monarquia: Consell d'Aragó, Virregnat i Audiència reial. A partir de l'exposició dels fonaments legals del dret municipal, els seus orígens i les seues característiques, es feia una formidable radiografia de la situació real de la autonomia de la capital del regne de València. Diversos eren els problemes que preocupaven la ciutat: des dels protocol·laris, fins els entrebancs que tenia per dictar ordenances i estatuts. Però hi havia un tema recurrent i era l'erosió de les competències judicials de les diverses magistratures municipals, especialment les del Justícia Criminal. L'ambaixada va haver de superar tota una sèrie d'entrebancs, tenint un final traumàtic per a la ciutat i el seu jurat en cap. Sen dubte l'autonomia de municipis com el de València, en la segona meitat del segle XVII, era una autonomia vigilada, captiva. Podríem dir que al País Valencià formalment els drets estaven vigents i legitimaven l'existència d'uns municipis típics de la Corona d'Aragó amb capacitat estatutària i d'autogovern; la situació pràctica, però, no responia a la realitat jurídica.

The essay is based on the analysis of a half seventeenth century document that is the memorial submitted by the *jurat en cap* and ambassador of Valencia and directed to Philip IV in 1656. The city claimed the basic principles of the tradicional autogovernment and denounced the interferences caused by some monarchic forces: Consell d'Aragó, Virregnat and Audiència reial. Discussing the legal basis of municipal law (its origins and its characteristics) came to light the real context of valencian kingdom. Several problems concerned the city, from the official acts to the obstacles that imposed ordinances and statutes. But a recurrent theme was the erosion of juridical competences of the municipal judicature, especially those of Criminal Justice. The embassy had to overcome a series of setbacks which generates a traumatic end for the city and its *jurat en cap*. Certainly, in the second half of the seventeenth century the autonomy of the valencian municipalities was supervised and dependent. We could affirm that in the kingdom of Valencia rights were formally in force and legitimized the existence of typical towns of the Crown of Aragon with faculties of self-government writing their own statutes. However, the standard practice didn't respond to the juridical reality.

PALABRAS CLAVE
Autonomia municipal. Derechos históricos. Valencia, siglo XVII.

KEY WORDS
Civic self-government. Historical rights. Valencia, XVIIth century.

MARGARITA HERRERO OVIEDO

De un derecho consuetudinario y especial a un derecho civil de Galicia

Hoy en día ya nadie discute la existencia en la Comunidad gallega de un Derecho civil propio, de hecho está en vigor ya la segunda Ley de Derecho Civil de Galicia. Sin embargo, durante muchos años los defensores de la existencia de este Derecho se vieron obligados a justificar con diversos argumentos por qué un representante de la región gallega fue llamado a integrar la Comisión General de Codificación. Efectivamente, las raíces claramente consuetudinarias del Derecho gallego impedían su equiparación con otros derechos forales no cuestionados como el aragonés o el catalán. La Compilación de 2 de diciembre de 1963 a pesar de sus defectos supuso que el Derecho gallego alcanzara entidad propia y, a la vez, el punto de partida para su desenvolvimiento tranquilo donde ya no se ponga en duda la existencia de un genuino Derecho civil gallego.

Nowadays the existence in the Galician Community of an own Civil law isn't discussed, in fact the validity of the second Act of Civil law of Galicia is a clear evidence. Nevertheless, for many years the defenders of the existence of this Law met obliged to justify with different arguments why a representative of the Galician region was called to join the General Commission of Codification. Indeed, the clearly customary roots of the Galician Law were preventing its comparison with other regional laws not questioned as the Aragonese or the Catalan. The Compilation of December 2, 1963 in spite of its flaws meant that Galicia Law reached own entity and, at the same time, the starting point for its calm development where already there is not questioned the existence of a genuine Galician Civil law.

PALABRAS CLAVE
Codificación. Código Civil. Derecho gallego. Derecho Consuetudinario. Comisión General de Codificación. Apéndice. Compilación. Constitución española. Ley de Derecho Civil de Galicia.

KEY WORDS
Codification. Civil Code. Galician Law. Customary law. General Commission of Codification. Appendix. Compilation. Spanish Constitution. Galician Civil Law.

MARGARITA SERNA VALLEJO

La autonomía jurídica en los mares: derecho propio, jurisdicciones privilegiadas y autogobierno

En una jornada dedicada al análisis de los derechos históricos y a la idea de autonomía desde varios enfoques distintos, resultaba ineludible que alguna de las exposiciones tuviera como eje la autonomía jurídica en los mares. Y ello porque, probablemente, el mundo marítimo es uno de los ámbitos en el que el concepto de *autonomía* ha disfrutado de mayor arraigo desde tiempos más remotos. Y así mismo uno de los campos en los que la discusión acerca de la pertinencia o no de tal autonomía ha tenido menos relevancia como consecuencia de haberse apreciado durante siglos la conveniencia de que los navegantes vivieran y desarrollaran las actividades marítimas con una significativa independencia respecto de los poderes establecidos.

Desde esta perspectiva marítima, el concepto de *autonomía jurídica* guarda relación con tres realidades. En primer lugar, con la potestad reconocida a los navegantes para que fueran los artífices de su propio derecho, esto es, del derecho marítimo. En segundo término, con los privilegios que los titulares de las distintas organizaciones políticas con territorios costeros les concedieron para que en algunas situaciones dispusieran de una jurisdicción privativa, lo que en la práctica conllevó el establecimiento de diferentes jurisdicciones marítimas en las costas europeas. Y, por último, con la capacidad de autogobierno que del mismo modo les fue reconocida y que permitió que con cierta frecuencia los navegantes, incluyendo en este término a los comerciantes marítimos y a los hombres del mar, se organizaran y gobernaran por medio de unas instituciones propias.

In the volume devoted to analysing historical law and the idea of autonomy from various angles, inevitably some of the contributions focus on legal autonomy on the seas. This is probably because the maritime world is one of the spheres in which the concept of autonomy has been most deeply rooted since far-off times. It is also one of the fields in which the discussion over the appropriateness of such autonomy has been less significant, given that it has been held for centuries that it is fitting for sailors to live and undertake their maritime activities with considerable independence in respect of the established powers.

From this maritime perspective, the concept of legal autonomy relates to three realities. First, the authority granted to sailors to be the architects of their own law, namely maritime law. Second, the privileges that the leaders of the various political organisations with coastal territories granted to them so that in some situations they had exclusive jurisdiction, which in practice led to the creation of various maritime jurisdictions on Europe's coasts. And last, the capacity to self-govern that was also granted them and which, not uncommonly, allowed

sailors, including maritime merchants and seamen, to organise and govern themselves by means of their own institutions.

PALABRAS CLAVE

Autonomía jurídica marítima. Derecho marítimo propio. Jurisdicción exclusiva. Autogobierno.

KEY WORDS

Legal autonomy on the seas. Own maritime law. Exclusive jurisdiction. Self-govern.

MANUEL MARTÍNEZ NEIRA

Una muñeca rusa.
Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria

Un discurso pronunciado por el político y catedrático de historia Pío Zabala Lera en la Universidad Central con motivo de la inauguración del curso académico 1919-1920, sirve al autor para reflexionar sobre las distintas lecturas que se produjeron sobre la autonomía universitaria a comienzos del siglo XX. El argumento permite cuestionarse sobre algo de más calado: sobre una construcción historiográfica que a veces se asemeja a las tradicionales muñecas rusas que se superponen escondiendo las diferencias inherentes a cada sociedad histórica para brindarnos un interesado mensaje continuista.

A speech that was delivered by Pío Zabala Lera, politician and Chair in History, during the opening ceremony of the academic year 1919-1920 at the Central University of Madrid, serves to reflect on the different interpretations regarding university autonomy that were made at the beginning of the 20th century. This approach leads us to question something of more relevance: a historiographic construction that at times resembles superimposed Russian dolls, which hides the differences inherent to every historical society, and thus offers us a biased message of continuity.

PALABRAS CLAVE

Autonomía universitaria. Pío Zabala. Descentralización administrativa. César Silió.

KEY WORDS

University autonomy. Pío Zabala. Administrative decentralization. César Silió.

JOSÉ LUIS MOREU BALLONGA

La expansiva reforma legal (1999-2010) del derecho civil aragonés y la reforma estatutaria aragonesa de 2007

El trabajo empieza con una descripción de la amplia reforma del Derecho civil aragonés que se inició en 1996 y que dio su primer fruto con la Ley aragonesa 1/1999 y todavía no culminada en el verano de 2010. Desde 1999 las Cortes aragonesas han aprobado cinco leyes (dos de 1999; otra de 2003; otra de 2006; y otra de 2010). Se aspira a crear el que se va a denominar «Código civil» de Derecho civil aragonés. El autor hace una valoración crítica de todo este proceso de ampliación legislativa, que considera que era sustancialmente innecesario. Explica también sus ideas sobre el marco constitucional en el que se está desarrollando este proceso de reforma legislativa del Derecho civil aragonés, que en su fase final está siendo paralelo a una reorganización de la estructura político territorial del Estado, concretada en la reforma de casi todos los Estatutos de Autonomía. En la parte final del trabajo se valora lo poco que aporta para el Derecho civil aragonés la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón por la Ley 5/2007.

The first section of the present paper gives an insight into the extensive reform of Aragonese Civil Law. The reform begun in 1996, produced the Aragonese Law 1/1999 as its first significant result, and has not yet finished by the summer of 2010. Since 1999, the Aragonese Parliament has passed five laws (two in 1999; one in each of 2003, 2006 and 2010), with a view to establishing the so-called Aragonese Civil Code. The present paper reassesses the entire process of legal enlargement and concludes that it was essentially unnecessary. The paper also discusses the constitutional framework that defines the reform, which, in its latest stage, has been carried out in parallel to reorganization of the entire administrative and territorial structure of the Spanish state and to amendment of most Statutes of Autonomy. In the conclusion, the paper evaluates the contribution of the reform of the Statute of Autonomy of Aragon (as specified in the Aragonese Law 5/2007) to Aragonese Civil Law.

PALABRAS CLAVE

Derecho civil aragonés. Política legislativa. Fuentes del Derecho. Derechos civiles territoriales españoles. Estatuto de Autonomía de Aragón.

KEY WORDS

Aragonese Civil Law. Legislative policies. Sources of law. Civil law in Autonomous Communities. Aragonese Statute of Autonomy.

RAMÓN DURÁN RIVACOBA

Cuestiones de aplicabilidad del Derecho de familia catalán

La reforma de los Estatutos de Autonomía en España conduce a un nuevo esquema de las relaciones con el Estado y de la consideración del Derecho civil propio. Así se justifican las apelaciones a la territorialidad en su aplicación, que se pretende sin motivo. El estatuto personal es el que gobierna el núcleo del ordenamiento civil basado en las personas, el matrimonio y la herencia. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de mayo de 1993 ha elaborado una doctrina sobre la reforma de la Compilación de Derecho Civil de Baleares que rechaza semejante propósito. Sin embargo, la idea se reitera con la posible aplicación en la Ley 3/1992 de Derecho civil foral del País Vasco a los no aforados de formas testamentarias que veda el Código civil; o en algunas normas establecidas por la Ley 2/2006 de Derecho civil de Galicia. Este nuevo panorama reproduce los conflictos interregionales que afectan a los ciudadanos españoles sometidos en sus relaciones conjuntas a distintas leyes personales con arreglo a su vecindad civil como elemento de capacidad. Un ejemplo característico constituyen las parejas de hecho, con algunas sentencias que discuten la eficacia de las reglas dispares de vigencia, según las numerosas leyes autonómicas que las contemplan. Por tanto, algunas reformas de los Derechos civiles especiales de las Comunidades autónomas omiten una regla expresa de aplicación en Derecho de familia, como sería el caso del Código Civil de Cataluña, cuya falta debe colmarse con arreglo a la disciplina general que aquí se debate.

The reform of the Statute of Autonomy in Spain leads to a new scheme of relations with the State and the consideration of Civil law. Thus the appeals to the territoriality in their application are justified, that is tried without reason. The personal status is the one that governs the core of civil law based on people, marriage and inheritance. The Constitutional Court Judgement of May 6th, 1993 has developed a doctrine on the reform of the Compilation of the Civil Law of the Balearic that rejects such purpose. However, the idea is reiterated in the possible application of Law 3 / 1992, of Forum Civil law of the Basque Country to out-forum people of the legal regarding testaments, which forbids the Civil code, or in some standards established by Law 2 / 2006 Civil Law of Galicia. This new scenario reproduces the interregional conflicts that affect Spanish citizens in their relations under various personal laws according to their civil vecinity as a capacity element. A characteristic example is the opposite genders domestic partnership, with some sentences that discuss the effectiveness of disparate rules in force, according to numerous regional laws that contemplate them. Therefore, some special Civil law from Autonomous Communities omitted an express rule applicable in Family law, as in the case of the Catalan Civil Code, whose lack must be filled in accordance with the general discipline discussed here.

PALABRAS CLAVE
Derecho civil especial de las comunidades autónomas. Criterios de aplicación. Parejas estables. Conflictos interregionales

KEY WORDS
Special Civil Law of the Autonomous Communities. Application criteria. Opposite genders domestic partnership. Interregional conflicts

REMEDIOS MORÁN MARTÍN

¿De la autonomía a la dispersión?
Una hipótesis sobre la evolución del derecho señorial

En el presente trabajo se acomete un acercamiento a la conceptualización jurídica de diferentes aspectos relacionados con el Derecho señorial, específicamente y el régimen señorial, en sentido amplio. Partiendo de las definiciones dadas por diferentes historiadores del Derecho, la autora realiza un intento de avance en el tema de la tensión entre el Derecho real y el Derecho señorial.

This work is an approach to the legal conceptualization of different aspects related to Manorial law in particular and to the Seigneurial system in a broad sense. Definitions given by different legal historians serve the author as the starting point in her attempt to advance on the subject of the extant tension between Regal law and Seigneurial law.

PALABRAS CLAVE
Derecho señorial. Régimen señorial. Derecho real. Fuero Viejo de Castilla.

KEY WORDS
Manorial law. Seigneurial regime. Regal law. Fuero Viejo de Castilla

ROLDÁN JIMENO ARANGUREN

Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra

El artículo estudia la evolución histórica del control de los actos de la Administración local en Navarra. En época moderna continúan vigentes las apelaciones medievales reguladas en el Fuero General, a las que se añaden diferentes leyes y normas relativas a las apelaciones al Consejo Real. En la etapa constitucional, se observa la evolución de la vieja tutela del Consejo Real, con la que acabará el Real Decreto de 8 de diciembre de 1836. Se recorre, a continuación,

la legislación posterior a la Ley de Fueros de 16 de agosto de 1841 —que introduce la relación jerárquica de la Diputación Foral sobre los municipios, que dará lugar al recurso de alzada—, hasta llegar al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924) y el consiguiente Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 de Bases para armonizar el régimen de Navarra con el citado Estatuto. En virtud del mismo, la Diputación garantiza la autonomía municipal a través del Consejo Administrativo de Navarra. La creación del Tribunal Administrativo se dilató hasta 1964. La pretendida autonomía municipal navarra contemporánea posee, en realidad, una vinculación jerárquica de los municipios respecto de la Diputación —hoy Gobierno— de Navarra.

This article analizes the historical evolution of acts of control in Navarre's local administration. In modern ages are still alive the medieval appeals regulated in *Fuero General*, and also differents laws about Rouyal Council's appeals. In constitutional times, we can see Royal Council's old protection evolution that will finish with Royal Decree dated 8th december 1836. After this, we look over the legislation later than 1841 Law, wich introduce the hierarchical relation of Statutary Diputation of Navarre over the Municipal Statute that will became administrative action until arrive to Calvo Sotelo's Municipal Statute and the Royal Decree Law dated 4th november 1925, in order to harmonize Navarre's regime with the mentioned Statute. According to this, Statutory Diputation of Navarre protects the municipal autonomy through Navarre's administrative Council. Administrative Court will not be created until 1964. The pretended Navarre's contemporany municipal autonomy has, in fact, a jerarchical conection of municipality with the statutory Diputation of Navarre —Navarre's Goverment—, nowadays.

PALABRAS CLAVE

Navarra. Autonomía municipal. Control de los actos de la Administración local. Apelaciones. Diputación de Navarra. Tribunal Administrativo de Navarra.

KEY WORDS

Navarre. Municipal autonomy. Acts of control in local administration. Appeals. Diputation of Navarre. Administrative Court of Navarre.

SALUSTIANO DE DIOS

Epílogo del epílogo: libertades eclesiásticas y poder civil, dos términos de difícil relación en la época tardía de los Austrias

De lo que se trata en el presente trabajo es de mostrar cómo las relaciones entre libertades eclesiásticas y poder civil, siempre muy difíciles de suyo, encon-

traron en la pluma de los juristas regalistas castellanos de fines del siglo XVI y todo el XVII una salida ingeniosa, y a la larga valiosa, por sus contribuciones a las ideas de la política, en general, y de la ciudadanía en particular. La solución que propusieron estos letrados a los conflictos regalistas, habida cuenta de su declarada confesionalidad católico romana y respeto por la jurisdicción eclesiástica, consistió en extender a los clérigos la condición de ciudadanos y miembros de la república, de manera que al igual que los laicos estaban sometidos a las leyes políticas del reino. Con lo cual pretendían casar derecho, religión y política, que aun con profundas transformaciones, entre otras, por las concepciones de nación y división de poderes, pasó a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, la de Cádiz.

This essay tries to illustrate how the relationship between ecclesiastical freedom and civil power, always complex, found in the writing of Castilian regalist jurists from the end of the XVI century and during the entire XVII century a genuine and valid solution, thanks to their contribution to the political ideas, in general, and citizenship, in particular. The solution these jurists proposed to the regalists' conflicts, given their stated roman-catholic ideas and respect for the ecclesiastic jurisdiction, embedded extending to all clericals the condition of citizens and members of the Republic so that, as well seculars, they were bounded by the political laws of the kingdom. With this initiative, they intended to match law, religion and politics that although with profound transformations, among others, due to the conceptions of nation and division of powers, were inherited by the Political Constitution of the Spanish Monarchy in 1812, the Constitution of Cádiz.

PALABRAS CLAVE

Iglesia. Inmunidades eclesiásticas. Poder civil. Regalismo. Leyes políticas. Ciudadanía política.

KEY WORDS

Church. Ecclesiastical immunity. Civil power. Regalism. Political laws. Political citizenship.

COLABORADORES DE ESTE NÚMERO

Dr. Jon Arrieta
Catedrático de Historia del Derecho
de la Universidad del País Vasco

Dr. Manuel Bermejo
Profesor Titular de Historia del Derecho
de la Universidad Carlos III de Madrid

Dr. Esteve Bosch
Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad Rovira i Virgili de Tarragona

Dr. Eduardo Cebreiros
Profesor Titular de Historia del Derecho
de la Universidad de La Coruña

Dr. Salustiano de Dios
Catedrático de Historia del Derecho
de la Universidad de Salamanca

Dr. Ramón Durán
Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Oviedo

Dr. Juan Marcos Estarán
Secretario Judicial

Dr. Lluís Guía
Profesor Titular de Historia Moderna
de la Universidad de Valencia

Dra. Margarita Herrero
Profesora de Derecho Civil de la
Universidad de Santiago de Compostela

Dr. Roldán Jimeno
Profesor Titular de Historia del Derecho
de la Universidad Pública de Navarra

Josep M.ª Llobet Portella
Profesor del Centro Asociado
de la UNED en Cervera

Dr. Manuel Martínez Neira
Profesor Titular de Historia del Derecho
de la Universidad Carlos III de Madrid

Dra. Remedios Morán
Catedrática de Historia del Derecho
de la UNED

Dr. José Luis Moreu
Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Zaragoza

Dra. Margarita Serna
Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad de Santander

NORMAS DE EDICIÓN

Ius Fugit. Revista de estudios histórico-jurídicos de la Corona de Aragón es *una revista bienal* editada por la Institución «Fernando el Católico», Fundación pública de la Excma. Diputación Provincial de Zaragoza.

Fundada en 1992, la revista *tiene por objeto el estudio de la historia del Derecho de los territorios peninsulares y europeos que integraban la antigua Corona de Aragón*.

La revista *Ius Fugit* se publica en las distintas lenguas de los antiguos territorios de la Corona de Aragón: *castellano, catalán, francés e italiano*.

Las personas interesadas en publicar trabajos de investigación en la revista habrán de atenerse a las siguientes normas:

Los artículos habrán de ser *inéditos* y entregarse en una de las cuatro lenguas antes mencionadas

Junto con cada uno de los artículos, *deberá entregarse un r*esumen de su contenido, que se presentará tanto en inglés como en la lengua escogida para la publicación del trabajo. El resumen no deberá superar las 250 palabras.

Junto con cada artículo, *deberá entregarse un conjunto de palabras clave* que den la pauta del contenido del texto. Las palabras clave deberán entregarse tanto en inglés como en la lengua escogida para la publicación del trabajo, y no podrán superar el número de 15.

La extensión de los artículos *no deberá ser inferior a 20 páginas, ni podrá ser superior a 35*. Las páginas se computan a razón de 30 líneas mecanografiadas cada una (es decir, a doble espacio), presentadas en papel DIN A4 y escritas por una sola cara.

Bajo el título del trabajo, se hará constar el nombre y apellidos del autor, así como el centro en el que desarrolla su trabajo.

Los artículos deberán presentarse impresos en papel, así como en formato digital, elaborados en un programa compatible con el entorno PC o Macintosh.

Las notas a pie de página deberán ser breves, consistiendo en meras referencias o indicaciones, evitándose las digresiones.

Los editores facilitarán a los autores pruebas de imprenta y se les entregará un ejemplar de la revista cuando se publique.

Los artículos y la correspondencia deberán enviarse a

Revista *Ius Fugit*.
Institución «Fernando el Católico». Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza de España, 2
50071 Zaragoza

Los sistemas de referencias y de cita deberán adaptarse al siguiente sistema:

Libros: José Antonio MARAVALL, *Estado Moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII),* Madrid, Revista de Occidente, 1972.

Partes de libro: Jesús LALINDE ABADÍA, «La dominación española en Europa», en *Enciclopedia de Historia de España, dirigida por Miguel Artola,* tomo 2, *Instituciones políticas. Imperio,* Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 421-494.

Artículos de revista: Tomàs de MONTAGUT I ESTRAGUÉS, «Els juristes de Catalunya i la seva ortganització col.legial a l Època medieval», *Ius Fugit. Revista de estudios histórico-jurídicos de la Corona de Aragón,* 12 (2003), pp. 269-301.

En cuanto a la referencia a archivos, la primera vez se pondrá el nombre completo del archivo más la referencia abreviada entre paréntesis. Las referencias posteriores se realizarán solamente en la forma abreviada.

Las citas de textos documentales se harán siguiendo el orden lógico de ordenación del archivo en que se encuentren, de manera que sea fácilmente localizable el documento.

Las referencias obtenidas en direcciones electrónicas en Internet, deberán hacer referencia a la fecha de la consulta.

El Consejo de Redacción de la revista *Ius Fugit* realizará un primer análisis de los trabajos llegados a la redacción de la revista, tras lo cual *encargará los correspondientes informes externos*. En un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción en la Redacción del artículo, *el autor recibirá resolución motivada acerca de la procedencia o no de su publicación*. En todo caso, se mantendrá la confidencialidad de la autoría de los informes externos.

INSTITVCION FERNANDO EL CATOLICO DE LA EXCMA. DIPUTACION DE ZARAGOZA

C. S. I. C.

INSTITUCION «FERNANDO EL CATOLICO» (C.S.I.C.)
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza de España, 2
50071 Zaragoza (España)

***REVISTA IVS FVGIT.* Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón**
ACUERDO DE INTERCAMBIO

Director: José A. Armillas Vicente
Año de fundación: 1992
Periodicidad: Bienal
Formato: 17 x 24 cm
Editor: Institución «Fernando el Católico»
Zaragoza (Spain)
ISSN 1132-8975
340.15
Es continuación de IVS FVGIT. Revista interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos
Intercambio de publicaciones: Tels.: [34] 976 28 88 78 / 79 – Fax: [34] 976 28 88 69
E-mail: interch@ifc.dpz.es * http://ifc.dpz.es

Correspondencia: Institución «Fernando el Católico», Excma. Diputación de Zaragoza, Intercambio de Revistas. Plaza de España n.º 2, 50071 Zaragoza
Tels.: [34] 976 28 88 78 / 79 – Fax: [34] 976 28 88 69

Rogamos remitan este impreso cumplimentado

Revista o colección: _____

ISSN o ISNN: _____ **Periodicidad:** _____

Entidad: _____

Dirección: _____

_____

C.P.: _____ **Ciudad:** _____ **País:** _____

Teléfono: _____ **Fax:** _____

Referencia: _____ **E-mail:** _____

Fecha: **Firma:**

Fdo.:

Persona de contacto:

Institución «Fernando el Católico»
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza de España, 2
50071 Zaragoza (España)

Tels.: [34] 976 28 88 78/79
Fax: [34] 976 28 88 69
E-mail: ventas@ifc.dpz.es
http://ifc.dpz.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN A PUBLICACIONES PERIÓDICAS DE LA IFC

- ☐ Anuario Aragonés de Gobierno Local
- ☐ Archivo de Filología Aragonesa
- ☐ Caesaraugusta
- ☐ Ciencia Forense
- ☐ Emblemata
- ☐ Ius Fugit
- ☐ Jerónimo Zurita, Revista de Historia
- ☐ Nassarre
- ☐ Palaeohispánica
- ☐ Revista de Derecho Civil Aragonés

DATOS PERSONALES DE ENVÍO

D./Dña./Entidad: .....

NIF/CIF: .....

Domicilio: .....

Código Postal: ..... Ciudad: .....

Provincia/País: ..... Teléfono: .....

E-mail: .....

Forma de pago:

Domiciliación bancaria ☐ Tarjeta de crédito ☐

En caso de domiciliación bancaria

Titular de la cuenta: .....

Banco/Caja: .....

Agencia: .....

Domicilio: .....

Población: .....

CP: ..... Provincia/País: .....

Cta./Libreta n.º (20 DÍGITOS) |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

En caso de tarjeta de crédito

VISA ☐ Master Card ☐ 4B ☐ Tarjeta 6000 ☐ Otra ..... ☐

Titular de la tarjeta: .....

N.º de tarjeta (16 DÍGITOS) |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

Fecha de caducidad: .....

Ruego sirvan aceptar con cargo a nuestra cuenta corriente/tarjeta de crédito las facturas presentadas por Logi, Organización Editorial, S.L., distribuidor de la revista indicada, a cambio de la entrega domiciliaria de los próximos números que reciba y hasta nueva orden, todo ello con un descuento del 25% sobre precio de venta al público.

Firma:

ISSN 1132-8975

INSTITUCIÓN
FERNANDO
EL CATÓLICO

DIPUTACIÓN DE ZARAGOZA