

# Inconsistencia de un principio y debilidad de un Estado

(Una reflexión sobre el estado de la publicación de las normas y el acceso a su conocimiento en el Ochocientos español)

## I. LA PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS: ¿QUÉ HISTORIA PARA QUÉ OBJETO? <sup>1</sup>

### 1. DE CONMEMORACIONES Y AUSENCIAS

A partir del primero de enero de 2009 comenzó a emitirse en exclusiva la publicación electrónica del Boletín Oficial del Estado (BOE). La fecha, sin duda, marcó un antes y un después en la trayectoria de este órgano, por lo que no es extraño que desde los medios oficiales se alentase la publicación de dos obras históricas de clara vocación conmemorativa. En una de ellas, la Vicepresidenta del Gobierno hizo hincapié en el «papel protagonista directo y espectador privilegiado que han tenido la Gaceta primero y el Boletín después en los dos últimos siglos de nuestra historia» <sup>2</sup>, introduciendo así un trabajo que no las

---

<sup>1</sup> El trabajo de investigación que está en la base de estas «reflexiones» se publicó con anterioridad: M. LORENTE, *La Voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, 2001, y fue aprovechado en las páginas de otro texto: M. LORENTE, «Justicia desconstitucionalizada. España 1834-1868», en M. LORENTE (coord.), *De la justicia de jueces a la justicia de leyes. Hacia la España de 1870*, Madrid, 2004, pp. 243-287. El presente estudio se ha realizado en el marco del proyecto SEJ 2007-66448-C02-02 y tiene como objetivo básico identificar con claridad los que considero fueron los principales problemas de la organización de un sistema nacional de publicación formal de las normas.

<sup>2</sup> J. PRO RUÍZ, *El Boletín Oficial del Estado testimonio de la historia: dos siglos de la historia de España a través de la «Gazeta»*, Madrid, 2009, p. 9.

traiciona en absoluto, puesto que el argumento al que sirve se podría resumir más o menos así: el o los periódicos oficiales sirven o pueden servir para ilustrar la historia –eminente– política del país. La otra obra contiene un tan minucioso como exhaustivo análisis de una serie de publicaciones a las que, como el mismo autor dice, se les puede adjudicar la condición de oficiales desde el XVII hasta la actualidad, un análisis centrado en el estudio de su, digámoslo así, dimensión material y no precisamente de su función<sup>3</sup>.

Con independencia del indudable interés y calidad de ambos estudios, ni uno ni otro incluyen entre los objetivos perseguidos por sus autores el tratamiento histórico de la problemática de la publicidad normativa, puesto que, en pureza, ni la ilustración de la historia ni el seguimiento de la evolución o cambios en las diferentes publicaciones atienden en absoluto a dicha cuestión. La identificación de esta ausencia, no obstante, no agota por sí misma la delimitación del objeto, ni menos todavía determina los posibles enfoques que puede soportar la tarea de tratar de hacer una historia de la publicidad normativa. Es más, debe subrayarse que aun cuando el interés del historiador se centre en el análisis del principio y no en el de los instrumentos diseñados para hacerlo posible, la historia del primero puede contemplarse desde dos observatorios que se encuentran tan distantes entre sí como lo pueden estar la historia de la publicidad normativa en relación con la de los diferentes medios que han venido sirviéndola más o menos satisfactoriamente.

Situados en el primero, la historia de la publicidad normativa puede leerse en términos de evolución y/o progreso, esto es, como una sucesión de pasos que se agotan por el advenimiento de la feliz consolidación de nuestra actual comprensión<sup>4</sup>. Sin embargo, si actuamos desde el segundo, dichos pasos sufren una extraña metamorfosis que los transforma en síntomas de esa enfermedad que aquejó a lo que solemos denominar, muchas veces demasiado alegremente, Estado liberal, a saber, su profunda debilidad. Tampoco puede dudarse respecto de la legitimidad de una u otra opción, no obstante lo cual, y sólo en mi opinión, la primera tiende a legitimar lo que la segunda contextualiza, o, expresado de otra forma, la primera sirve a la dogmática retrospectiva mientras que la segunda lo hace a la historia crítica. Como quiera que es esta última la que pretendo cultivar, entiendo que la tarea que tiene por objeto tratar de la cuestión de la publicidad normativa a lo largo de ese tormentoso Ochocientos español que termina consolidando una determinada forma de verla no es sino un pequeño –aunque firme– indicio que sirve para desvelar algunos de los caracteres básicos de una maquinaria institucional de naturaleza estatal, la cual, a su vez, sólo adquiere sentido proyectada en aquella sociedad que la generó o, mejor, soportó.

---

<sup>3</sup> A pesar de que F. BOBILLO se pregunta por qué los estados cuentan con diarios oficiales, su obra no responde al cuestionamiento inicial. F.J. BOBILLO, *El BOE hace historia. De la Gaceta impresa al Boletín digital (1661-2008)*, Madrid, 2008, p. 15.

<sup>4</sup> Así, por ejemplo, J. BERMEJO hace una incursión en textos medievales y modernos para terminar afirmando: «De forma embrionaria, pero contundentemente, se va positivizando así el principio de publicidad normativa (...)». *La publicación de la norma jurídica*, Madrid, 1977, p. 49.

Como se ya se habrá podido deducir, este –un tanto pretencioso– punto de partida impide identificar el fondo con la forma, o por mejor decir, la historia de la publicación de las normas con la de los instrumentos imaginados para hacerla –o no– efectiva. Es de aquí de donde viene el enunciado que intitula el presente epígrafe, ya que la sustitución del tradicional Boletín Oficial del Estado en papel por su versión electrónica no ha servido para conmemorar, haciendo historia, la correspondiente a esa garantía básica hoy contenida en el artículo 9.3 de la Constitución, la cual ha sido considerada por nuestro Tribunal Constitucional,

«(...) consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanta tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento»<sup>5</sup>.

## 2. HISTORIA DE UN PROBLEMA: CRONOLOGÍA Y CONTENIDOS

Si buceamos en nuestro pasado buscando algo similar a esta comprensión de la publicidad normativa, no podemos remontarnos más allá de 1889, o, más concretamente, de la fecha que asistió a la entrada en vigor del Código Civil en España. Desde entonces, y en la mejor de las tradiciones francesas, el Código –en sus diferentes versiones– se convirtió en el texto regulador por excelencia de un principio que afectaba a todo el ordenamiento, sin que ni los cambios políticos, ni menos todavía los debates jurídicos, lo descabalgasen de aquella tan «constitucional» posición antes de que se recuperara el tracto constitucional como resultado de la transición política<sup>6</sup>. Así las cosas, no es por casualidad que en el debate constituyente se planteara por algunos lo redundante que resultaba incluir el principio de publicidad normativa en el texto de la Constitución de 1978.

En este exacto sentido, Meilan Gil afirmó que el párrafo 3 del artículo 9 «(...) supone (...) una repetición innecesaria en la mayor parte de ellos, una repetición parcial tomada en su conjunto e, incluso, una repetición perturbadora (...)»<sup>7</sup>, debido, entre otras cosas, a que el principio de publicidad ya estaba consignado en el artículo 2 del Código Civil y en otros artículos de la Constitu-

<sup>5</sup> STC 179/1989, de dos de noviembre.

<sup>6</sup> El Código vino actuando como referente respecto del cual se actuaba de forma subordinada. Así, por ejemplo, bajo el franquismo la jurisprudencia entendió reiteradamente que la expresión leyes comprendía también las disposiciones administrativas, lo cual vino a confirmarse en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (art. 29) y en la ley de Procedimiento Administrativo de 1956 (art. 132).

<sup>7</sup> *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1980, t. I, p. 925.

ción<sup>8</sup>. Relevantes comentaristas de la obra constitucional suscribirían con posterioridad opiniones similares: «Aunque la Constitución no dijese nada al respecto, la publicidad es requisito previo a la vigencia de la ley de acuerdo con el Derecho actualmente vigente. De acuerdo con el artículo 2.1 del Código Civil (...)»<sup>9</sup>. Sin duda, no les faltó razón a quienes, como los hasta aquí citados, mantuvieron los mismos o similares planteamientos, ya que pocas dudas caben sobre que, de un lado, el Código había formalizado y articulado una comprensión de la publicidad normativa que pudo «constitucionalizarse» casi cien años después, de la misma manera que, de otro, también resulta indiscutible que la garantía de publicidad recogida en el 9.3 aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos, algunos, por cierto, un tanto desgraciados por equívocos<sup>10</sup>.

Mas una vez dicho esto, cabe también subrayar un par de cuestiones que ayudan a comprender algunos extremos del debate constituyente sobre el principio de publicidad normativa. La primera es la que pone de relieve que, para algunos, la problemática de la «localización» del texto adecuado para insertar el principio de publicidad normativa no sólo seguía abierta a las alturas de 1978, sino que podía seguir *reproduciéndose* en términos un tanto anticuados<sup>11</sup>. Y es que, en mi opinión, a las alturas de 1977/78 llovía sobre mojado. Ya en el lejanísimo año de 1889, F. Lastres había advertido a sus contemporáneos sobre lo erróneo que resultaba situar en el Código lo que era principio constitucional:

«Una de las censuras que al Código se le hacen, con razón, en mi sentir perfectamente justificada, es la de haber consignado esas reglas reunidas en el Título preliminar: porque si eso tuvo disculpas a principios de siglo cuando se redactaba el Código de Napoleón, no ha debido olvidar el autor del que va a regir en España (...) que esas disposiciones, que son propias de la ley fundamental del país, pues para decirlo con una frase, esos preceptos verdaderamente constitucionales no encajan en los moldes á que debe ajustarse la redacción de un buen Código Civil»<sup>12</sup>.

La segunda puede identificarse con una sensación un tanto intranquilizadora, que lo sigue siendo aún a día de hoy a pesar de que se plantee en términos muy diferentes a los usados hace ya más de treinta años. Un sector de la clase jurídico-política española dio muestras de un cierto desafecto constitucional –y

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> F. GARRIDO FALLA, en *F. Garrido Falla, Comentarios a la Constitución*, (tercera edición ampliada), Madrid, 2001, p. 178.

<sup>10</sup> Disponiendo la inmediata publicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales tras la sanción real (art. 91), y, respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 149. 1.8). Un interesantísimo y crítico comentario al art. 91 puede consultarse en J. SANTAMARÍA PASTOR, en *F. Garrido Falla, Comentarios*, cit., pp. 1.426-1.444.

<sup>11</sup> Esta cuestión la trata A. D'ATENA en un trabajo ya clásico: *La pubblicazione delle fonti normative*, Padua, 1974.

<sup>12</sup> F. LASTRES, *Conferencias populares sobre el nuevo Código Civil*, Madrid, 1889, p. 28.

por tal tengo cualesquiera rebaja del valor de la primera norma— que pueden identificarse mediando contraste respecto de la posición y argumentos mantenidos por otro, el cual, en el caso que nos ocupa, estuvo representado por G. Peces-Barba quien en su momento afirmó:

«(...) con la incorporación al texto constitucional de determinados principios generales del Derecho consideramos que se produce una superación de una polémica a la que se ha referido el señor Meilán: la vieja discusión sobre si los principios generales del Derecho son principios deducidos del Derecho positivo, del ordenamiento jurídico o si son principios de Derecho natural. *La Constitución, al incluir determinados principios, zanja y no entra en este debate, sino que es la propia Constitución la que los asume, sea para unos principios de Derecho natural, o para otros principios generales del Derecho positivo*»<sup>13</sup> (la cursiva es mía).

En mi opinión, la razón *constitucional* asistía a este «padre» de nuestra primera norma en el debate que me viene ocupando. No obstante, no resulta contradictorio subrayar que el principio de publicidad normativa identificado esencialmente con una determinada forma de publicación de normas no entra en ningún catálogo de principios de derecho natural, entiéndase éste como se entienda, a lo que debe añadirse que comprendida como principio general extraído del derecho positivo, su historia resulta ser muy corta no sólo en España, sino en otras latitudes muy cercanas geográfica y culturalmente a nuestro país<sup>14</sup>. Tal como afirma Ainis, el principio según el cual los actos de la máxima autoridad del Estado deben publicarse, y que ello sea condición necesaria para su entrada en vigor, fue madurado sólo después de la revolución francesa, y desde entonces hasta ahora viene siendo comprendido como una fundamental conquista de la civilización jurídica<sup>15</sup>.

Son muchos los que suscriben esta opinión, por lo que si convenimos en ella ya tenemos un punto de partida o, mejor, un cierre cronológico que nos separa como en tantas otras cosas del proceloso mundo del Antiguo Régimen en el seno del cual no se puede localizar «precedente» alguno sin forzar o distorsionar la comprensión de la historia. Ahora bien, el problema, si es que como tal se acepta considerarlo, es que en muchas ocasiones la historiografía tiende a sustituir una historia por la otra, o, siendo más exactos, a trasladar problemáticas cruzando los Pirineos sin pasar por el puesto fronterizo, cuando pocas dudas caben respecto de que incluso en este punto la radical cronología francesa basada en la violenta irrupción en el panorama jurídico de un nuevo concepto de ley poco o nada tiene que ver con la suerte de la misma a lo largo del proceso que asistió al lento desmantelamiento del Antiguo Régimen en el solar español.

<sup>13</sup> *Constitución española*, cit., p. 928.

<sup>14</sup> Por su complejidad y problemática autónoma, la publicación de los «statutes» en el mundo anglosajón cae fuera de las presentes páginas.

<sup>15</sup> M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi d'una garanzia costituzionale: la vacatio legis*, Padova, 1986, pp. 3-4.

Entre la crisis de la Monarquía Católica en 1808 y la publicación del Código Civil en 1889 mediaron unos largos años en el curso de los cuales el principio de publicidad normativa no vio la luz ni siquiera en términos de formulación de tal principio, siempre y cuando, eso sí, no lo identifiquemos con una construcción postdatada extraída de cualesquiera organización de la publicidad de los dictados del poder político. Si por el contrario lo comprendamos en los términos expuestos por Ainis, el distanciamiento entre cronologías nos obliga a casi indefectiblemente a reflexionar sobre el momento en que España entró en el club de los países «civilizados», lo que es tanto como preguntarnos por la calidad del *estado de derecho* español, si es que así podemos denominar a la formación político-jurídica que se levantó y consolidó a lo largo del Ochocientos<sup>16</sup>. Pues bien, abordar esta cuestión en términos muy limitados, esto es, desde el observatorio que brinda la historia de la publicidad normativa, obliga a establecer no sólo una cronología que arrancando en el Cádiz de la Constitución termina en el Madrid del Código, sino también a elaborar un listado de problemas y, en consecuencia, de valoraciones que proceden del análisis de una y otra cuestión.

En este exacto sentido, el –un tanto reducido– siglo XIX puede dividirse en varias etapas, a saber: de 1808-1812 a 1837 se mantuvo lo que los expertos denominan «publicación material» de las normas, no obstante lo cual la entrada en vigor de la Constitución de 1812 obligó a plantear una serie de cuestiones que dominarán el siglo; la recuperación del tracto constitucional en 1836 supuso la implantación de un ¿sistema? de publicación formal opuesto, en principio, al anterior, no obstante lo cual su ámbito territorial fue esencialmente el provincial; finalmente, esta situación se arrastraría hasta 1889, debido, entre otras cosas, al fracaso del Código en 1851 así como al limitado éxito de las propuestas «administrativas» de Bravo Murillo consignadas en un famoso Real Decreto del mismo año. De esta brevísima cronología puede ya deducirse que la historia de la publicidad normativa no estuvo ligada a la historia constitucional española, puesto que ni los gaditanos sustituyeron por otros los instrumentos provenientes de la Monarquía Católica, ni los «moderados» consiguieron alterar lo realizado por las Cortes de 1837, ni los revolucionarios septembrinos fueron capaces de transformar el legado de los moderados, lo que en principio no dice mucho de la potencia revolucionaria de los primeros, de la vocación y/o capacidad estatalizadora –por centralizadora– de los segundos o de las propuestas garantistas de los últimos.

En otro orden de cosas, que sin embargo corre paralelo al anterior, esta cronología nos hace intuir la existencia de enormes dificultades que desbordan por completo la estricta historia de la publicidad normativa puesto que ésta no se explica sin dar cuenta de aquéllas. Así, por ejemplo, el mantenimiento del «acuse de recibo» por las distintas autoridades de las disposiciones como requisito de su puesta en planta destinado a «salvar» la responsabilidad de los integrantes de los diferentes poderes públicos sin duda nos habla de la naturaleza

<sup>16</sup> P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milán, 2002.

de la burocracia española, a la que con dificultad puede atribuírsele el calificativo de «función pública». En un sentido similar por cercano en problemática, la multiplicación desordenada de las publicaciones oficiales que circulaban normativa nos remite a la así llamada «departamentalización» de la aquella función pública de la que vienen dando cuenta tantos estudiosos sorprendidos por su falta de centralización, a lo que debe sumarse que la «necesaria» participación de los privados en la edición de revistas u obras de consulta destinadas a facilitar el acceso de los operadores jurídicos a las normas nos remite una y otra vez a la falta de medios estatales. En otro orden de cosas, pero como resultado de todo ello, el –certificado– desconocimiento por tribunales y jueces de la normativa que se supone debían «aplicar» nos permite afirmar el carácter virtual del principio «iura novit curia» a lo largo del siglo XIX español, con lo que esto lleva consigo.

A la luz de todo lo afirmado hasta aquí, cabe finalmente preguntarse de qué orden normativo y/o jurídico estamos hablando cuando nos referimos a aquel que soportando una determinada percepción de la publicidad normativa, dominó el Ochocientos liberal español. Si bien es cierto que todas las Constituciones decimonónicas hablaron de las leyes y desearon Códigos, lo que, en principio, suponía una identificación del derecho exclusivamente con la norma que rompía con aquella percepción jurisprudencial que había dominado el panorama hispánico desde la Baja Edad Media, las deficiencias localizables en el sistema de publicación ponen entre paréntesis la vocación legalista que suele atribuirse al siglo. Como ya afirmé, su fragilidad corrió paralela a la del Estado español respecto de la cual actuó como simple «síntoma».

## II. ANTES DEL CÓDIGO: LAS BASES DEL ¿SISTEMA?

### 1. LOS PROLEGÓMENOS. EL MODELO DOCEAÑISTA: ENTRE LA PUBLICACIÓN MATERIAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Por mucho que nos empeñemos, no encontraremos en la obra constitucional y/o normativa doceañista nada que se parezca a la formulación de un principio de publicidad normativa, sino más bien todo lo contrario. Como ocurriera en tantas otras ocasiones y con tantas otras cosas, en este punto la primera norma gaditana se limitó a constitucionalizar una serie de concepciones y mecanismos que habían animado y articulado tanto el diseño como el funcionamiento del aparato institucional de la Monarquía Católica hasta que ésta entró en descomposición a raíz del abandono de la función regia por parte de quien por entonces era su titular<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Este es el planteamiento que anima los trabajos recogidos en el siguiente volumen: C. Garriga, M. Lorente, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, 2007; en un

Sin entrar en el análisis del tiempo preconstitucional, esto es, una vez situados en el seno del experimento doceañista, algunos autores se han esforzado en comprender y explicar el significado y alcance de una serie de términos relacionados con la problemática de la publicidad normativa que se encuentran estrechamente relacionados entre sí –promulgación, publicación, circulación– poniéndolos en relación con las construcciones francesas<sup>18</sup>. Con independencia de que muchas de sus concusiones sean acertadas, tengo para mí que establecer distinciones terminológicas poco o nada aporta a la historia de la dimensión material de la publicidad normativa o, dicho de otra forma, a la historia del «acceso» de los hombres al conocimiento de las normas.

Y es que, en definitiva, los términos promulgación/publicación/circulación usados por el constitucionalismo gaditano remiten en último extremo a «ceremonia» y/o «lectura pública», esto es, a lo que en último extremo se identifica hoy como publicación material, lo cual no sólo sostiene el argumento que predica la inviabilidad de la indistinción terminológica a efectos de comprender la historia de la publicidad normativa sino que además pone de relieve la naturaleza exclusivamente publicitaria-propagandística de todas y cada una de las publicaciones «oficiales» que por aquel entonces vieron la luz. Esta afirmación no es fruto de la imaginación del historiador, deseoso de simplificar una historia que se anuncia en verdad complicada, sino que fue la propia Constitución la que señaló que era en las Cortes donde se «publicaban» las leyes (art. 154), de la misma manera que la promulgación recogida en este mismo artículo<sup>19</sup>, a su vez desarrollada en sus formalidades el 155<sup>20</sup>, se identificó también con lectura o, más bien, con ceremonia<sup>21</sup>; finalmente,

---

sentido similar, aunque centrada en otra problemática, vid. la obra: M. Lorente, *La Nación y las Españas. Representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*, Madrid, 2009.

<sup>18</sup> Un ejemplo en J. Rodríguez-Zapata, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, 1987.

<sup>19</sup> «Publicada la ley en las Cortes, se dará de ello aviso al Rey para que proceda a su promulgación solemne». Utilizo la edición de la Constitución realizada por la Imprenta Real en Cádiz (hoy reproducida en una publicación realizada por el Ayuntamiento de Cádiz, el Casino Gaditano, la Universidad de Cádiz y la Fundación el Monte, Sevilla 2000).

<sup>20</sup> «El Rey para promulgar las leyes usará de la fórmula siguiente: N (el nombre del Rey), por la gracia de Dios y por la Constitución de la monarquía española Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal de la ley): Por tanto, mandamos á todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Trendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.»

<sup>21</sup> Esta asimilación proviene de una duda planteada por Fernando VII a las Cortes del Trienio (ACD. SG. Leg. 34, exp. 152) a propósito de la promulgación de la ley de 5 de Agosto de 1820. Del texto de la consulta interesan los siguientes párrafos: «(...) antes de pasar á hacer la promulgación solemne que prescribe el artículo 154 me pide S.M. decir a V.E.E. para que se sirvan ponerlo en noticias de las Cortes que por las leyes que regían antes de publicarse la Constitución, se executaba la promulgación en esta capital por los individuos de los Tribunales que entonces existían y á los cuales estaba confiado en parte el Gobierno del Reyno, haciendo en este día desempeño este encargo el Gefé político de esta provincia y podría establecerse por regla general que el expresado Gefé político acompañado de todo el Ayuntamiento salga en publico de la casa



también en lectura se cerraba el itinerario jerárquico contemplado en el artículo 156<sup>22</sup>.

Del texto de la primera norma doceañista y de su interpretación posterior se extrae una tan simple como general idea: el constitucionalismo gaditano entendió por promulgación/publicación de las normas una secuencia bien conocida, a saber, transmisión jerarquizada, acuse de recibo por los encargados de poner en planta la normativa y, finalmente, lectura pública de las disposiciones en el seno de diversas ceremonias. Aun cuando los términos en los que se expresa esta secuencia no agotan ni mucho menos las cuestiones que afectando a la publicidad normativa vieron la luz a lo largo de dos periodos en los que la Constitución de 1812 estuvo vigente, ya nos dicen algo sobre la versión gaditana de la publicidad normativa: los autores del texto constitucional no entendieron que su obra entrase en colisión con los dispositivos del Antiguo Régimen o, por mejor decir, sostuvieron que para hacer efectivos los «demás derechos legítimos de todos los ciudadanos» a los que hacía referencia el famoso artículo 4, no se necesitaba hacer alteración alguna en la forma que hasta entonces las normas venían siendo dadas a conocer.

No es justo, sin embargo, afirmar que nada cambió en el complejo mundo doceañista, aunque los motivos que animaron los cambios poco o nada tuvieron que ver con el diseño de garantías de derechos sino con articulación del poder. Si hay algo que desde un principio preocupó a las –sin duda– débiles Cortes Generales y Extraordinarias fue lograr el reconocimiento de su autoridad por el aparato institucional tanto nuevo –Juntas, autoridades militares...– como heredado –Audiencias, intendentes...–, por lo que si bien las Cortes no se preocuparon por introducir novedad alguna en la circulación jerarquizada de las disposiciones que sólo atendía a intereses del aparato, sí lo hicieron respecto de su obra y la regulación de la responsabilidad de quienes estuvieron en su momento encargados de ponerla en planta. La, digámoslo así, defensa de la

---

en donde se junta ordinariamente y pasando á la de la Panadería sita en la Plaza de la Constitución promulgue desde el Balcon principal de aquella le ley haciéndola leer por el Secretario del Ayuntamiento (...). Las Cortes aceptaron la interpretación regia sancionándola en un Decreto de 4 de Septiembre del mismo año.

<sup>22</sup> «Todas las leyes se circularán de mandato del Rey por los respectivos secretarios del Despacho directamente á todos y cada uno de los tribunales supremos y de las provincias, y demas gefes y autoridades superiores, que las circularán á las subalternas». Que la circulación jerárquica terminaba en promulgación=lectura pública puede comprobarse en el siguiente texto: «Cabildo de 14 de Julio de 1823. Punto 4. El Exmo. Sr. Jefe político, con oficio del 13 actual, acompaña copias autorizadas por el Exmo. Sr. Secretario de Estado y de Despacho de Gracia y justicia de las cinco leyes siguientes (...) Cuyas leyes le han sido remitidas por R.O. de 11 del corriente para que se proceda a su promulgación solemne, y se acordó manifestar á S.E. que mañana á las cinco de la tarde estará el Ayuntamiento reunido para acompañar a S.E. á ese acto. Certificación del acto.– D. Cipriano González Espinosa, etc., certifico que en la tarde de hoy el Exmo. Ayuntamiento (...) salió de la Casa Capitular, y pasando á la plaza de la Constitución, desde un tablado preparado al intento, se promulgó la ley que antecede (una á una las citadas anteriormente), la cual fue leída por mí el Secretario del Ayuntamiento (...). A. DE CASTRO, *Cortes de Cádiz. Complemento de las sesiones verificadas en la Isla de León y en Cádiz*, Madrid, 1913, t. II, pp. 387-388.

literalidad de sus disposiciones por parte de las Generales y Extraordinarias ha sido estudiada por C. Muñoz de Bustillo, quien en un interesante trabajo sobre los diferentes «textos» de la Constitución ha puesto de relieve no sólo que las Cortes trataron de controlar las ediciones de la primera norma gaditana prohibiendo su reproducción por cualquiera, sino también el rotundo fracaso con el que se saldó la iniciativa<sup>23</sup>. En la misma estela de preocupaciones, no resulta extraño, por tanto, que también quisiera regular la responsabilidad de los «empleados públicos», quienes, en principio, tuvieron como misión la «aplicación» de la obra normativa revolucionaria.

Desde su instalación, las constituyentes intentaron sujetar a todos los responsables de hacer cumplir las diferentes disposiciones profiriendo amenazas<sup>24</sup>, no obstante lo cual necesitaron reiterarlas en numerosas ocasiones<sup>25</sup>, hasta que, finalmente, se reguló la cuestión en el famoso Decreto de 13 de Abril de 1813 sobre responsabilidad de los empleados públicos. Lo interesante de esta cuestión a los efectos que aquí nos ocupan reside no sólo en comprobar el mantenimiento de la circulación jerárquica de *ejemplares* de las diferentes normas, lo que implicaba necesariamente el «acuse de recibo» emitido por las diferentes autoridades en orden a la salvaguarda de su propia responsabilidad, sino sobre todo el interés de las Cortes en cortocircuitar cualquier intento de paralizar la puesta en planta de sus decisiones alegando impedimentos jurídicos provenientes del pasado<sup>26</sup>. Aun cuando fuera sólo en diseño, la producción normativa de las Cortes, *controlada* en su reproducción, *obligaba* a sus destinatarios sin que pudiera excusarse su cumplimiento; otra cosa bien distinta fueron las disposiciones y/o órdenes provenientes de cualesquiera autoridad que no fuera el legislativo, pero esta cuestión cae fuera por completo de los intereses de estas páginas<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> «Cádiz como impreso», en *Estudios*, vol. II, pp. 9-73 (que acompañan a la edición de la Constitución citada en la nota anterior).

<sup>24</sup> Decreto de 17 de Julio de 1811, sobre responsabilidad. *Gaceta de la Regencia de España e Indias*, nº 102, 6 de Agosto de 1811.

<sup>25</sup> Un Decreto de 11 de Noviembre de 1811 nos lo demuestra: «Que todo empleado público, civil o militar, que después del tercero día del recibo de una ley ó decreto del Congreso Nacional, retardare su cumplimiento en la parte que le toque, quedará por el mismo hecho privado de su empleo (...) los jueces y magistrados que faltasen en los términos predichos se entenderá que se hallan en el caso del artículo 2, capítulo III, de reglamento provisional para el Consejo de Regencia, el qual, teniéndolos por suspensos con justa causa de sus respectivos destinos, hará que inmediatamente se proceda a la formación del proceso». *Gaceta de la Regencia de España e Indias*, nº. 151, 19 de Noviembre de 1811.

<sup>26</sup> Art. XVIII de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias (23 de Junio de 1813): «Solo el Gefe político circulará por toda la provincia todas las leyes y decretos que se expidieran por el Gobierno, haciendo se publiquen en la capital de la provincia, y se entere de ellas la Diputación provincial, y cuidando de remitir las leyes y decretos a los Gefes políticos subalternos, si los hubiere, para que los hagan circular en su territorio, o a los alcaldes primeros de las cabezas de partido para el mismo efecto. Siendo de la responsabilidad del Gefe político la circulación de las leyes, exigirá recibos de aquellas autoridades a quienes los comunicare».

<sup>27</sup> M. LORENTE, *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*, Madrid, 1989.

Si de la mano de la publicación llegamos a la responsabilidad de los empleados es porque fue ésta y no aquélla la que interesó a las Cortes, lo que traducido quiere decir que la promulgación/promulgación era una cuestión de interés para el o los aparatos, no para la ciudadanía. A pesar de ello, la puesta en planta de lo que puede definirse como lógica constitucional terminó obligando a vincular una y otra cosa a los efectos de crear seguridad jurídica, ese derecho recogido en el artículo 4 y hasta entonces olvidado, porque, en definitiva, ni la Constitución ni ninguna otra norma había solucionado un punto capital de interés para muchos, a saber: ¿cuándo se entendía que las normas entraban en vigor?

Esta cuestión sólo se abordó a lo largo del Trienio a raíz de los problemas creados por el Decreto de 4 de Septiembre de 1821<sup>28</sup>; esta norma recuperó el ceremonial antiguo de promulgación=lectura pública en la Plaza Mayor madrileña, manteniendo así una increíble ficción: las normas obligaban cuando se leían en la capital del Reino. No resulta extraño que no sólo muchos ciudadanos preguntasen, interesados como estaban por la resolución de diferentes conflictos en los que tenían intereses en juego<sup>29</sup>, sino también que alguna autoridad se quejase respecto de las consecuencias inconstitucionales producto del mantenimiento de dicha ficción. Este último fue el caso del Alcalde de Llanes, quien en su momento se dirigió a las Cortes expresando que,

«(...) la razón que finge que la publicación hecha en la Metrópoli se supone verificada en todos los puntos de la Monarquía, la hemos tomado de los antiguos romanos y de los decretos pontificios, cuando su curia ejercía un despotismo absoluto (...) Esta concepción debe desaparecer en una Nación libre. Y si Madrid, como residencia del Gefe Supremo del Estado egerce toda la influencia indispensable, esta circunstancia no debe tener ninguna legal (...)»<sup>30</sup>.

Si bien las Cortes no contestaron a los ciudadanos preocupados por sus bienes, aludiendo a que la cuestión que atañía a la publicación-promulgación de las leyes debía tratarse en el Código Civil, a la espera del mismo tuvieron que responder a las autoridades provinciales, haciéndolo en los siguientes términos: «La comisión de legislación conformándose con el dictamen del gobierno opina que las leyes, puramente civiles, deben empezar á producir sus efectos en cada provincia desde el día de su publicación en ella (...)»<sup>31</sup>. Obligadas las Cortes por la lógica constitucional a la que antes he hecho referencia, sentaron un importante precedente, a saber: para ser real, el ámbito de la publicación no podía ser sino provincial/municipal, puesto que, de no ser así, el orden constitucional sufría un grave quebranto.

<sup>28</sup> *Vid.* supra n.

<sup>29</sup> Unos «honrados ciudadanos» preguntaron a las Cortes en 1821 «(...) cuándo deben conceptuarse suficientemente promulgadas en las diferentes provincias de la Monarquía las leyes sobre extinción de vínculos y mayorazgos». ACD. SG. Leg. 87, exp. 76.

<sup>30</sup> ACD. SG. Leg. 35, exp. 153.

<sup>31</sup> Decreto de 5 de Junio de 1823.

Independientemente de que la historia de la publicidad normativa en el seno del experimento doceañista sea relevante en sí misma en orden a la mejor comprensión de mismo, lo cierto es que en términos historiográficos puede afirmarse que los dos momentos constitucionales de signo doceañista sirvieron no tanto para solucionar cuanto para fijar los problemas que siguieron produciendo estragos hasta la entrada en vigor del Código civil. Huyendo de una exposición cronológica, los enumeraré por orden de relevancia: en primer lugar, se entendió que la regulación de la publicidad normativa correspondía al Código civil y no a la Constitución, lo que determinó que en ausencia del primero se optase por la vía de la regulación autónoma de la publicidad en normas de diferente rango que nunca consiguieron convertirse en referencia para la totalidad del ordenamiento o, dicho de otra manera, el Estado liberal sufrió una grave carencia de normas sobre normas; en segundo, se sentaron las bases de una confusión que perduraría durante muchos años, a saber, que el tipo o contenido de las normas determinaba los requisitos de su promulgación-publicación, lo que dará mucho juego a una jurisprudencia que tendió a confundir más que a solucionar por cuanto se dedicó a introducir lo que andando el tiempo algunos denominarían clasificaciones escolásticas que poco o nada tenían que ver con la institucionalización de la producción normativa; en tercero, que las autoridades debían sólo sentirse obligadas cuando recibieran personalmente las disposiciones acusando recibo de las mismas para salvar su responsabilidad, idea que, como poco, boicoteaba la creación y consolidación de órganos oficiales de publicación, cualesquiera que éstos fuesen; en cuarto, que los ciudadanos sólo podían ejercitar sus derechos o ser requeridos después de que se publicasen=leyesen las normas en las capitales de provincia y en los ayuntamientos de los pueblos, lo que «cuarteaba» la condición generalista de las normas haciendo depender su entrada en vigor de la buena o mala organización de su difusión; finalmente, en quinto y como colofón instrumental de todo ello, se siguió identificando los diferentes instrumentos –*Gaceta/s*, *Colección de Decretos*, *boletines ministeriales*...– con medios de difusión de noticias y no con órganos destinados a la publicación de las normas, cuestión que favoreció una indistinción de publicaciones que se arrastraría a lo largo del siglo.

Una vez identificados los jugadores y repartidas las cartas en el doble momento constitucional doceañista, la partida decimonónica comenzó.

## 2. EL CORAZÓN DEL SISTEMA: ACUSE DE RECIBO Y PUBLICACIÓN FORMAL ENTRE PROGRESISTAS, MODERADOS E, INCLUSO, REVOLUCIONARIOS

Entre 1833 y 1837 se sentaron las bases de un rudimentario sistema de publicación formal de las normas que tuvo como característica principal, aunque no única por supuesto, tener una dimensión provincial. En buena medida, esta última se explica debido a que en 1836 se recuperaron dos –muy– distintos legados que a la postre se revelaron altamente complementarios: en primer lugar, la ya conocida secuencia gaditana (promulgación/publicación-lectura

pública/vigencia provincial), que respondía punto por punto a la lógica constitucional; en segundo, un instrumento fernandino, que si a algo respondía era a lógica de una Administración que comenzaba a vislumbrarse: los Boletines Oficiales de las Provincias.

La «solución» a la que se llegó mezclando ambos legados ya apuntaba desde la muerte de Fernando VII, como bien puede extraerse de la lectura de esta significativa disposición: «Dispondrán los Gobernadores asimismo que se realice la publicación del Estatuto Real, convocatoria á Cortes y RD de elecciones en los demás pueblos de la provincia por medio de los Boletines Oficiales»<sup>32</sup>. De este texto podría desprenderse que a las alturas de 1834 por promulgación-publicación se entendía ya inserción en un instrumento periódico de naturaleza provincial; sin embargo, el artículo 2 de la misma disposición rompe el espejismo creado en su artículo 6: «El acto de promulgación se verificará con todas las formalidades acostumbradas hasta ahora en la de las leyes del Reino, leyéndose íntegramente los artículos del Estatuto Real y la convocatoria a Cortes por los Secretarios de los Ayuntamientos». Como ya he afirmado, la identificación de la promulgación-publicación con la lectura pública se quebró en 1836-1837, aun cuando el cambio de sentido no respondió a una reflexión que tuviera por objeto la adecuación de la publicidad normativa a los nuevos tiempos, sino que muy por el contrario fue el resultado de una acumulación de «soluciones» elaboradas en respuesta a una serie de problemas particulares y, en buena medida, inconexos.

Ya de entrada debe advertirse que los instrumentos utilizados para obrar la implantación de un sistema de publicidad formal, esto es, los Boletines Oficiales de las provincias, se habían creado sirviendo a un objetivo que poco o nada tenía que ver con la publicidad normativa. Los Boletines habían sido mandados crear mediante una circular de 27 de Abril de 1833 enviada a las diferentes autoridades en la que se daba cuenta de una Real Orden publicada en el Consejo Real siete días antes. En ella se estableció que en cada capital de provincia debía crearse, con objeto de suprimir el gasto de las veredas, «(...) un Diario o Boletín periódico, en que se inserten todas las órdenes disposiciones y prevenciones que tengan que hacerse á las justicias y ayuntamientos de los pueblos por cualquier autoridad»<sup>33</sup>. Sin duda, la creación de los Boletines suponía una auténtica revolución en el complejo mundo de la circulación de disposiciones y del funcionamiento institucional del aparato de gobierno, debido, entre otras cosas, a que objetivo fundamental de la misma fue el hacer desaparecer no sólo el gasto económico, sino también el famoso acuse de recibo por parte de las diferentes autoridades, no obstante lo cual en ningún momento se pensó que los Boletines debían ser instrumentos destinados a hacer efectiva la publicación de las normas. Los Boletines se concibieron como instrumentos racionalizadores de las técnicas de gobierno por cuanto que ahorraban costes y concentraban en las máximas autoridades provinciales la circulación de las disposiciones; en definitiva, eran instrumentos de administración y no precisamente de ley.

<sup>32</sup> RO de 24 de Mayo de 1834 (extraída del *Diario de la Administración*).

<sup>33</sup> AHN, Consejos Suprimidos, leg. 3.931, exp. 13.

Así estaban las cosas cuando en 1836 se recuperó el tracto constitucional. En este nuevo contexto político se promulgaron una serie de disposiciones sobre la publicidad y publicación cuyo conjunto, en apariencia contradictorio, constituyó un nuevo marco normativo que pervivirá hasta 1851. Por Real Orden Circular de 22 de Septiembre se dispuso que los Reales Decretos, órdenes e instrucciones debían entenderse obligatorios desde su publicación en la Gaceta, mas como quiera que esta norma sólo se refería a disposiciones del Ejecutivo, además de contravenir la «provincialista» herencia gaditana, no debe resultar extraño que los operadores jurídicos pidieran de nuevo explicaciones o aclaraciones a las Cortes. El Tribunal Supremo remitió una consulta preguntando cuándo se debía entender que las normas entraban en vigor a los efectos de resolver un recurso de injusticia notoria<sup>34</sup>, consulta que fue respondida por la comisión de legislación de la siguiente manera: «Las leyes y disposiciones generales del Gobierno son obligatorias para cada capital de provincia desde que se publican oficialmente en ella, y desde cuatro días después para los pueblos de la misma provincia»<sup>35</sup>. El proyecto de ley presentado por la comisión fue aprobado sin discusión.

No me embarcaré en hacer aquí un examen exhaustivo de una serie de disposiciones que volvieron una y otra vez a tratar del tema, limitándome a identificar la problemática que yace bajo las mismas: si bien de un lado se consolidó una rudimentaria publicación formal de ámbito provincial utilizando para ello el instrumento de los Boletines, de otro el problema del acuse de recibo seguía existiendo puesto que los «empleados públicos» se resistían a sentirse vinculados por las normas a no ser que recibieran personalmente las disposiciones que regulaban su actividad. Esta última, y no otra, fue la causa que movió la redacción de muchas disposiciones que, como la de 1836, parecen contradecir el espíritu provincialista de la Ley de 1837. Las normas, en definitiva, entraban en vigor cuando se insertaban en los Boletines provinciales siendo así que este ¿sistema?, estuvo vigente hasta la entrada en vigor del Código Civil, como bien se desprende del siguiente texto: «Nada decide el Código sobre la inserción de las leyes en los boletines oficiales de las provincias. Pasa desapercibido el hecho, como si el hecho no hubiera de ser necesario como lo ha sido hasta ahora, conforme a las disposiciones de la Ley de 28 de Noviembre de 1837»<sup>36</sup>.

Hasta 1851 se acumularon disposiciones y problemas, entre los cuales cabe citar la publicación de numerosos diarios o periódicos que circulaban normativa de los diferentes Ministerios, así como los diferentes intentos oficiales y privados de editar recopilaciones de normas entre los cuáles, cómo no, cabe destacar la esperada creación de la Colección legislativa que sin embargo tanto frustró a los contemporáneos interesados por la cuestión. Si los presento como «problemas» es porque la acumulación de instrumentos no ayudó nada a la

<sup>34</sup> ACD. SG. Leg. 20, exp. 15.

<sup>35</sup> Real Decreto de 3 de noviembre de 1837. El texto impreso en ACD. SI. Leg. 30, exp. 32.

<sup>36</sup> *Código Civil español, ilustrado con notas, referencias, concordancias, motivos y comentarios*, por M. FALCÓN, con un estudio crítico de V. ROMERO Y GIRÓN, Madrid, 1888, t. I, pp. 22-23.

formalización de principios generales, sino simplemente a identificar publicación con simple publicidad entendida en términos vulgares, en definitiva, no técnicos. Compruébese esta afirmación en las palabras de un buen jurista: «La publicación oficial de las leyes y disposiciones del Gobierno se hace hoy por medio de la Gaceta, de los Boletines oficiales de las provincias, de los tomos de decretos, y de varias colecciones, como el Boletín oficial de instrucción pública, de caminos y de minas»<sup>37</sup>. Así pues, el principio de publicidad y, por tanto, el instituto de la publicación de las normas se diluyó en una serie de consideraciones materiales que si con algo tuvieron que ver fue con el «acceso» al conocimiento de las disposiciones, ya que no se puede entender de otra manera esa secuencia derivada de la anterior opinión según la cual las «leyes y disposiciones del gobierno» se publicaban, ¿entrando en vigor?, mediante su inclusión en tomos o colecciones que circulaban normativa.

### 3. LA IMPOSIBLE REFORMA: EL DOBLE FRACASO DE 1851

«Las leyes sólo son obligatorias y surten efectos desde el día que en ellas mismas se designe; y en su defecto lo surtirán en la Península a los diez días siguientes al de su inserción en la Gaceta Oficial del Gobierno, en las Islas Baleares a los veinte y en las Canarias a los treinta»<sup>38</sup>.

Este artículo cancelaba la concepción provincialista de la publicación formal de las normas. De haberse promulgado y publicado en 1851, el Código Civil hubiera derogado toda la normativa a lo largo de la primera mitad de siglo, anulando el papel de los Boletines y convirtiendo a la Gaceta en el único y suficiente órgano de publicación de las normas cuya inserción en aquélla determinaba el momento de su entrada en vigor. Su fracaso impidió la configuración de principios generales, dejando libre el camino a la ya conocida práctica hispánica de la reglamentación parcial, desordenada, contradictoria y oscura de la publicidad normativa, la cual se consolidó en una famosa norma que lleva la misma fecha que la que asistió al fracaso del Código: el Real Decreto de 9 de Marzo de 1821. Con él se agotan los «grandes textos» normativos destinados a la publicación de las normas, puesto que desde entonces hasta 1889 no hay disposiciones comparables a las citadas hasta aquí.

El Real Decreto de 1851 reflejaba una concepción de la publicidad que se correspondía punto por punto con la particular versión del régimen constitucional mantenida por el gabinete de Bravo Murillo, la cual se concretó en el famoso proyecto de reforma de la Constitución por entonces vigente. Del mismo importa sólo a nuestros efectos la pretensión de sustituir la publicidad política por la administrativa, que traducida significó la proscripción de la publicidad de los debates parlamentarios y su «sustitución» por una transparencia informativa de las decisiones del poder afianzada supuestamente por el Real Decreto.

<sup>37</sup> M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Biblioteca Judicial*, Madrid, 1848, t. I., pp. 1-2.

<sup>38</sup> Art. 1 del Proyecto de Código Civil.

Como es sabido, la reforma se frustró, arrastrando en su caída al propio Bravo Murillo, pero no por ello se derogó el Real Decreto.

No obstante, esta norma no había alterado el sistema provincialista puesto que su objetivo fue otro bien conocido para el lector de estas páginas, a saber, acabar de una vez por todas con el acuse de recibo. Se dice con claridad en el artículo segundo:

«Las disposiciones generales que se publiquen en la Gaceta no se comunicaran particularmente. Con sólo la inserción en ella de las expresadas disposiciones será obligatorio su cumplimiento para los tribunales, para todas las Autoridades civiles, militares y eclesiásticas en cuanto dependan de los respectivos Ministerios, y para los demás funcionarios.»

El termino inserción no aclaraba nada sobre el plazo de entrada en vigor de las normas; es más, ni siquiera reconocía que el problema existiese. El Real Decreto de 1851, considerado por tantos como el inequívoco precedente del Código Civil, pensó sólo en administración, no en ciudadanía. La Gaceta no era un órgano destinado a publicar las leyes y disposiciones generales que posibilitaba su misma existencia y determinaba su entrada en vigor, sino un moderno instrumento que sustituía a escala nacional la comunicación jerárquica e individualizada propia del mundo antiguo. A pesar de ser administrativa, esta lógica sustitutoria dejaba una puerta abierta al extrañamiento de la publicación provincial; del texto del cincuenta y uno se podían extraer argumentos para entender transformada la naturaleza de los Boletines, sin embargo, el Real Decreto no derogó la ley de 1837 convirtiendo en nacional la dimensión provincial de la publicidad normativa. Ausente el Código, el Real Decreto no pudo llenar el vacío creado, aunque consolidara una tendencia que arrojó importantes consecuencias: al incidir en la centralización de la información normativa, quiso cerrar la puerta a la comprensión de la publicación como ceremonia pública, a la circulación jerárquica de las disposiciones y a la publicación provincial, aunque sólo lo hiciera en términos muy débiles.

### III. HISTORICISMO Y NORMATIVIDAD. CARACTERES BÁSICOS DEL ORDEN NORMATIVO ESPAÑOL

#### 1. CULTIVANDO LA DESPREOCUPACIÓN: LA PUBLICIDAD NORMATIVA SEGÚN LEGISLADORES, JUECES Y JURISTAS

Entre 1851 y 1889 la publicidad normativa no fue cuestión que interesase en exceso a legisladores, jueces y juristas. Esta despreocupación no fue un fiel reflejo de la inexistencia de problemas, puesto que muchos ciudadanos, sobre todos quienes se vieron obligados a litigar en defensa de sus intereses, sufrieron las consecuencias de la situación no resuelta en 1851. Que el asunto no era



precisamente desconocido por los poderes públicos nos lo demuestran las palabras pronunciadas por el Ministro de Justicia, Antonio Romero Muñoz, quien en las Cortes de 1869 presentó la exposición de motivos correspondiente al «Proyecto de Ley del Libro primero del Código Civil» de la que proceden las siguientes palabras:

«Gran divergencia se notaba entre los jurisconsultos al tratar del momento en que las leyes principiaban á tener fuerza obligatoria en España. Asunto de tanta transcendencia no podía continuar en este estado cuando grandes y cuantiosos intereses pueden comprometerse con semejante vaguedad; y de aquí que se determine con precisión en el proyecto cuándo empiezan a ser ejecutorias las leyes, y en su consecuencia la forma de promulgarse las reglas que deben tenerse presentes para su aplicación y para saber cuándo pierden su eficacia»<sup>39</sup>.

El proyecto no cuajó ni en todo ni en parte, lo que nos demuestra una vez más que ni siquiera en un momento de indiscutible ebullición política, como fue el inaugurado por la Revolución del Septiembre, los reformadores incluyeron en su agenda la resolución de un problema que sin embargo habían identificado con tanta claridad. Jueces y tribunales demostraron una similar o idéntica (des)preocupación, a pesar de que su oficio les abocaba de forma natural a tratar de la cuestión; un análisis detallado de la jurisprudencia del Tribunal Supremo nos demuestra que su labor fue no sólo escuálida en comparación con la desarrollada por instituciones semejantes fuera de nuestras fronteras, sino que además contribuyó a aumentar la confusión ya existente puesto que incidió en la senda ya marcada en el Trienio, a saber: la diferenciación del régimen de publicación de las normas haciéndolo depender de clasificaciones de claro sabor escolástico<sup>40</sup>. Finalmente, tampoco los juristas dedicaron mucho esfuerzo a tratar la publicidad normativa, a pesar de que entre ellos siempre hubo quien se quejara amargamente de la situación en la que se encontraba lo que genéricamente podemos denominar «acceso al conocimiento de las normas».

Este atronador silencio no puede pasar desapercibido a un observador actual, que se cuestiona cómo pudo sostenerse durante tanto tiempo un, llamémosle así, orden jurídico, que se supone estuvo esencialmente compuesto por normas, sin dar una solución –moderna– a la problemática de su publicación. Ahora bien, lo que hasta aquí se ha hecho es un elenco de cuestiones

<sup>39</sup> El texto del proyecto en J. F. LASSO GAITE, *Crónica de la Codificación Civil*, Madrid, t. II, p. 500.

<sup>40</sup> Como simple ejemplo, cfr. la siguiente –y sorprendente– doctrina: «Si bien establecen que las disposiciones legislativas y del gobierno son obligatorias desde que se publican en cada capital de provincia, y cuatro días después para los pueblos de la misma, se entiende respecto de las preceptivas ó que exigen cumplimiento de algún mandato, y no de las que declaran ó definen un derecho, puesto que en éstas ha de atenderse á la fecha de su publicación en la Gaceta (...)». La recoge P. SÁENZ HERMÚA Y ESPINOSA, *Diccionario recopilador de los puntos de derecho resueltos en sentencias del Tribunal Supremo desde 1838 hasta fin de Diciembre de 1881*, Madrid, 1873, t. I, p. 181.

sobre la publicidad normativa cuyo conjunto conforma un cuadro de «deficiencias» replegado en sí mismo y, por ello, independiente de las normas a las que se supone sirvió en su momento, cuando tales deficiencias no fueron sino un simple reflejo de la naturaleza del orden normativo decimonónico español. Éste, sin duda, respondió más a tradición que a novedad revolucionaria, ésa que siempre solemos identificar con la obra francesa, por lo que no necesitó dotarse de instrumentos similares a los galos: así pues, y en mi opinión, en la distinta naturaleza del uno y la otra se encuentra la raíz de la comprensión española del principio de publicidad normativa.

## 2. LEYES Y CÓDIGOS: DE LA «VOLONTÉ GÉNÉRALE» A LA «LEYENDA EN QUE YACE ENSEÑAMIENTO (...)»

La historiografía jurídica ha venido identificando el siglo XIX con el siglo de las Constituciones y de los Códigos. Si dejamos a un lado los estudios de sobre la problemática constitucional, puede afirmarse que los expertos han vinculado en exceso la historia del derecho del Ochocientos español al seguimiento de los trabajos realizados por los diferentes autores o grupos a quienes se encargó la reforma de la legislación, destacando sobre todo el protagonismo de las comisiones generales de codificación. Así visto, el siglo se presenta como una mezcla de declaraciones de deseos cuya consecución se dilató en el tiempo, una presentación que ha sido reproducida en la manualística iushistórica durante mucho tiempo. Sin embargo, los discursos sobre la «lentitud de la Codificación en España», que por regla general localizan y analizan los diferentes obstáculos a la misma, no suelen reparar en una primera y necesaria premisa, a saber: si los Códigos no son ni más –ni menos– que una Ley, deberíamos tratar primero de contextualizar el significado del término porque ¿estamos seguros de saber qué es lo que en España se entendió por ley a lo largo del siglo XIX?

Lo que sí sabemos es que la novedad apuntaba en Francia desde finales del XVIII; por conocida no deja de ser necesaria la referencia: «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse». En este famoso artículo de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se condensa uno de los cambios de paradigma más significativos de la historia del derecho occidental. Por ley, a partir de entonces, se va a poder entender *exclusivamente* el resultado de una decisión adoptada por una Asamblea de representantes elegidos por *todos* los ciudadanos; al mismo tiempo, a dicha decisión parlamentaria se le atribuirán una serie de caracteres de entre los que destacan su necesaria generalidad, su poder derogatorio y su siempre exigible publicidad. La ley, hecha por los representantes de todos, debía ser aplicable a todos y conocida por todos, sin que cupiese posibilidad alguna de paralizar su vigencia mediante la alegación de privilegios personales o territoriales.

Pocos ejemplos ilustran mejor lo afirmado que la famosa Ley de 30 de Ventoso del año XII (21 de Marzo de 1804), cuya entrada en vigor significó la abrogación de todas las «leyes romanas, las ordenanzas, las costumbres generales o locales, los estatutos y los reglamentos» en todas las materias tratadas por el nuevo Código Civil. Atravesada la barrera que ante el pasado levantó la Revolución francesa<sup>41</sup>, la ley ya no podía ser identificada con cuerpos jurídicos de Emperadores orientales y Papas occidentales, ni con colecciones o recopilaciones de privilegios estamentales o corporativos, ni con decisiones adoptadas en el pasado por diversos titulares del poder político, ni, por supuesto, con jurisprudencia de autores que daba sentido a todo el conjunto<sup>42</sup>. La propia idea de positivación de un orden indisponible que había legitimado hasta 1789 buena parte de lo que desde hoy podemos considerar como actividad normativa constituía el negativo de la nueva –y violenta– percepción revolucionaria<sup>43</sup>: como bien dijo Sieyes antes y después de la reunión de los Estados Generales convertidos en Asamblea, la voluntad general no podía entenderse limitada por la historia.

Son bien conocidas las quebras de ese «todos» revolucionario al que he hecho referencia líneas arriba, puesto que en él no habían tenido cabida mujeres, sirvientes domésticos o pueblos culturalmente ajenos, aunque no por ello menos sometidos, el cual, además, contaba además con la limitada participación del Rey en la aprobación de las leyes mediante el veto. A todo ello habría que sumar que a lo largo del siglo XIX se ampliaría la participación regia y, sobre todo, que el contenido del término voluntad general se hará más y más virtual debido a la introducción del sufragio censitario y de la explosión y expansión de un brutal colonialismo, lo que contribuyó a situar una inmensa parte de la humanidad fuera de los términos en los que se expresó la primitiva Declaración que reconocía derechos a los individuos y separaba poderes en orden a garantizarlos<sup>44</sup>. Pero no es el análisis de la legitimación democrática de la ley decimonónica entendida como expresión de la voluntad general lo que importa aquí, sino sólo el correspondiente a su dimensión *formal*. Fuera cual fuera la identificación de los sujetos como tales, la amplitud del sufragio y la participación de Reyes, Emperadores o simples ministros en el proceso legislativo, la comprensión del concepto «voluntad general» en términos virtuales permitió que por ley se pudiera entender «decisión parlamentaria de alcance general», no debiéndonos extrañar que muchos años después de 1789 uno de los mejores publicistas franceses retomara la expresión de la Declaración en una famosísima obra para hablarnos de la ley y de su régimen<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Que sin embargo no consiguió codificar: cfr. J. L. HALPERIN, *L'impossible Code Civil*, París, 1992.

<sup>42</sup> Sobre luces y sombras, cfr. J. L. HALPERIN, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, Paris, 1996.

<sup>43</sup> P. CARONI, *Lecciones catalanas sobre la historia de la Codificación*, Madrid, 1996.

<sup>44</sup> B. CLAVERO, *El Orden de los Poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*, Madrid, 2007.

<sup>45</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expresión de la volonté générale*, 1930 (ed. fotostática de G. Burdeau, París, 1984).

Todas las Constituciones decimonónicas, incluyendo las Cartas otorgadas, definieron sus particulares opciones políticas fijando las reglas del procedimiento legislativo; sin negar la relevancia de esta normativa constitucional, ésta nos dice bien poco sobre *el* proceso y grado de interiorización que del concepto de ley formal se operara en el seno de la cultura política-jurídica, la cual alcanzaría a principios del siglo pasado en discursos como el de Carré de Malberg su expresión más rotunda cuando afirmó que la fuerza de la ley derivaba directamente de su origen y respondía en exclusiva a causas formales ya que ellas «(...) proviennent de la supériorité propre à la volonté de l'organe législatif statuant législativement»<sup>46</sup>. Así pues, los vaivenes constitucionales galos no impidieron que en Francia triunfara el concepto formal de ley; muy distinta será sin embargo la historia de la percepción española, aun cuando de ello no puede responsabilizarse ni a su atormentada historia constitucional comparable con la francesa, ni menos todavía a la lentitud de la codificación; es más, podría incluso afirmarse que la incapacidad de asumir el nuevo concepto de ley nacido de experiencia revolucionaria francesa colaboró no poco en el retraso de la misma.

Porque, en efecto, resulta prácticamente imposible localizar en las obras de los más significativos juriconsultos decimonónicos una definición formal de ley. Una y otra vez los diferentes autores definieron la ley sin hacer alusión alguna al órgano que debía aprobarla según las diferentes Constituciones vigentes, limitándose a remitir y reproducir un famoso pasaje de las Partidas; así, por ejemplo, J. Sala sostenía en su obra que por ley, en castellano, debía entenderse: «Leyenda en que yace enseñamiento e castigo, he escrito, que liga e apremia la vida del hombre que no faga mal, e muestra e enseña el bien que el hombre debe facer e usar»<sup>47</sup>. Aun cuando la explicación de textos como éste podría atribuirse a la inercia, un tanto inconstitucional pero, en definitiva, reflejo de una sociedad y de un país resistente al cambio, la persistencia de concepciones antiguas que monopolizó la cultura española a lo largo de todo el Ochocientos resulta sorprendente. Incluso los más renovadores juristas españoles se mantuvieron en un único contexto discursivo dominado por la tradición, una tradición que entendía, por ejemplo, que el derecho civil «(...) era preexistente ó anterior á los Códigos»<sup>48</sup>.

Frente a la ley entendida como expresión de la voluntad general, nuestros autores defendieron la concepción alfonsina, propia de un mundo y de una cultura demasiado lejanos y, más que eso, refractarios a la política del derecho que se supone debía corresponder al Estado liberal puesto que de todos es sabido que el monopolio de la creación de la ley no entraba precisamente en la agenda del Rey Sabio<sup>49</sup>. No obstante, el profundo historicismo del que hicie-

<sup>46</sup> R. CARRÉ DE MARLBERG, *Contribution a la théorie générale de l'État*, Paris 1920, t. I, p. 371.

<sup>47</sup> J. SALA, *El Derecho Real de España*, Madrid MDCCCXX, p. 4.

<sup>48</sup> M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, Madrid, s.d., I, p. 29.

<sup>49</sup> J. VALLEJO, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa, 1250-1350*, Madrid, 1992.

ron gala los juristas decimonónicos no sirvió para convertirlos en una versión española de la famosa Escuela Histórica alemana<sup>50</sup>, ya que la mayoría se limitó a cultivar una particular suerte de *ius commune* epigonal no identificable precisamente con una renovadora reflexión científica sobre el derecho<sup>51</sup>. Dado el marco, no nos debe extrañar que a lo largo del siglo XIX por Código se entendiesen no sólo las Partidas, sino la «Nueva y Novísima Recopilación, los Usatges y altres drets de Catalunya, el Código de las costumbres de Tortosa, los Fueros y Observancias aragoneses o la Novísima Recopilación de Navarra». No soy yo quien hago la equivalencia sino J. M. Antequera, quien casi a finales de siglo no era todavía capaz de diferenciar los Códigos bávaros, austriacos y prusianos del Setecientos de la obra codificadora napoleónica<sup>52</sup>, a pesar de que –aparentemente– manejaba la dicotomía codificación antigua/moderna<sup>53</sup>.

En resumidas cuentas, y aún rigiendo Constituciones que deseaban Códigos, a las alturas de la promulgación del Código Civil todos o casi todos los operadores jurídicos seguían manteniendo una comprensión historicista del término ley y, consecuentemente, del propio Código. Las consecuencias jurídicas de esta *apuesta política* no se le pueden escapar a nadie, ya que si la historia pudo ser entendida como una fuente inagotable de disposiciones de todo tipo potencialmente vigentes, el problema estaba servido porque ¿cuáles –de entre ellas– estaban vigentes?, y, por tanto, ¿qué leyes o Códigos, procedentes de cualquier tiempo pasado, debían aplicarse?

### 3. LA BÚSQUEDA DE LA LEY COMO SINÓNIMO DE INTERPRETACIÓN: EL DRAMA DIARIO DEL JURISTA ESPAÑOL

«Nuestro objeto en este artículo es solamente indicar, porque otra cosa no es posible, el orden de prelación en la aplicación de las leyes y de las diversas compilaciones legales. Estas son muchas (...) las leyes no recopiladas o posteriores a la Novísima Recopilación (...) la Novísima Recopilación (...) El Fuero Juzgo, el Fuero Real y los Fueros Municipales (...) Las Partidas (...) el Código Penal de 1848, el Código de Comercio de 1829; la ley de Enjuiciamiento Mercantil de 1830 y las no pocas leyes novísimas que se registran en los 96 tomos de la Colección legislativa (...) y el derecho canónico, y el derecho militar y el derecho colonial (...)»<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> B. CLAVERO, «La gran dificultad. Frustración de una ciencia del derecho en la España del siglo XIX», en *Ius Commune*, XII (1977), pp. 91-115.

<sup>51</sup> O. JOANJAN, *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800-1874): Idéalisme et conceptualisme chez les juristes allemands du XIXe siècle*, París, 2005.

<sup>52</sup> G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bolonia, 1976.

<sup>53</sup> J. M. ANTEQUERA, *La Codificación moderna en España*, Madrid 1886.

<sup>54</sup> M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Biblioteca de Juzgados de paz y Diccionario Manual de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid 1865, pp. 260-261.

Estas son las desconsoladas palabras con las que el gran compilador del siglo, M. Martínez Alcubilla, describía el estado de la legislación española<sup>55</sup>. A lo largo de todo el Ochocientos, la tarea fundamental de juristas y jueces no fue interpretar sino encontrar la norma aplicable al caso que les ocupara entre un magma de disposiciones procedentes de todo tiempo y lugar. Que ésta y no otra era la situación nos lo demuestran no sólo las reflexiones de Alcubilla, sino el más ligero análisis del discurso oficial; en la misma normativa se reconoció que la legislación española se encontraba «esparcida en multitud de Códigos de diferentes épocas, en los diversos fueros de que son supletorios en algunos casos las legislaciones Romana y Canónica, en los numerosos volúmenes de la Colección legislativa y en las leyes especiales que contienen las últimas reformas (...)»<sup>56</sup>. No debe sorprender, pues, que los operadores jurídicos identificaran su labor con la búsqueda de normas y la justificación de su vigencia.

Claro está que este tipo de operaciones tenía un calado jurisprudencial muy limitado, por cuanto se circunscribían esencialmente al siempre deficiente manejo de la problemática de la derogación. Como dijera Ortiz de Zárate: «He aquí una buena prueba para convencernos (...) del estado lastimoso de nuestra legislación, y de la necesidad de unos buenos Códigos que la saquen del caos en que la sepultaron nuestros antecesores con la perniciosa costumbre de dejar en vigor y fuerza los Códigos antiguos, no obstante la publicación de nuevos (...)»<sup>57</sup>. Esta trabajosa tarea, sin embargo, no disgustaba a muchos, como por ejemplo a un aplicado S. Herrero que se expresaba así pocos años antes de la entrada en vigor del Código Civil: «Insertamos á continuación la célebre ley 21, 2 de la Partida primera, que algunos creen vigente fundándose en que por ninguna otra ha sido expresamente derogada; y que nosotros creemos que lo está por el espíritu de la legislación moderna»<sup>58</sup>.

Consecuentemente, la incerteza caracterizó como ninguna otra cosa la vida jurídica del Ochocientos español. Como quiera que a diferencia de lo ocurrido en Francia en ningún momento se entendió derogado en todo o en parte el legado normativo del Antiguo Régimen, la acumulación alcanzó proporciones gigantescas. Cierto es que siempre se entendió que la norma posterior derogaba la anterior, pero a aquella ya de por sí inmanejable herencia se le fueron añadiendo multitud de otras piezas –normativas– procedentes de los diferentes periodos constitucionales, las cuales aparecían y desaparecían del horizonte a impulsos de los cambios políticos. Y afirmo que se fueron añadiendo porque poco importaba cuál fuera la procedencia y cronología de los añadidos, ya que a todos los textos, antiguos o modernos, se les concedió un mismo o similar

<sup>55</sup> M. LORENTE, «Marcelo Martínez Alcubilla y el orden de prelación de fuentes en el Ochocientos español», en *La Nación y las Españas. Representación y territorio en el constitucionalismo gaditano* (en prensa).

<sup>56</sup> Real Decreto de 6 de Octubre de 1885, creando una biblioteca de Códigos y textos legales en cada una de las Audiencias territoriales y de lo criminal de la Península e Islas Adyacentes que en la actualidad carecen de esta institución. *Colección Legislativa*, t. CXXXV (1886).

<sup>57</sup> *Análisis histórico-crítico de la legislación española*, Vitoria, 1844, t. I, p. 115.

<sup>58</sup> S. HERRERO, *El Código Civil español. Recopilación metódica de las disposiciones vigentes anotadas con arreglo á la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Valladolid 1872, p. 4.

valor. No encuentro mejor ejemplo de lo afirmado que el abuso que los diferentes parlamentos hicieron de una extraña técnica legislativa en virtud de la cual se vivificaba la vigencia de normas anteriores derogadas o simplemente olvidadas, llegándose a dar el caso de revitalizar muchas disposiciones recopiladas. Un inmenso depósito de textos se mantuvo en un estado de vigencia latente a lo largo de todo el Ochocientos, dispuesto a *revitalizarse* en cualquier momento de la mano tanto de la decisión política cuanto de la interpretación jurídica de naturaleza historicista.

Así las cosas, jueces y juristas se vieron obligados a tratar de *ordenar* ese inmenso conjunto de textos estableciendo una jerarquía entre ellos, ya que las normas que lo componían eran lógicamente contradictorias. Negado el valor normativo de los textos constitucionales y a falta de mecanismos nomofilácticos derivados de la asunción de un nuevo concepto de ley<sup>59</sup>, el instrumento jerarquizador utilizado por unos y otros fue el procedente de una fantástica desvirtuación histórica, a saber: la conversión en orden de prelación de fuentes lo que había sido el orden de prelación de jurisdicciones contenido en el Ordenamiento de Alcalá de 1348<sup>60</sup>. Éste devenía inservible por completo en un mundo en el que se entendió que el Estado monopolizaba la producción normativa y que, en consecuencia, debía jerarquizarla; sin embargo, no lo hizo, alentando así la existencia de ejercicios doctrinales como el siguiente:

«Debemos advertir, en conclusión, que el novísimo Código (se refiere a la Constitución de 1812) no derogó ni anuló los anteriores; muy lejos de eso, los dejó subsistentes la ley 3ª, título II, del libro III, al tenor de la cual deberán hoy observarse y respetarse en primer término las leyes posteriores a la Novísima Recopilación (...) después el Fuero Real y los Fueros municipales, á los que sin duda deberá agregarse el Fuero Juzgo; y en último término y como supletorias, las Leyes de Partida (...)»<sup>61</sup>.

Además de lo que pueda inferirse de lamentos como los de Martínez Alcuibilla, la jurisprudencia de los tribunales nos demuestra la extensión y magnitud del problema. El Tribunal Supremo se hartó de recordar una y otra vez no sólo que una norma posterior derogaba a la anterior, sino que un Real Decreto o una Real Orden no podía derogar una ley, lo que nos demuestra que resultaba ser práctica habitual hacer lo contrario. El orden normativo decimonónico no puede comprenderse atendiendo a cronologías y menos a tipologías, ya que éstas significaron bien poco; propongo por ello una calificación más adecuada, a saber: el orden, que no sistema, normativo decimonónico fue esencialmente historicista en su legitimación, indeterminado en sus confines y absolutamente plano en su configuración, por lo que la búsqueda de la norma y la justificación

---

<sup>59</sup> Como la motivación de sentencias y el instituto de la casación. Vid. C. GARRIGA, M. LORENTE, «El Juez y la Ley: la motivación de las sentencias (Castilla, 1489-España, 1855)», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, 1 (1997), pp. 97-142.

<sup>60</sup> J. VALLEJO, «Leyes y jurisdicciones en el Ordenamiento de Alcalá», en F. WALTMAN y P. MARTÍNEZ DE LA VEGA MANSILLA (eds.), *Textos y concordancias del Ordenamiento de Alcalá*, Madison, 1994, pp. 1-19.

<sup>61</sup> J. M. Antequera, *Historia de la legislación*, cit. p. 422.

de su vigencia en términos históricos resultaron ser la primeras, y muchas veces casi únicas, actividades científicas e interpretativas asumidas y desarrolladas por juristas y jueces.

Ausente un nuevo concepto de ley, el XIX español se recreó en su historia jurídica, como bien lo expresó un contemporáneo crítico:

«Sabido es que es imposible que los tribunales y jueces administren justicia sin que tengan á mano todos los Códigos de España, y los numerosos tomos de decretos que se publican anualmente. Es sin embargo indubitable que serán poquísimos los jueces que posean tan estensa y costosa colección de leyes. Nosotros, que por nuestra profesión hemos conocido muchos jueces, hemos observado con la mayor tristura que generalmente tienen estos en sus estantes tan sólo las Siete Partidas y la Nóvisima Recopilación. Jueces hay que carecen de todos los Códigos, y se gobiernan por la *Ilustración del Derecho Real de España* de Don Juan Sala y por algunos otros comentaristas o institutistas. Así es que cuando se citan en un pleito leyes del Fuero Juzgo, Ordenamiento de Alcalá ú otros Códigos antiguos, o algún decreto moderno, se buscan estos recorriendo los estudios de los abogados más curiosos»<sup>62</sup>.

#### IV. RECAPITULACIÓN

La historiografía jurídica ha circunscrito la historia de la publicidad normativa a dos grupos distintos de problemas, ambos vinculados a una supuesta *influencia francesa*. Se nos dice, de un lado, que las confusas relaciones existentes entre la promulgación y la publicación de las normas provienen de la asunción de categorías galas y, de otro, que la dicotomía progresiva/simultánea que afecta a la determinación de entrada en vigor de las normas también tiene su origen en el Código napoleónico. Quien me haya seguido hasta aquí podrá imaginar que estas cuestiones poco tienen que ver con la contextualización de la historia de la publicidad normativa española, relacionadas como están con una muy determinada forma de *ver* lo que es una ley en unos términos que no se ajustan precisamente a los decimonónicos españoles. Porque, en efecto, los problemas puestos de relieve por la historia de la publicidad normativa se corresponden casi exactamente con los caracteres básicos del orden normativo decimonónico, los cuales, a su vez, dan cuenta de la naturaleza de ese aparato político que lo sostuvo a lo largo del siglo.

Así, las dificultades creadas por esa fundamentación historicista que agigantaba el volumen de la normativa impidiendo jerarquizarla se corresponden punto por punto con el débil diseño de los instrumentos utilizados para hacerla accesible. El más ligero análisis de los órganos de publicación, los Boletines, nos demuestra que la mayoría de las veces las leyes no se insertaban en ellos, o lo hacían parcialmente y, sobre todo, que las fechas de publicación

<sup>62</sup> R. ORTIZ DE ZÁRATE, *Boletín Jurídico*, Burgos, 1853 (núm. 9, 3 de marzo de 1883), pp. 71-72.



nunca coincidieron. Si a todo ello sumamos que las empresas –privadas– que gestionaban los Boletines quebraban, que no se coordinaban con las diversas instituciones y, sobre todo, las inmensas dificultades que rodearon su circulación, debemos concluir que tanto el acceso al conocimiento de las normas cuanto la determinación de la fecha de entrada en vigor de las mismas fue, cuando menos, aleatorio.

La fundamentación historicista también contribuyó a que los jueces, y en especial el Tribunal Supremo, no se esforzaran en hacer ninguna declaración aplicable a todas las leyes en general, por lo que no resulta extraño comprobar que en ocasiones reclamaban a los particulares la prueba del derecho, cuando, además, ni siquiera el alto Tribunal dispuso de normas básicas para el ejercicio de su función jurisdiccional a lo largo de todo el siglo. Y es que, para hacer justicia, los antiguos cuerpos –normativos y jurisprudenciales– sobaban y bastaban, aun cuando éstos respondieran a una lógica por completo distinta a la que se suponía debía animar la nueva justicia sometida a una ley que no encontraba su sitio, perdida como estaba entre leyes históricas y disposiciones de origen administrativo de todo tipo y condición respecto de las cuales nunca se predicó otra cosa que equivalencia.

Con independencia de que fuera el impulso administrativo y no la norma parlamentaria, el que dominó crecientemente el siglo, el orden de cosas resultaba inmanejable por un poder que pretendía la centralización. Pocas dudas caben respecto que logró consolidar una apariencia, bajo la cual, sin embargo, se escondía ese mundo oligárquico y caciquil que obsesionó a tantos. Un mundo que no sólo se reprodujo al compás de la organización de la(s) contienda(s) electoral(es), puesto que necesitó de espacios propios no vinculados a norma general, fuera ésta la que fuera; en este exacto sentido, la historia de la inconsistencia de un principio nos remite directamente a la calificación de un Estado, cuya debilidad permitió la coexistencia con otros poderes que no estuvieron precisamente ni legitimados, ni definidos, ni contrapesados en los textos constitucionales.

MARTA LORENTE SARIÑENA

